

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausuntopyyynnön diaarinumero: VN/279/2018

7.12.2021

---

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAIKSI

### 1 Johdanto

Ympäristöministeriö on 27.9.2021 pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia ("KRL"). Uudella KRL:lla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132).

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto tässä tärkeässä lainsäädännön uudistushankkeessa. Lausuntomme koskee luonnosesitykseen sisältyvän viiden vuoden vastuuajan<sup>1</sup> oikeudellisia vaikutuksia teollisen ja energia-alan rakennushankkeiden näkökulmasta. Kokemuksemme mukaan näiden KRL:n soveltamisalan piiriin kuuluvien hankkeiden erityispiirteisiin liittyvä esitetyn vastuuajan käytännön toimivuuden kannalta tärkeitä oikeudellisia kysymyksiä, jotka on syytä ottaa huomioon KRL:n jatkovalmistelussa lain ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden parantamiseksi. Emme ota lausunrossamme kantaa muihin uudistuksen kohteena oleviin muutoksiin tai muunlaisiin rakennushankkeisiin<sup>2</sup> taikka muihin kuin oikeudellisiin näkökohtiin.

Pyydämme saada lausua asiassa seuraavaa:

### 2 Viiden vuoden vastuu aika teollisen ja energia-alan rakennushankkeiden näkökulmasta

#### 2.1 Vastuun kohde: "Suoritusta koskeva virhe"

Teollisiin ja energia-alan rakennushankkeisiin kytkeytyy tyypillisesti suuria taloudellisia vaikutuksia paitsi laitosten rakentamiskustannusten osalta, myös valmiiden laitosten tuottamien lopputuotteiden tai hyödykkeiden kautta. Rakennushankkeen kohteena voi olla esimerkiksi tuulipuisto, voimalaitos tai teollinen tuotantolaitos. Laitoksen suorituskyky on näissä tapauksissa kaupallisilta vaikutuksiltaan keskeinen tekijä rakennushankkeen lopputuloksena syntyvän laitoksen kannalta ja siten määräävä tekijä myös siinä, onko toimittajan suoritus sopimuksen mukainen. Sovitun suorituskyvyn saavuttamatta jäämisen kaupalliset seuraukset voivat olla merkittävät.

---

<sup>1</sup> *Vastuuajalla* tarkoitettaisiin KRL 3 §:n mukaan "rakennuskohteen käyttöönottotarkastuksesta alkavaa aikaa, jona aikana ilmenneistä, omaa suoritusta tai omalle vastuulle kuuluvaa suoritusta koskevista virheistä vastuullinen taho on rakennushankkeeseen ryhtyvälle korjausvastuussa tai korvausvastuussa virheen korjauskustannuksista, ellei muussa lainsäädännössä toisin säädetä".

<sup>2</sup> Rajausta on tehty täsmällisyysystävällisyydestä lausunnon tarkoitus huomioiden eikä se itsessään tarkoita, ettei vastaavia näkökohtia soveltuisi myös muunlaisiin rakennushankkeisiin kuin teollisen ja energia-alan rakentamiseen. Etenkin kohdissa 2.2 ja 2.3 esitetyt kysymykset ja näkökohdat soveltuvat päinvastoin kokemuksemme mukaan monilta osin myös sellaisiin talon-, infra- ja korjausrakentamisen hankkeisiin, jotka toteutetaan esimerkiksi kokonaisvastuu-, projektinjohto- tai allianssimallilla.

Tällaisia hankkeita koskevissa toteutus sopimuksissa sovitaan siksi yleensä paitsi toimittajan takaamasta suorituskyvystä, myös rajoituksista toimittajan vastuuseen silloin, jos suorituskyky ei yllä sovittuun tasoon.

Suorituskyvyn kannalta keskeiset laitetoimitukset – kuten tuuliturbiinit, teollisuuden tuotantoprosessilaitteet, yms. – sisältyvät usein sellaisen tahon suorituslaajuuteen, joka toimisi KRL:n mukaisena *päävastuullisena toteuttajana*. KRL 258 §:n mukaan päävastuullisen toteuttajan tehtäviin sisältyisi huolehtia rakentamislupaa edellyttävän rakennuskohteen toteuttamisesta suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamisluvan, hyvän rakennustavan ja – olennaisesti tässä yhteydessä – sopimuksen mukaisesti. Vastuu aika tämän tehtävän täyttämistä olisi viisi vuotta. Päävastuullisella toteuttajalla olisi siis viiden vuoden ajan vastuu siitä, että rakennuskohde on toteutettu sopimuksen mukaisesti.

Esityksen perusteluissa on nostettu esiin myös hanketyypit, joissa päävastuullinen toteuttaja hankkii osia suorituksestaan alihankintana esimerkiksi laitetoimittajilta. Tältä osin perusteluissa mainitaan, että *taloteknisten laitteiden* takuuajat voisivat jatkossakin olla viittä vuotta lyhempiä, ja että päävastuullisen toteuttajan vastuu koskisi nimenomaisesti *rakentamista työmaalla*. Päävastuullinen toteuttaja ei esityksen mukaan voisi joutua laitevalmistajan antamaa takuuta pidempään vastuuseen laitteen toiminnasta.<sup>3</sup>

Esityksen perusteluista herää kysymys, onko laitetoimitusten takuu aikaa koskevaa rajausta arvioitu myös taloteknisiä laitteita ja niitä koskevia alihankintaketjuja olennaisesti laajemmasta näkökulmasta – kuten päävastuullisen toteuttajan itse suunnittelemaa ja valmistamaa laite- tai laitoskokonaisuutta tai teknologiaa koskevia mekaanisia takuita ja suorituskykytakuita ajatellen – ja mikäli ei, olisiko tämä tarkoituksenmukaista sen kannalta, että lain sanamuoto tulisi vastaamaan lainsäätäjän tarkoitusta mahdollisimman tarkasti. Rajoitukset osapuolten sopimusvapauden tässä suhteessa saattaisivat kokemuksemme mukaan vaikuttaa olennaisesti Suomessa toteutettavien hankkeiden kilpailukykyyn erityisesti keskeisten laite- ja teknologiatoimitusten kannalta ja sitä kautta ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen torjunnan kannalta olennaisten energialiitännäisten projektien toteutettavuuteen Suomessa.

## **2.2 Vastuun ulottuvuus: ”Korjausvastuu tai virheen korjauskustannus”**

KRL 3 §:n vastuuajan määritelmän mukaan vastuu koskisi ”korjausvastuuta tai korvausvastuuta virheen korjauskustannuksista”. Perustelujen mukaan vastuu aikaa ei voisi sopimuksella lyhentää. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa korjausvastuun sisällöllistä ulottuvuutta ei kuvata tarkemmin, mutta vastuu aika rinnastetaan jonkinasteisesti takuu aikaan,<sup>4</sup> jonka sisällöllinen ulottuvuus esimerkiksi erilaisine rajoituksineen puolestaan tyypillisesti määräytyy sopimuksen perusteella.

Perustelujen viittaus vastuun ajallista ulottuvuutta koskevan sopimusvapauden rajoittamiseen herättää kysymyksen siitä, olisiko esityksessä syytä kuvata tarkemmin myös sitä, missä laajuudessa osapuolten sopimusvapaus vastuun sisällöllisen ulottuvuuden osalta on tarkoitettu säilyttää. Varsinkin laajamittaisissa teollisissa ja energia-alan hankkeissa yksittäinen virhe saattaa aiheuttaa merkittäviäkin seurannaisvaikutuksia muissa hankkeeseen liittyvissä suorituksissa. Esimerkiksi suunnittelijan aiheuttama suunnitteluvirhe saattaa aiheuttaa hankkeen toteutuksessa merkittäviä lisäkustannuksia, jos virhe käy ilmi vasta, kun töitä on jo edistetty tai valmistunut virheellisten

<sup>3</sup> VN/279/2018, s. 465.

<sup>4</sup> VN/279/2018, s. 260. Esityksen mukaan nykyisessä MRL:ssä ”vastuuajoista ei ole säännöksiä, vaan takuuajasta on voitu sopia yksityisoikeudellisessa sopimuksessa, tai sopimuksessa on voitu viitata yleisiin sopimusehtoihin” (korostukset tässä).

suunnitelmien perusteella. Vastuun käytännön merkityksen kannalta on siksi olennainen ero siinä, tarkoitettaisiinko KRL 3 §:n mukaisen vastuuajan olevan ajallisista rajoituksista huolimatta edelleen sisällöllisesti osapuolten välisten sopimusvapauden piirissä ja siten alisteista esimerkiksi osapuolten keskinäisille vastuuta rajoittaville sopimusehdoille.

Lisäksi olisi nähdäksemme ylipäättään syytä tarkentaa niiden vahinkojen piiriä, joiden olisi tarkoitus kuulua KRL 3 §:n mukaisen virheen korjaamista tai korjauskustannuksia koskevan vastuuajan soveltamisalaan. Edellä kuvattuun esimerkkiin viitaten suunnittelijan tapauksessa voisi syntyä tulkinnanvaraa sen suhteen, koskisiko vastuu virheen korjaamisesta uuden suunnitelman laatimista virheellisen tilalle vai virheen korjaamista siinä merkityksessä, että suunnitteluvirheen korjaaminen pitäisi sisällään myös virheen vaikutukset esimerkiksi toteutettuun rakennustyöhön. KRL 3 §:n sanamuodon viitattaessa ainoastaan *virheen korjauskustannuksiin* esimerkiksi erityissuunnittelijan vastuuta koskevan määräyksen säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan *virheestä aiheutuneen vahingon* korvaamiseen.<sup>5</sup> Vaihtelu korvausvastuun laajuutta koskevissa viittauksissa voi kokemuksemme mukaan tässä suhteessa johtaa tulkintaerimielisyyksiin rakennushankkeiden käytännön vahingonkorvaustilanteissa erityisesti huomioiden, että erilaisten tulkintavaihtoehtojen erot eri osapuolten kannalta voivat taloudellisilta vaikutuksiltaan kasvaa merkittäviksi.

### 2.3 Vastuusuhte: ”Rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan”

Teollisen rakentamisen toteutusmuotojen kontekstissa hankkeet saatetaan toteuttaa niin sanotulla EPC-mallilla (*Engineering, Procurement, Construction*). Siinä tilaaja hankkii koko rakennushankkeen toteutuksen niin sanotulta EPC-urakoitsijalta, joka edelleen saattaa toteuttaa osia suorituslaajuudestaan alihankintana (vrt. KVR-toteutusmuoto kotimaisten vakioehtojen viitekehyyksessä). EPC-muotoisessa hankkeessa esimerkiksi hankkeeseen nimetty erityissuunnittelija voi siten käytännössä olla sopimussuhteessa EPC-urakoitsijaan, joka puolestaan on sopimussuhteessa tilaajaan.

Tässä toteutusmuodossa EPC-urakoitsija vastaisi silloin rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan erityissuunnittelijan aiheuttamista virheistä sopimuksen perusteella, koska erityissuunnittelija olisi EPC-urakoitsijan alihankkija. Sama vastuu olisi käytännössä erityissuunnittelijalla, koska erityissuunnittelijan KRL 257 §:ään perustuva vastuu aika kohdistuisi KRL 3 §:n määritelmän mukaisesti rakennushankkeeseen ryhtyvään.

Yhteisvastuu ei edellytä sitä, että yhteisvastuusta on nimenomaisesti määrätty tai sovittu, vaan yhteisvastuu voi perustua myös ns. eriävään normipohjaan,<sup>6</sup> kuten yllä kuvatussa EPC-urakoitsijaan ja erityissuunnittelijaan perustuvassa vastuuasetelmassa olisi asian laita. KRL:n vastuu-aikaa koskevat määräykset toisivat siksi nähdäksemme aiempaa suuremmissa mittakaavassa mukanaan yhteisvastuuasetelmia sellaisiin teollisen ja energia-alan rakennushankkeisiin, joissa kaikki KRL:n vastuu-aikaa koskevien määräysten piirissä olevat hankkeen osapuolet eivät olisi sopimussuhteessa rakennushankkeeseen ryhtyvään.

Lisäksi asetelma muodostaisi rakennushankkeeseen ryhtyvälle KRL 257 § ja 3 §:n perusteella ns. suoran vaadeoikeuden erityissuunnittelijaa kohtaan rakennushankkeeseen ryhtyvään, EPC-urakoitsijaan ja erityissuunnittelijaan perustuvassa sopimusketjussa. Tämä tekisi uudella tavalla ajankohtaisiksi eräitä sellaisia suoravastuun ulottuvuutta sopimusketjuissa koskevia

<sup>5</sup> VN/279/2018, s. 260 mukaan ”esimerkiksi tilanteessa, jossa erityissuunnitelma olisi ollut virheellinen ja rakennustyö olisi tehty erityissuunnitelman mukaisesti, olisi erityissuunnittelija velvollinen korvaamaan *suunnitelmassa olleesta virheestä aiheutuneen vahingon*” (korostus tässä).

<sup>6</sup> *Perätalo, Katja*: Vastuumuotoerot ja rakennusurakka: Velvoiteoikeudellinen tutkimus sopimuksen ja deliktin väliselle rajapinnalle sijoittuvista vahingonkorvauskysymyksistä rakennusurakan vastuuasetelmien kontekstissa. Alma Talent, Helsinki 2020, s. 182–196.

velvoiteoikeudellisia jatkokysymyksiä, joiden on ammattimaisen rakentamisen kannalta voitu katsoa jäävän vallitsevassa oikeustilassa jossain määrin teoreettisiksi sopimusketjuja koskevan suoravastuun perustetta koskevan oikeustilan myötä.<sup>7</sup> Nämä jatkokysymykset olisi nähdäksemme syytä ottaa huomioon esityksen jatkovalmistelussa, jos oikeustilaa suoravastuun perusteen osalta KRL 3 §:n myötä esitetyllä tavalla muutettaisiin.

### 3 Lopuksi

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja muut energiamurroksen taustalla olevat tekijät mainitaan kuuluviksi keskeisimpiin lainsäädännön kokonaisuudistuksen taustatekijöihin. Energiamurros onkin yksi merkittävimmistä nykyajan megatrendeistä.

Rakentamisen vastuiden sääntelyn kannalta olennaista on huomioida se, että energiamurroksen vaatimat investoinnit tulevana vuosikymmeninä ovat merkittävältä osin luonteeltaan teollisen ja energia-alan rakennushankkeita: esimerkiksi Sitran 28 syyskuuta 2021 julkaiseman arvion mukaan tuulivoiman osuuden Suomen sähköntuotannosta tulisi noin seitsemänkertaistua nykyisestä vuoteen 2050 mennessä, mikä vaatii merkittäviä lisäinvestointeja tuulivoimarakentamiseen. Energiamurroksen edellyttämien investointien merkittävän kasvun myötä yhä keskeisempi osa rakentamisesta Suomessa tulee siten käytännössä painottumaan teollisen ja energia-alan rakentamisen osa-alueille.

Tuulipuistorakentamiseen, voimalaitoksiin ja erilaisiin teollisiin tuotantolaitoksiin liittyvä rakentaminen sovellettavine sopimusehtoineen ja toteutusmuotoineen kuuluu KRL:n soveltamisalaan yhtä kiinteästi kuin esimerkiksi perinteinen talonrakentaminen ja muut vahvasti kotimaisiin vakioehtoihin nojaavat toteutusmuodot. Siltä osin kuin KRL:iin esitetyillä vastuuajaa koskevilla määräyksillä vaikutettaisiin rakennushankkeen osapuolten sopimusvapauteen, liikutaan samalla perinteisesti yksityisoikeudellisten sitoumusten kohteena olevien kaupallisten riskinjakomekanismien ydinalueella. Tämän vuoksi on nähdäksemme tärkeää niin kotimaisen rakennusteollisuuden kuin kansainvälisiin investointeihin liittyvän suomalaisen kilpailukyvyyn varmistamisen kannalta, että lainsäädäntömuutosten aiheuttamia oikeudellisia ja kaupallisia vaikutuksia arvioitaisiin mahdollisimman tarkasti ja monipuolisesti eri kohderyhmien näkökulmasta. Lausuntonne tarkoitus on kiinnittää huomiota eräisiin keskeisiin kysymyksiin teollisen ja energia-alan rakentamisen näkökulmasta, joiden valossa vastuuajaa koskevan määräyksen vaikutuksia olisi nähdäksemme tarkoituksenmukaista arvioida esityksen jatkokäsittelyssä lain ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden parantamiseksi tässä suhteessa.

---

Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy:n puolesta

Katja Perätalo

Specialist Partner

Maria Landtman

Partner

---

<sup>7</sup> Perätalo 2020, s. 48–55.