

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

S-ryhmä kiittää mahdollisuudesta lausua luonnokseen hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Isona, kaikkialle Suomeen investoivana toimijana näemme lakikokonaisuuden hyvin oleellisena toimintamme kannalta. S-ryhmälle on tärkeää mahdollisuus investoida ja palvella suomalaisia sellaisissa sijainneissa ja rakennuksissa, jotka vastaavat asiakkaidemme tarpeisiin.

Säätelyn tulee olla ennakoitavaa ja selkeätä sekä sovittaa erilaiset intressit yhteen. Kaupan toimintaedellytysten huomioiminen lakiesityksen vaatimuksissa on tärkeää. Yhdyskuntasuunnittelun tulee mahdollistaa joustavasti investoinnit nykyaikaisiin kaupan palveluihin.

Esitetty lakiluonnos ei täytä tavoitetta keventää ja yksinkertaistaa kaavoituksen ja rakentamisen sääntelyä. Epäselvä ja tulkinnanvarainen sääntely johtaa valitusten lisääntymiseen ja investointien vaikeutumiseen.

Esitys ei vastaa kaupan tarpeisiin muuttuvassa toimintaympäristössä. Kaupan osalta esimerkiksi suuryksikköjen sijoittumista koskevasta erityissääntelystä tulee luopua kokonaan. Kansainväliselle verkkokaupalle pärjääminen edellyttää mahdollisuutta investoida joustavasti asiakastarpeiden mukaisesti.

Lakiesityksen taloudellisia ja muita vaikutuksia ei ole myöskään arvioitu kokonaisuutena, pykälämäärä kasvaa, yksityiskohtaisuutta on lisätty kautta linjan ja esityksestä puuttuu systeeminen uudistus suhteessa voimassa olevaan lakiin. Alkuperäisistä tavoitteista jäädytään kauas eikä

maankäytön ja rakentamisen toimintaympäristön haasteisiin tarjota joustavia keinoja, vaikka yksittäisiä positiivisia muutoksia löytyykin.

Luvut 1 Yleisiä säännöksiä ja 2 Viranomaiset:

Uudet määritelmät viherrakenteesta ja ekologisista yhteyksistä ovat epäselviä ja laajoja. Epäselvä ja päällekkäinen sääntely johtaa valitusten lisääntymiseen ja investointien vaikeutumiseen. Kyseisiä määritelmiä tulee selkiyttää lain jatkovalmistelussa.

ELY-keskusten edistämisen- ja tiedottamistehtävää koskeva täsmennys, joka velvoittaa tiedottamaan lainsäädäntömuutoksista ja tukemaan kuntia säännösten soveltamisessa on kannatettava, jos sillä edistetään kuntien yhdenmukaisia tulkintoja. Sen sijaan S-ryhmä ei kannata ELY-keskusten valitusoikeuksien laajentamista.

Luvut 4–9:

Esitys ei vastaa kaupan tarpeisiin muuttuvassa toimintaympäristössä eikä selkiytä sääntelyä. Kaavatasoja ei vähennetä ja kaavat pysyvät lähes ennallaan. Esityksen myötä ei siis päästäisi eroon liian yksityiskohtaisesta kaavoituksesta, menettelyn monivaiheisuudesta eikä pitkästä kestosta. Kaupan osalta esitys ei myöskään paranna edellytyksiä investoida joustavasti, päivittää toimintamalleja ja kilpailla kansainvälisten verkkokauppojen kanssa.

Kaupan laadullisesta ohjauksesta sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevasta erityissääntelystä tulee luopua kokonaan.

Keskusta-alueiden toimintaedellytysten parantaminen ja riittävästä tonttitarjonnasta huolehtiminen on kannatettava asia, joka lisää keskustasijainnin houkuttelevuutta. Kaikista neliö- ja laatuluokittelurajoituksista tulisi kuitenkin luopua, kauppa haluaa toimia siellä, missä asiakasvirrat ovat.

Keskustatoimintojen vetovoimaisuuden ratkaisevat siellä olevien palveluiden vetovoimaisuus ja niiden saavutettavuus kaikilla liikennevälineillä. Keskustan elinvoimaisuuden turvaaminen edellyttää laajaa vaikutusalueetta ja asiakasvirtoja myös keskustan ulkopuolelta. Liikenteen päästöjen vähenemistä S-ryhmä tukee muun muassa mittavilla sähköautojen latauspisteinvestoinneilla.

Keskusta-alueiden elinkelpoisuuden ratkaisevat yllä mainitut seikat eikä uusien kaupan neliöiden kaavoituksen rajoittaminen pelkästään keskustatoimintojen alueelle. Yhdyskuntasuunnittelun tulee huomioida eri myymäläkonseptit ja kokoluokat ja helpottaa investointeja nykyaikaisiin kaupan palveluihin. Kansainväliselle verkkokaupalle pärjääminen edellyttää mahdollisuutta investoida joustavasti asiakastarpeiden mukaisesti.

S-ryhmä katsoo, että lakiin tulee kirjata maanomistajalle oikeus laatia asemakaavan muutosehdotuksia omalla alueellaan, sekä määräaika asian käsittelylle. Pykälä varmistaisi maanomistajille lakiin kirjatun menettelyn, sekä tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun koko maassa. Ilman lakiin kirjattua menettelyä kuntien käytännöt asiassa vaihtelevat suuresti.

Luku 11 ja luvut 37–40:

Muutoksenhakuun liittyen asemakaavaa koskevan valituksen kiireellinen käsittely elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeiden kaavojen osalta on tärkeä ja kannatettava lisäys. Myös kaavoitukseen osallistaminen varhaisessa vaiheessa on tärkeää.

Valitusprosesseja olisi kuitenkin pyrittävä lyhentämään, eikä samasta asiasta pitäisi olla mahdollista valittaa useaan kertaan. Valitusoikeutta tulisi lisäksi rajata vain asianosaisiin. Valitusajalla on merkittävä vaikutus investointien toteutumiselle. Jo nykyisellään valitusprosessit haittaavat ja hidastavat yritysten investointeja.

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

Avoin ja tasapuolinen maapolitiikka ja tiedonsaannin helpottuminen ovat kannatettavia tavoitteita. Sen sijaan emme kannata maapoliittisten korvaus- ja maksutasojen nostoa. Maankäytön maksujen tulee olla läpinäkyviä ja kohtuullisia ja niiden on vastattava todellisia kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

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

S-ryhmä toteaa rakentamisen kokonaisuudesta yleisellä tasolla, että luvitusta on nopeutettava ja sujuvoitettava, sekä asetettava luvan saamiselle laissa määritelty määräaika (palvelulupaus). Tavoitteena luvan saamiselle tulee olla yhden luukun periaate. Kaavan mukaisen rakentamisen tulee olla lähtökohtaisesti sallittua ja lupaprosessin erityisesti näissä tilanteissa varsin suoraviivainen. Satsaukset digitalisaatioon vievät oikein toteutettuna tilannetta oikeaan suuntaan. Vaikuttamisen oikea-aikaisuus, mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, on tärkeää lupaprosessien kannalta. Investoivalle taholle on erittäin tärkeää saada tieto mahdollisimman aikaisin, onko hanke ylipäänsä toteutettavissa. Konseptit muuttuvat nopeasti, joten päätösten pitkittyminen vie rahaa ja voi muuttaa tilanteen kokonaan toiseksi investoivan tahon kannalta. Valittaminen tulisikin rajata vain asianosaisiin, eikä kerran käsitellystä asiasta tulisi voida valittaa useampaan kertaan.

Luku 8 Lupamenettely (222 §, 230 §, 232 - 234 §):

Esityksen 222 §:ssä on säännelty sekä suunnittelumallin että toteumamallin sisältöä. Erityisen tärkeänä asiana S-ryhmä pitää sitä, että yksityiskohtaista toteumamallia ei pidä säännellä laissa lainkaan, koska kaiken rakentamisen aikaisen tiedon vieminen tietomalleihin ja viranomaisille tarkoittaisi kerättävän tietomäärän valtavaa kasvua. Ylimääräinen, epäoleellinen tieto tulisi hankaloittamaan oleellisen tiedon löytymistä. Rakennuslupaprosessin ulkopuolista tietoa ei tulisi myöskään toimittaa mihinkään, ei rakennusvalvonnalle eikä RYTJiin.

S-ryhmän mielipide on, että tietojen tulee päivittyä toteumamalliin vain rakennuslupamuutoshakemusten kautta, jolloin tämän tietomallin nimi voisi olla esimerkiksi rakennuslupatoteumamalli. Lisäksi omistajan vastuulle on esitetty käyttö- ja huolto-ohjeen datan ylläpitämistä, jota omistajan tulisi ylläpitää tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tasolla.

Luku 16 Digitaalinen tietosisältö (86 § - 92 §):

Esityksen mukaan kaavoituksessa, yleisten alueiden suunnittelussa, tonttijaossa ja rakentamisluvissa siirrytään tietomallipohjaisuuteen ja valtakunnalliseen tietojärjestelmään.

Esitys jättää digitaaliseen tietosisältöön epäselvyyksiä, esimerkiksi sen osalta, missä muodossa tieto tarkemmin ottaen edellytetään siirrettävän. Esimerkiksi maapoliittinen ohjelma ja kaavaselostus ovat leipätekstiä eivätkä digitaalisen tietomallin sisältöjä. Avoimeksi jää myös, mitä tietoja kunnat joutuvat toimittamaan RYTJ-rekisteriin ja kenellä olisi päivitysvelvollisuus ja vastuu tietojen ajantasaisuudesta sekä se, kuka vastaa rajapintojen toimivuudesta ja tiedon oikeellisuudesta.

S-ryhmän mukaan tiedon yhteentoimivuus on kannatettava ja valtakunnalliseen tietojärjestelmään tulee edellyttää vain se tieto, mitä vaaditaan lakisääteisiltä menettelyiltä – ja vain kertaalleen.

Luku 25 Rakentaminen:

179 § 3) rakentamisen on hillittävä ilmastonmuutosta perustamalla elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, energiatehokkaisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kiertotaloutta edistäviin ratkaisuihin;

Tämä lisäys yleisiin vaatimuksiin on hyvin tulkinnanvarainen, vaikka kaikkien mainittujen yksittäisten asioiden edistäminen on tärkeää. Tarkoitetaanko taloudellisilla ratkaisuilla kustannustehokkaita ratkaisuja ja, jos kyllä niin millä aikahorisontilla, lyhyellä vai pitkällä. S-ryhmä on huolissaan siitä, että harkinta taloudellisuudesta ja sen aikajänteestä jää riippuvaiseksi säädösten tulkitsijasta. Harkittaessa hankkeen ominaisuuksia tässä kohdassa esitettyjen yleisten vaatimusten näkökulmasta

tulee ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuus, sillä rakennuksilla ja ratkaisuilla on erilaisia elinkaaria. Kaikkia rakennushankkeita ei ole tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta yrittää sovittaa samaan muottiin. Lisäksi S-ryhmä on erittäin huolissaan siitä, että rakentamisen kustannukset siirtyvät kiinteistöjen käytön kustannuksiin. Kestävän kehityksen edistämisen kannaltakin on tärkeää, että vaaditut ratkaisut ovat myös kustannustehokkaita. S-ryhmä ehdottaa ko. kohdan tarkentamista lisäämällä sanat ”tarkoituksenmukaisella tavalla” kohdan loppuun seuraavalla tavalla: ”..... kiertotaloutta tarkoituksenmukaisella tavalla edistäviin ratkaisuihin”.

188 § Väliaikainen rakennus

Voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa on kiinteistöjen väliaikainen käyttö kaavanvastaiseen käyttötarkoitukseen mahdollistettu 174 §:n poikkeamispäätöksen mukaisesti enimmillään viideksi vuodeksi. S-ryhmä pitää tämän määräjän pidentämistä kymmeneen vuoteen, kuten lainsäädäntö esimerkiksi Ruotsissa mahdollistaa, tärkeänä tilojen kiertotalouden ja käyttötarkoitusten joustavuuden kannalta. Pykälässä 1. momentissa on todettu, että rakennus on väliaikainen, jos se sen rakenne, arvo ja käyttötarkoitus huomioon ottaen on tarkoitettu pysyttäväksi paikallaan enintään 10 vuotta. Kiinnitämme huomiota siihen, että pykälän kirjoitusasu viittaa ainoastaan uusiin siirrettäviin rakennuksiin.

Nähdäksemme yhtä lailla tärkeää kuin tukea uusien rakennusten siirrettävyyttä ja väliaikaisuutta, olisi tukea olemassa olevien rakennusten väliaikaista käyttöä eri tarkoituksiin. Tämä on myös kestävän kehityksen kannalta oleellista. S-ryhmä esittää lisäksi, että pykälän 1. momenttia täydennetään siten, että käyttötarkoitus voi poiketa kaavanmukaisesta käyttötarkoituksesta, koska on tärkeää edistää olemassa olevien rakennusten väliaikaista käyttöä. Näin pykälällä olisi mahdollista tukea tilojen kiertotaloutta.

192 § Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus

Uusiutuvan energian käyttö rakennuksissa riippuu energiajärjestelmän energian puhtaudesta. Esitetty säädös on kustannustehoton tapa kestävän kehityksen edistämiseen. S-ryhmä tiedostaa, että vaatimus seuraa EU:n uusiutuvan energian direktiivistä. Suomen energiajärjestelmä on kuitenkin lähtökohtaisesti jo hyvin uusiutuvaa energiaa suosiva, joten 38 prosentin vaatimus täyttyy useissa rakennushankkeissa. Uusiutuvan energian direktiivi tulisi Suomessa laittaa toimeen siten, että ainoastaan niissä tapauksissa, joissa viranomaisen arvioi uusiutuvan energian vähimmäisvaatimuksen toteutumisen olevan vaarassa, laskelma vaadittaisiin tehtäväksi. Näin vältettäisiin säädöksen vaatimaa turhaa laskentatyötä kohdennettuna kaikkiin rakennushankkeisiin. S-ryhmä edellyttääkin pakollisen laskelman poistamista pykälästä. Lisäksi pyydämme kiinnittämään huomiota siihen, että Suomessa rakentaminen on jo muutenkin kallista kansainvälisissä vertailuissa ja siksi pitäisi välttää turhien kustannusten lisäämistä säädöksillä.

Materiaalien kiertoa halutaan edistää pykälän kaltaisella uudella säännöksellä rakennus- ja purkumateriaaliselvityksestä. Pykälä jää kuitenkin kovin irralliseksi, kun isossa kuvassa kiertotaloutta ei laissa valitettavasti edistetä. Kiertotaloutta voitaisiin systemaattisesti edistää joustavoittamalla kaavoitusta ja helpottamalla siihen liittyviä käyttötarkoituksenmuutoksia sekä väliaikaista käyttöä. Lisäksi rakennuksia, joille ei löydy käyttötarkoitusta, on voitava kehittää purkamalla purkumateriaalien kierrosta huolehtien.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys sekä siihen liittyvä tiedonkeruu purkuprosesseista ei yksin riitä edistämään materiaalien kiertotaloutta. Siksi tarvitaan kiertotalousmarkkinan tukemista ja rakennusmateriaalien kiertotaloutta haittaavien säädösteiden poistoa muun muassa End of Waste (jätteen luokittelun päättyminen) prosessien kautta. Uusiokäyttö ja kierrätysmarkkinan edistäminen johtaisi automaattisesti purettavuuden ja purkumateriaalien määrän huomioimiseen.

Luku 26 Olennaiset tekniset vaatimukset:

Ympäristöministeriön esityksessä tuodaan olennaisiin teknisiin vaatimuksiin uutena asiana sekä rakennuksen vähähiilisyysarviointi että elinkaariominaisuudet. S-ryhmä näkee ongelmallisena sen, että rakentamisen prosessiin lisätään uusia yksityiskohtaisia lisävaatimuksia eikä vähähiilisyttä edistävä muuntojoustavuus helpotu kaava- eikä lupatasolla. Vähähiilisyttä olisivat tilojen kiertotalous ja rakennuksien käytön mahdollistaminen useisiin sekä lyhytaikaisiin että pitkäaikaisiin tarpeisiin elinkaaren aikana. Nyt rakennuksien suunnitteluun vaaditaan panostamaan entistä enemmän muuntojoustavuuden nimissä, mutta työkalut muuntojoustavuuden hyödyntämiseen puuttuvat. Näitä olisivat esimerkiksi kiinteistöjen käyttötarkoitusten määrittelyminen väljemmin kaavoissa sekä kiinteistön käyttö väliaikaisesti eri käyttötarkoitukseen poikkeamispäätöksellä pidemmältä kuin viisi vuotta.

Esitetyn kaltaisen lainsäädännön seurauksena on liian yksityiskohtainen ja kustannustehoton ohjaus, mutta isoa kuvaa ei muuteta. Rakennuksilta ei voi vaatia muuntojoustavuutta, jos kiinteistön käyttötarkoitukset kaavoissa, lupaprosessit ja poikkeuslupamenettelyt eivät tue sen toteuttamista.

S-ryhmä pitää ilmastonmuutoksen torjuntaa ehdottoman tärkeänä. Olemme kuitenkin eri mieltä vähähiilisyteen liittyvien teknisten vaatimusten yksityiskohdista. Näkemyksemme mukaan vähähiilisydessä tulee lähteä hankkeen yksilöllisistä tarpeista ja parhaiten vaikuttavista tekijöistä, ei teoreettisesta hiilijalanjäljestä ja mekaanisesta laskennasta, mihin nyt esitys hiilijalanjäljen arvioinnista ohjaa. Esitys vähähiilisyysarviointimenetelmästä raja-arvoihin perustuen on ongelmallinen sekä hankekohtaisten innovaatioiden että vähähiilisyttä edistävien parhaiden ratkaisujen kannalta.

S-ryhmä on lausunut nyt ehdotetun vähähiilisyiden ohjauksen haasteisiin jo elokuussa 2021 päättyneellä lausuntokierroksella: ”Ehdotus ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen ilmastaselvityksestä”. Se, että nyt käsittelyssä olevan kaavoitus- ja rakentamislain pykälää vähähiilisyiden olennaisesta teknisestä vaatimuksesta ei ollut asetuksen lausuntokierroksella käytettävissä, oli merkittävä puute. Vähähiilisyiden säädösympäristöesityksessä on merkittäviä haasteita ja ongelmia innovaatioiden ja vähähiilisyiden ohjauksen kannalta. Näitä ei voi jättää käsittelemättä, muuten lopputuloksena on ristiriitaisia ja kustannustehottomia säädöksiä.

S-ryhmä huomauttaa lisäksi, että lakiluonnoksessa ehdotettujen uusien rakennushankkeita koskevien velvollisuuksien osalta ei ole esitetty mitään kokonaisarviota niiden taloudellisista yhteisvaikutuksista. Lakiesityksen ainoa rakennushankkeiden prosessia helpottava ja sujuvoittamista edistävä asia on kaksivaiheisen rakennuslupaprosessin mahdolliset hyödyt. Sitä vastoin rakennushankkeen prosessiin esitetään merkittävästi lisää suuruudeltaan eritasoisia velvollisuuksia. Näistä esimerkiksi digitaalisen tiedonhallinnan useiden säännösten läpileikkaavat vaatimukset ovat vaikutukseltaan taloudellisesti merkittäviä. 206 §:n vähähiilisyysvaatimus vaatii vähintään lisää resursseja prosessiin ja 207 §:n elinkaariominaisuusvaatimukset ovat vaikutuksiltaan epäselviä muun muassa 207 §:ään liittyvien asetusten antovaltuuksien ja niistä seuraavien velvoitteiden osalta. Näin laajaa lakiuudistusta ei nähdäksemme voi tehdä esittämättä sen taloudellisia kokonaisvaikutuksia. Näkemyksemme mukaan taloudelliset yhteisvaikutukset ovat merkittäviä ja isossa kuvassa uudistus ei tarjoa merkittäviä elementtejä rakentamisen kustannusten nousua helpottamaan.

206 § Tekninen vaatimus, rakennuksen vähähiilisyys

Ilmastovaikutusten ja vähähiilisyiden arviointi on jo nyt luonnollinen osa rakennushankkeita. Arvioinnissa tulee kuitenkin lähteä hankkeen yksilöllisistä tarpeista ja toimenpiteistä vähähiilisyiden edistämiseksi hankkeen kaikkien osatekijöiden kannalta. Kiinnitämme huomiota 206 §:n kohtaan: ”Uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saa ylittää käyttötarkoituksittain säädettyä raja-arvoa.” ja kohtaan: ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista.”

S-ryhmä näkee, että yksinkertaistettu rakennustyyppikohtainen raja-arvotarkastelu ei ole oikea tapa toteuttaa vähähiilisyiden ohjausta syistä, jotka olemme jo tuoneet esille ilmastaselvityksen asetusluonnoksen lausuntokierroksella. Esityksen mukainen raja-arvotarkastelu johtaa teoreettiseen vähähiilisyiden edistämiseen mekaanisen laskennan kautta eikä huomioisi rakennuksen kokonaisvaltaisia teknisiä järjestelmiä tai käyttöä. Vähähiilisyyttä arvioitaisiin elinkaariarviointiin pohjautuvalla menetelmällä. Huomautamme, että elinkaariarviointi ei ole tarkoitettu yleisen raja-arvotarkastelun kaltaiseen menettelyyn, vaan hankekohtaisten vaihtoehtojen vähähiilisyiden vertailuun. Nyt jo hankkeissamme on muodostunut tilanne, jossa vähähiilisyyttä ohjataan hankekohtaisesti ja sitten erikseen lasketaan ympäristöministeriön esityksen mukaisesti pilotoitaessa vähähiilisyiden ohjausta. Eli esitetty tapa ohjata vähähiilisyyttä johtaisi hankkeissa vähintään kaksinkertaiseen ohjaukseen ja haasteellisiin yhteensovituksiin eri ohjauskeinojen kesken.

Miksi vähähiilisyiden ohjaus ei vastaisi parhaita tapoja edistää vähähiilisyyttä? Näemme, että kokonaisuutta tulee kehittää suuntaan, jossa rakennushankkeessa kokonaisvaltaisesti tarkastellaan hiilijalanjälkeen vaikuttavia tekijöitä. Oikea tapa edistää asiaa olisi tehdä se hankekohtaista tekemistä korostamalla. Toimiakseen uskottavasti lähtökohtana voisi olla menettely, jossa ilmastaselvitykseen sisällytettäisiin täydentävänä tietona se, kuinka hankekohtaisesti vaihtoehtotarkastelu on vähennetty hiilijalanjälkeä siihen merkittävimmin vaikuttavissa rakenteissa ja rakennusosissa, talo- ja kylmätekniikan ratkaisuisa sekä energiamuotoon liittyvissä valinnoissa. Tämä tukisi kokonaisvaltaista hiilijalanjäljen huomiointia ja kohdistaisi huomion hankkeessa merkittävimpiin toimenpiteisiin. Menettely mahdollistaisi sen, että hiilijalanjälkeä pienennettäisiin hallitusti vaarantamatta elinkaaren aikaista elinkaari laatua ja kestävyyttä.

S-ryhmä esittää, että raja-arvomenettelystä luovutaan. Lakiesityksessä ehdotettu raja-arvomenettely yksinkertaistaa liikaa jättämällä pois keskeisiä osia projektista ja toteutettavasta kokonaisuudesta. Raja-arvomenettely edellyttäisi standardoituja rakennuksia, ja esimerkiksi edes asuinrakennukset eivät ole vertailukelpoisia muun muassa rakennuspaikan vaatimusten johdosta. Näkemysmme mukaan hankekohtaisesti tehtävät vaihtoehtotarkastelut ovat paras tapa vähentää hiilijalanjälkeä siihen merkittävimmin vaikuttavissa rakenteissa ja rakennusosissa, talo- ja kylmätekniikan ratkaisuisa sekä energiamuotoon liittyvissä valinnoissa.

S-Ryhmä yhtyy RAKLIN lausunnon ehdotukseen raja-arvomenettelyn korvaamisesta vähähiilisyiden säädösohjauksen toteuttamiseen vaihtoehtotarkastelulla, joka on kuvattu RAKLIN lausunnossa.

207 § Tekninen vaatimus, rakennuksen elinkaariominaisuudet

S-ryhmä näkee, että rakennuksen elinkaariominaisuuksien sääntely ei saa johtaa kustannustehottomuuteen ja muuntojoustavuuden heikkenemiseen rakennetussa ympäristössä. Muuntojoustavuutta ei esityksessä tarkenneta. Näemme merkittävänä ongelmana pykälän yleisen soveltamisen yksityiskohtaiseen rakennushankkeiden ohjaukseen. On kustannustehotonta huomioida etukäteen tarkasti, minkä tyyppistä muuntojoustavuutta rakennuksilta vaaditaan elinkaaren aikana. Rakennushankkeeseen ryhtyvä varautuu muuntojoustavuuteen jo kaupallisen käytön syistä. On lukuisia säädösteknisiä syitä, jotka heikentävät muuntojoustavuuteen varautumisen kannattavuutta. Nämä liittyvät esimerkiksi tarpeisiin muuntojoustavuuden käyttöönoton yhteydessä päivittää rakennuksen käyttötarkoitusta. Mikäli kaava ei mahdollista käyttötarkoituksen päivitystä tai käyttötarkoituksen muutos aiheuttaa lisää säädösteknisiä veloitteita, myöskään varautuminen rakennuksen muuntojoustavuuteen ei kannata. Rakentaminen on Suomessa kallista ja rakentamisen kustannuslisät siirtyvät asumisen kustannuksiin.

Näemme, että kierrätettävyyden edistäminen on hyvä tavoite. Keihäänkärki kierrätyksen tukemisessa ja uusiokäytön edistämässä tulisi kuitenkin olla kiertotalousmarkkinan tukemisessa. Huolimatta ymmärrettävistä tavoitteistaan ehdotukset elinkaariominaisuuksien sääntelyn eri osa-

alueista ovat erittäin teoreettisia ja johtavat erittäin suureen tietojen keräämiseen sekä ylläpitoon, ja sitä kautta merkittävään hallinnollisen taakan lisääntymiseen kiinteistöjen elinkaaren aikana. Kustannustehokkaampaa olisi tukea kiertotalousmarkkinaa, jolloin kiinteistöomistajille muodostuisi luonnollinen selkeä kannustin ylläpitää esimerkiksi pykälässä tarkoitettua materiaalitietoa. Lisäksi on ymmärrettävää, että 194 §:n Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys mukaisesti vaaditaan lupaprosessien yhteydessä purku- ja jättemateriaalin luettelointia. Omistajan halua säilyttää tarkkaa materiaalitietoa rakennuksesta täytyy kuitenkin edistää mainittujen markkinamekanismien kautta ja tarkka materiaaliluettelointi on poistettava tästä pykälästä kustannustehottomana tapana.

Rakennuksen purettavuuden tarkastelun vaatiminen on ymmärrettävää, joskin näemme, että tässäkin uusiokäyttö ja kierrätysmarkkinan edistäminen johtaisi automaattisesti purettavuuden huomioimiseen. Kaikkien elinkaarivaatimusten kustannushyötysuhdetta olisi harkittava erittäin tarkasti.

Luku 27 Rakentamisen luvanvaraisuus:

S-ryhmä kannattaa rakentamisluvan lupakynnyksen nostamista ja lupakäytäntöjen keventämistä. Esimerkiksi alle 30 neliöisen piharakennuksen mahdollistaminen ilman rakentamislupaa on omiaan lisäämään taloudellista aktiivisuutta ja pienrakentamista. Lupakynnyksen nostaminen ei saa kuitenkaan käytännössä johtaa siihen, että luvan saaminen tosiasiaa vaikeutuu, kun kevyemmistä lupamenettelyistä luovutaan ja rakentamisen lupakynnyksen ylittävistä kohteista edellytetään aina raskaat selvitykset (35 m² rakennus vs. kerrostalo).

S-ryhmä näkee muutokset rakentamisluvan lupakynnyksessä varsin marginaalisina, eikä niillä ole juuri merkitystä rakentamisen volyymien ison kuvan hankkeissa. Lakiluonnoksen kirjaukset rakentamislupaa edellyttävistä korjaus- ja muutostöistä jäävät tulkinnanvaraisiksi todellisten vaikutusten osalta lupakynnykseen. Tämä on ongelmallista prosessien ennakoitavuuden kannalta. Nykyisen lain tulkintojen perusteella korjausrakentamisen lupakynnyksessä on kunnissa paljon eroja.

Yksi lakiluonnoksen epäkohta on selkeiden käytänteiden puuttuminen käyttötarkoituksen muutosten ja väliaikaiskäytön helpottamiseksi. Näiden molempien kautta olisi mahdollista tukea rakennetun ympäristön resurssitehokkuutta ja siten edistää kestävästä kehityksestä.

Tilapäiselle rakentamisluvulle tulee saada 10 vuoden voimassaoloraja nykyisen 5 vuoden sijaan tilanteissa, joissa lupahakemuksessa esitetty käyttö poikkeaa kaavassa olevasta käyttötarkoituksesta. Pidempi määräaika tilapäiskäytölle madaltaisi kynnystä ottaa tiloja käyttöön ja investoida tilaan esimerkiksi yritystoimintaa varten. Tilankäyttö tehostuisi ja tyhjätilat vähenisivät. Tämä vähentäisi merkittävästi olemassa olevan rakennuskannan hiilipäästöjä.

Kaavojenkin ajanmukaistamista tarkastellaan määrävälein voimaantulon jälkeen ja näin pitäisi tehdä myös rakennusten käyttötarkoitusten osalta. Tarvittaessa, omistajan arvioinnin perusteella, ilman käyttöä olevan rakennuksen käyttötarkoitusta pitäisi voida muuttaa purkamalla rakennus pois lukien suojelutarpeessa olevat rakennukset.

ELY-keskuksen rooli rakennuslupapäätöksiin liittyvissä asioissa tulee säilyttää nykyisen järjestelmän kaltaisena, kuten lausunnossa myös 323 §:n kohdalla viitataan.

S-ryhmä vastustaa ELY-keskuksen valitusoikeuden laajentamista voimassa olevasta (vuonna 2017 voimaan astunut lakimuutos).

209 § Rakentamislupaan kuuluva sijoittamislupa ja toteuttamislupa

S-ryhmä pitää hyvänä lakiesityksen lähtökohtana olevaa hankkeeseen ryhtyvän päätösmahdollisuutta hakea rakentamislupaa yhdellä tai kahdella päätöksellä. Kaksiosainen rakentamislupamenettely tarjoaisi oikein toteutettuna ja vähemmillä kaavatasoilla mahdollisuuksia. Näemme ehdottoman tärkeänä, että tämä myös säilyy kaksivaiheisen rakentamislupaprosessin toimintaperiaatteena. Näemme kaksivaiheisen rakentamisluvan suurimpana riskinä, että lupaprosessin kokonaisuuteen tulee lisävaiheita, ja että jokainen vaihe tehdään maksimitarkkuuksien sääntelyä ja byrokratiaa lisäten. Esimerkiksi valitusoikeus lupapäätöksestä voi johtaa yksittäisen hankkeen osalta kahdesta eri lupapäätöksestä valittamiseen esimerkiksi pienenkin sijoitusluvassa tapahtuneen muutoksen johdosta.

217 § Rakennuksen purkamislupa

S-ryhmän näkemyksen mukaan purkamisen lupakynnys on aivan liian korkea. Purkamislupa tulee myöntää myös niissä tilanteissa, joissa rakennukselle ei ole osoitettavissa käyttötarkoitusta tai tilanteissa, joissa rakennus on huonokuntoinen. Purettaessa rakennusmateriaalit olisi joka tapauksessa kierrätettävä. Tarkasteltaessa asiaa laajemmin yhdyskuntarakenteen eheyttämisen sekä olemassa

olevan infrastruktuurin ja toimintojen sijoittamisen eikä vain yksittäisen rakennuksen näkökulmasta, purkamisen on useissa tapauksissa ilmastoteko. Useissa tapauksissa rakennusten purkamista ja käyttötarkoitusten muutosta tulisi helpottaa eikä kiristää juuri kaupunkirakenteen eheyttämisen edistämiseksi, joten lakiehdotuksen suunta on näiltä osin väärä.

Luku 28 Lupamenettely:

S-ryhmä kannattaa digitalisaatiota myös rakentamisen lupien osalta. Tietomallipohjaiseen rakentamislupaan siirtyminen mahdollistaa tiedon siirtämisen tarkoituksenmukaisella tavalla. Samaan aikaan on kuitenkin tärkeä huolehtia, että yksityiskohtaisia tietoja rakennuskohteesta sisältävä toteumamallie käytännössä johda hyvin laajaan rakennuksia koskevan tiedon jakamiseen, mistä voi aiheutua esimerkiksi turvallisuushkia julkisten rakennusten osalta. Toisaalta viranomaiselle tulee luvitusprosessissa toimittaa ainoastaan sellaiset olennaiset tiedot, jotka tarvitaan valvontaan.

Luku 30 Vastuu:

3 § Määritelmät: Vastuu aika

S-ryhmän näkemyksen mukaan viiden vuoden vastuun sisällöstä pitää olla mahdollista sopia toisin niin, että vastuuta voitaisiin rajata erilaisin vastuunrajoituksin, esimerkiksi rahamääräiseen enimmäismäärään, jos rakennushankkeeseen ryhtyvä suostuisi vastuunrajoitukseen. Tätä koskeva kirjaus tulisi ottaa lakiin. Oikeus sopia toisin mahdollistaisi myös allianssin sekä kaikki nykyiset ja tulevat hankkeiden toteutusmuodot.

254 § Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus

S-ryhmä vastustaa rakentamishankkeeseen ryhtyvälle lakiin kirjattavaa huolehtimisvelvollisuuden lisäämistä olennaisten teknisten vaatimusten aikatauluissa pysymiseksi, koska ryhtyvä ei voi laadunparantamisen nimissä vastata muiden osapuolten ajankäytöstä ja koska muut laissa vastuutetut tahot tulevat vetoamaan ryhtyvän vastuuseen aikataulutuksesta omasta vastuusta vapautuakseen. Lakiesityksenhän mukaan vastuusta voi vapautua vetoamalla vastuullisesta tahosta riippumattomaan seikkaan.

254 § Pääsuunnittelija, rakennussuunnittelija ja erikoissuunnittelija

S-ryhmän näkemyksen mukaan esitykseen pitäisi selventää, keitä hankkeen suunnittelijoista vastuu koskee. Näkemyksen mukaan on rakentamisen laadun kannalta hyvä, että pääsuunnittelija huolehtii suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta sekä siitä, että suunnitelmat muodostavat kokonaisuuden, ja on hyvä, että pääsuunnittelijan vastuu ei ulotu toisten suunnittelijoiden laatimien suunnitelmien sisältöön. Esitykseen pitäisi selventää, keitä hankkeen suunnittelijoista vastuu koskee.

S-ryhmä kannattaa 5 vuoden vastuuajaa pääsuunnittelijalle sekä vastaavalle rakennussuunnittelijalle ja vastaaville erityissuunnittelijoille vastuun ajallisen sitovuuden osalta, mutta pitää mahdollisena, että vastuuta voitaisiin rajata erilaisin vastuunrajoituksin, jos rakennushankkeeseen ryhtyvä suostuisi vastuunrajoitukseen, jolloin sen sopiminen olisi mahdollista ja sitä koskeva kirjaus tulisi ottaa lakiin.

Kaavoitus- ja rakentamislain tai muunkaan lainsäädännön ei käsityksemme mukaan tulisi määritellä yksityiskohtaisesti, kenen tehtävänä on tarkentaa suunnittelu- ja toteutumamallia rakennuslupaa varten, jolloin sen tarkentaminen jäisi hankkeeseen ryhtyvän vastuulle ja sopimuksella sovittavaksi rakennushankkeeseen ryhtyvän tai päätoteuttajan kanssa. Jos tehtävävastuu kuitenkin tulee lakiin, niin siihen on ehdottomasti tultava lisäys: ”ellei rakennushankkeeseen ryhtyvän aloitteesta ole toisin sovittu.”

258 § Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuu

S-ryhmän näkemyksen mukaan eri osapuolille asetetut vastuut pitää olla kirjoitetut niin, ettei jää epäselväksi se, että ne eivät ole ristiriidassa yhteistoiminnallisten hankkeiden ja mahdollisten uusien kehitettävien toteutusmuotojen osalta. Lakiesitykseen olisi tehtävä selvennys, jossa todetaan, että mikäli rakennushankkeeseen ryhtyvä suostuisi laissa ehdotetun vastuun rajoittamiseen, tulisi sen sopiminen olla mahdollista.

Näkemyksemme mukaan esitykseen on lisättävä säännös päävastuullisen toteuttajan yhteensovitusvelvollisuudesta siten, että päävastuullisen toteuttajan olisi huolehdittava siitä, että eri urakoitsijoiden työt muodostavat kokonaisuuden siten, että rakentamista koskevat säännökset ja määräykset sekä hyvän rakennustavan vaatimukset täyttyvät.

Esitämme lakiesitykseen lisättäväksi kaikkia urakoitsijoita sitovan yhtenäisen viiden vuoden vastuuajan, koska pelkästään päävastuulliselle toteuttajalle asetettu vastuu omista aliuurakoitsijoistaan ei ole riittävä.

261 § Valvoja

S-ryhmän näkemyksen mukaan valvojan vastuun ja samalla roolin, kuten minkä tahansa muunkin konsultin roolin, tuominen lakiin on ongelmallista, koska vastuun kirjaaminen lakiin luo epäselvyyttä valvojan ja toteutuksen välisiin vastuunjakoihin ja lisää sitä kautta hankkeisiin kohdistuvia riitoja.

Luku 34:

303 § Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje

S-ryhmä toteaa, että digitaaliset käyttö- ja huolto-ohjeet ovat alan toimijoiden keskuudessa jo nykypäivää ja kannatettavia. Ohjeen osalta on tärkeää edelleen huomioida, että tiedot, jotka tulevat ohjeen myötä julkisiksi eivät vaaranna rakennusten turvallisuutta, ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksien tulee rajoittua valvonnan kannalta relevantteihin tietoihin. Käyttö- ja huolto-ohjeisiin liittyvä sanktiointi on ylimitoitettua.

Esitetty digitaalinen käyttö ja huolto-ohje on hyväksyttävä, mutta S-ryhmä vastustaa velvollisuutta toimittaa kyseistä tietoa jatkossa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ) tai viranomaiselle rakennusvalvontaan. Tietojen säilyttäminen ja täydentäminen tulisi olla rakennuksen omistajan vastuulla tarkoituksenmukaisesti katsomallaan tasolla.

306 § Rakennuksen katsastus

S-ryhmä katsoo, että valvontaan perustuva katsastusmenettely ei ole tarkoituksenmukainen tapa vaikuttaa rakennusten ylläpitoon, joka perustuu koko ajan enemmän olosuhteiden jatkuvaan seurantaan. Määräajoin suoritettava tarkastus rakennuksen ylläpito- ja kehittämistarpeista tuntemattoman katsastajan toimesta ei tuottaisi merkittävää lisäarvoa vuosittain tapahtuvaan rakennusten pitkän tähtäimen suunnitelma- ja tulevaisuustyöhön. Näkemyksemme mukaan menettely olisi kustannushyötysuhteeltaan heikko ja veisi resursseja vaikuttavampien ja oikea-aikaisempien toimenpiteiden ja keinojen hyödyntämisestä. Myös vaikutusten arviointi asiassa on puutteellinen.

S-ryhmä vastustaa katsastusvelvollisuutta, koska se aiheuttaa turhia kustannuksia edistämättä elinkaaren aikaista laatua. Katsastusvelvollisuuteen kohdistetut panokset ovat poissa kiinteistöjen suunnitelmallisesta kehittämisestä.

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.

S-ryhmä ei ota tähän kohtaan kantaa.

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?

S-ryhmä ei ota tähän kohtaan kantaa.

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?

S-ryhmä ei ota tähän kohtaan kantaa.

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

S-ryhmä ei ota tähän kohtaan kantaa.

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?

S-ryhmä ei ota tähän kohtaan kantaa.

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

Lausunto HE-luonnoksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön S-ryhmä.pdf

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Lausunto HE-luonnoksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön S-ryhmä.pdf](#)

Loukkola Matti
SOK / S-ryhmä