

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

1. Aluksi

SRV Yhtiöt Oyj ("SRV") esittää lausuntonaan kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) lakiluonnokseen ja valmisteluun seuraavaa:

SRV pitää lakiesitystä ja sen valmistelua kokonaisuudessaan epäonnistuneena ja esittää lainvalmistelun keskeyttämistä. Alueidenkäytön ja rakentamisen sääntely olisi lakiuudistuksella merkittävästi lisääntymässä ja monimutkaistumassa. Ehdotetut raskaat ja väistämättä hitaat menettelyt eivät parantaisi eri tahojen kykyä vastata ketterästi jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön tarpeisiin. Lakiuudistus näyttäytyy Suomen kilpailukyvyn vahvistamisen kannalta varsin negatiivisena.

SRV viittaa Rakennusteollisuus RT Ry:n ("RT") hyvin perusteltuun lausuntoon, eikä toista kaikkia RT:n esiintuomia näkökohtia, vaan keskittyy omassa lausunnossaan vain lakiesityksen keskeisimpiin epäkohtiin. SRV:n eriävät mielipiteet kohdistuvat erityisesti kaavoitukseen, valitusprosesseihin ja maankäyttömaksuihin ehdotettuihin muutoksiin, sopimusvapautta rajoittaviin pykäliin, eritoten päätoteuttajan lakiin kirjattavaan vastuuseen ja vastuu-aikaan, sekä työnjohtajien riippumattomuutta koskeviin esityksiin.

Lisäksi SRV haluaa viitata Kuntaliiton lausuntoon luonnoksen vaikutuksista kuntien toimintakykyyn. Viranomaisten kyvykkyys, riittävät resurssit ja ennustettavat prosessit ovat yhdyskuntaa kehittävän rakentamisen ja investointien kannalta elintärkeitä. Lakiluonnos vaikuttaisi kuitenkin ohittavan nämä näkökohdat ja aiheuttavan täysin alkuperäisten tavoitteiden, kuten kaavoitus- ja lupaprosessien sujuvoittaminen, vastaisia vaikutuksia.

Investointien kiihdyttämiseksi ja rakentamisen prosessin ennustettavuuden parantamiseksi viranomaiskäsittelyille ja viranomaisille esitettäville tietopyynnöille tulisi asettaa vasteaika. Ennustettavuus edesauttaisi rakennusprojektien resursointien oikea-aikaisuutta ja hankkeiden etenemistä jouhevasti ja laadukkaasti.

SRV pitää myös erityisen huolestuttavina RT:n ja usean muun tahon huomioita lakiuudistuksen valmisteluprosessin ongelmista ja erikoislaatuisuudesta, sekä lakiesityksen vaikutustenarvioinnin puutteellisuudesta. SRV edellyttää, ettei näin suurta uudistusta vietäisi läpi puutteellisella valmistelutyöllä, etenkin kun käytössä oleva lainsäädäntö on täysin toimintakuntoinen.

2. ALUEIDENKÄYTÖN KOKONAISUUS

Kaavoitusprosessia tulee sujuvoittaa nykymallista. Nyt esitetyt muutokset lakiin uhkaavat hidastaa kaavoitusta ja lisätä valitusmahdollisuuksia luomalla uusia valitusperusteita ja laajentamalla valitusoikeutta. Kaavajärjestelmän yksinkertaistamisen sijaan oltaisiin luomassa yksi uusi kaavataso, jonka valmistelu vaatisi huomattavasti aikaa ja resursseja, joista on jo nykyisin vajetta monessa kunnassa.

ELY-keskusten roolin kasvattamiseen ei ole esitetty perusteluja, eikä ole uskottavaa, että nyt ehdotettuihin tehtäviin olisi ELY-keskuksilla tarpeeksi resursseja. Viittaamme RT:n perusteltuun lausumaan aiheesta (kohta 2.2).

Maakuntakaavan osittainen oikeusvaikutteisuus vaikuttaa ongelmalliselta, erityisesti ymmärrettävyyden kannalta: osa merkinnöistä olisi oikeusvaikutteisia, osa ei. Entä ehdotuksessa olevan viiden vuoden siirtymän jälkeen, jos vanhoja kaavoja tulkittaisiin uuden lain mukaan? Siirtymäaika tulisi poistaa. Ennen lain voimaantuloa vireille tulleita maakuntakaavoja pitäisi tulkita nykyisen lain mukaan, ei uuden. Ehdotettu uusi viherrakenne ei tuo mitään uutta, mutta sen sijaan epäselvänä käsitteenä luo uuden valitusperusteen.

Uutta, oikeusvaikutuksetonta kaupunkiseutusuunnitelmaa ei tulisi säätää lainkaan. Se vie paljon resursseja ja hidastaa kaavoitusprosessia. Alueet ovat jo nyt tehneet tarvittaessa yhteistyötä, ja kokevat järjestelmän toimivaksi, kuten Kuntaliittokin toteaa.

Pakollisia lausuntopyyntöjä kaavasunnitelmista ei tulisi lisätä, ne lisäävät viranomaisten työtaakkaa ja hidastavat kaavaprosesseja entisestään ilman perusteltuja etuja. Sen sijaan yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittely, ja yleiskaavan käyttäminen rakennusluvan perusteena tulee sisällyttää uuteen lakiin.

SRV viittaa lisäksi RT:n esiin tuomiin kaavoituksen kipupisteisiin ja mahdollisuuksiin:

”Rakennusliikkeiden ja myös muiden toimijoiden kannalta ongelmia ovat kaavoituksessa aiheuttaneet yksityiskohtaiset kaavamääräykset, jotka ulottuvat rakennussuunnitteluun ja sisältävät yksityiskohtaisia yksittäisiä rakennuksia koskevia määräyksiä, jopa rakennuksen sisätiloihin. Esitämme, että lakiin tai sen perusteluihin selkeästi kirjataan kaavaohjauksen rajat, jotka eivät ole kaavoituksessa sallittuja. Tällä voitaisiin vaikuttaa esimerkiksi toteutusvaiheessa usein esiin tulevien poikkeuslupien määrään.

Asemakaavan tarkoitusta ja sisältöä koskeviin säännösehdotuksiin olisi tarpeen lisätä asemakaavamääräysten kustannusvaikutukset ja taloudellinen toteuttamiskelpoisuus niiden seikkojen joukkoon, jotka on otettava huomioon asemakaavaa laadittaessa. Nykyisin tähän ei veloiteta, minkä seurauksena kunnat laativat säännönmukaisesti erittäin yksityiskohtaisia asemakaavoja, joiden toteuttamiskustannuksia ei ole lainkaan arvioitu. Useiden eri tahojen teettämien selvitysten perusteella (tuoreimpana esimerkkinä RAKLIn ja Kiinteistöliiton keväällä 2021 valmistunut selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista) kuitenkin tiedetään, että asemakaavan yksityiskohtaisilla määräyksillä saattaa olla erittäin suuri kustannusvaikutus rakentamiseen ja näin ollen myös asumisen hintaan. Lainsäädännöllä voitaisiin ohjata kuntia ottamaan taloudellinen toteuttamiskelpoisuus kattavammin huomioon – erityisesti se, millä tavoin rakentamistapaa koskevat periaatteet aiheuttavat kustannuksia. Kaavamääräysten kumuloituvat yhteisvaikutukset saattavat olla ratkaisevia sen kannalta, voidaanko hankkeita ylipäättään käynnistää tai rahoittaa. Tämä korostuu erityisesti ARA-rahoitteisissa hankkeissa.

Asemakaavan laatimistarvetta koskevassa pykäläehdotuksessa (36 §) veloitetaan ottamaan alueidenkäytön ohjaustarvetta arviotaessa huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Näkemyksemme mukaan listaan tulisi lisätä myös täydennysrakentamisen mahdollisuudet. Vähähiilisen yhteiskunnan ja hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi täydennysrakentaminen jo olemassa olevaan rakennettuun ympäristöön on keskeinen keino, jolla yhdyskuntarakenteen hajautuneisuuteen pystytään puuttamaan. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että kuntia veloitetaan kaavoituksessa luomaan lisää tilaisuuksia toteuttaa hankkeita nimenomaan täydennysrakentamisen kautta.”.

Myös RT:n lausuma (kohta 2.6) aloiteoikeudesta ja kumppanuuskaavoituksesta vastaa myös SRV:n kantaa.

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

SRV:n mielestä maankäyttömaksujen osalta tärkeintä on ennakoitavuus. Nykyarvon määrittämisessä on huomioitava purku-, paikoitusratkaisun ja perustamisolosuhteiden yms. kustannukset maksun lievennyksenä. SRV vastustaa maankäyttömaksujen korotusta ja yhtyy RT:n lausuman perusteluihin (kohta 3.2):

”Myös kunnalle suoritettavat maankäyttömaksut ja niiden sisältö vaikuttavat kaavoituksen ohella yksityisten toimijoiden hankkeiden toteuttamiskelpoisuuteen. Lakiin ehdotettu maankäyttösopimusjärjestelmä ei anna maanomistajalle riittäviä keinoja arvioida hankkeen kannattavuutta ja toteutuskelpoisuutta etukäteen. On tärkeää varmistaa, että maankäyttömaksut ovat ennakoitavia, kohtuullisia ja perusteiltaan selviä sekä vastattava todellisia kunnalle aiheutuvia kustannuksia. On huomattava, että maanomistajan kannalta on kaavoitustilanteessa vaihtoehtona suostua kunnan esitykseen maankäyttömaksusta tai jättää hanke toteuttamatta.

Lakiesityksen mukaan maankäyttösopimuksissa ei voida sopia kaavan sisällöstä. Lisäksi todetaan, että maankäyttösopimuksessa voidaan laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Koska kumpaakaan kohtaa ei enemmälti selosteta, lakiesityksen perusteella jää epäselväksi, mistä asioista sopimuksissa voidaan sopia. Mielestämme laista tai perusteluista tulisi selvästi ilmetä esimerkkilistan avulla, mistä asioista maankäyttösopimuksissa saa sopia ja mistä ei. Esimerkiksi Ruotsissa on selkeästi säädelty laissa mitä sopimukset saavat sisältää ja mitä sopimukset eivät saa sisältää. Maankäyttösopimuksissa on nykyisin ehtoja ja velvoitteita koskien mm. ARA-tuotannon määrää, liikehuoneistojen määrää, tuotantomuotojakautumaa, toteutusaikataulua, huoneisto-ohjelmaa, keskipinta-alaa jne. Kunnalle luovutettavat alueet voidaan nykyisin vaatia luovutettavaksi puhdistettuina, rakennukset ja rakenteet purettuina tai jopa louhittuna tai kaivettuna tiettyyn tasoon. Tämäkin puoltaisi selkeää listaa siitä, mistä sopimuksessa saadaan sopia. Sopimukset ovat jo nykyisin laajentuneet koskemaan asioita, jotka eivät vastaa alkuperäisen sääntelyn tavoitteita eli sitä, että kunnalle kaavasta aiheutuvat infrakulut saataisiin katettua. Maankäyttösopimuksien avulla kunnat käytännössä lisäävät rakentamisen entisestään tiukkaa sääntelyä.

Esityksessä ehdotetaan kunnan maan arvonnoususta maanomistajalta perittävän korvauksen enimmäismäärän nostamista 60:stä prosentista 70:iin. Muutos heikentäisi entisestään rakennushankkeiden kannusteita, kun arvonnoususta jäisi kiinteistöä kehittäväälle taholle alimmillaan vain 30 %. Esityksen mukaan maksun määräämisen kynnyсарvo alenisi nykyisestä 500 kem:istä 250 kem:iin. Käytännössä esimerkiksi vanhojen lähiöiden täydennysrakentaminen vaikeutuisi, kun yksittäisen lamellitalon korotus yhdellä kerroksella merkitsisi noin 300–500 kem:in lisäystä per kerros. On huomattava, että korotus olisi taloyhtiön kannalta tärkeä koska se voisi hankkeen avulla mahdollisesti maksaa samalla hissien rakentamisen ja putkiremontin.

Uuden kaavoitus- ja rakentamislain tulisi edistää täydennysrakennushankkeita, minkä vuoksi olisi perusteltua säätää laissa niille matalampi maan arvonnoususta perittävä korvausprosentti ja korkeampi kynnyсарvo kerrosneliömetreissä kuin muille hankkeille. On tärkeää muistaa, että muutos heikentäisi myös esimerkiksi tavallisten taloyhtiöiden mahdollisuuksia toteuttaa olemassa olevien rakennustensa täydennysrakennushankkeita, sillä moni hanke muuttuisi prosenttimuutoksen ja kynnyсарvon muutoksen myötä taloudellisesti kannattamattomaksi. Käytännössä esitys maankäyttömaksun korottamisesta ja kynnyсарvon alentamisesta kohdistuu lähiöalueille ja juuri väljästi rakennetuille omakoti- ja pienkerrostaloalueille, joissa hankkeiden suuruus vaihtelee 250–1000 kerrosneliömetrin välillä. Juuri näille alueille tulisi tarjota porkkanaa täydennysrakentamiseen ilmastonmuutoksen torjumisenkin vuoksi.

Nykykäytännön ongelmana on myös arvonnousun määrittelyn subjektiivisuus. Maanomistajan näkemys arvonnoususta poikkeaa usein kaupungin näkemyksestä, mutta maanomistajan ainoa vaihtoehto on hyväksyä kaupungin näkemys, jotta kaava saadaan etenemään. Rakennusteollisuus esittää, että kunnissa olisi julkisesti saatavilla olevat hintavyöhykekartat ms. rakennusoikeuksien arvosta kaupungin eri osissa (vrt. ARA-hintakartat ja verottajan verotusarvokartat). Nykyarvon määrittämisessä olisi myös tärkeä huomioida purku- yms. kustannusten huomioiminen maksun lievennyksenä.

Yleisten alueiden toteuttamiseen liittyvät pykäläehdotukset ovat ongelmallisia. Rakennusteollisuuden näkemyksen mukaan ne ovat liian selvästi kuntia yksityisten kustannuksella suosivia. Kunnille annettaisiin lakiehdotuksen mukaan mahdollisuus maanomistajilta perimiensä maksujen jälkeen lykätä yleisten alueiden toteuttamista erittäin pitkään tai jopa jättää tietyissä tilanteissa yleiset alueet kokonaan toteuttamatta. Kunta saisi periaatteessa loputtomiin lykätä

yleisen alueen toteuttamista taloudelliseen tilanteeseensa tai aiheutuviin kustannuksiin vedoten, vaikka yleisen alueen toteuttamistarve olisi ilmeinen.

Lisäksi kiinteistönomistajan oikeuksien kannalta hyvin ongelmallinen olisi kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia käsittelevän pykäläehdotuksen peräti 15 vuoden taannehtiva kustannusvastuu, joka voitaisiin langettaa kiinteistönomistajalle jo aikaisemmin toteutetusta yhdyskuntarakentamisesta.”

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

Lupajärjestelmä

Rakentamisen lupajärjestelmän sujuvoittaminen on erittäin kannatettava tavoite, mutta vaikuttaa siltä, että lakiluonnoksen esitykset voisivat aiheuttaa päinvastaisen vaikutuksen. Luvituksen monimutkaistumisen lisäksi SRV on huolissaan sen mahdollisesta lisäkuormituksesta jo kuormittuneelle lupakäsittelylle, jos esimerkiksi osa aiemmin toimenpideluvan piiriin kuuluneista hankkeista jatkossa vaatisikin rakentamisluvan.

SRV suhtautuu esitetystä kaksiosaisesta mallista saataviin hyötyihin epäillen. Mikäli sijoitusluvan hakemisella voitaisiin varmistua siitä, että valitukset on käsitelty tässä vaiheessa, ja toteutusvaiheen lupaprosessissa tosiaan keskityttäisiin vain teknisten ja lain vaatimien kriteerien täyttymiseen, se olisi tehokas tapa parantaa ennakoitavuutta rakentamishankkeissa. Mikäli kuitenkin toteutusvaiheessa olisi riskinä jälleen valitusten käsittely ja mahdollinen palautus ensimmäiseen vaiheeseen, tai jos ensimmäisessä vaiheessa vaaditaan liian tarkkoja tietoja, tullaan päätökset käytännössä hakemaan yhtä aikaa.

Vähähiilisyys

Rakennuksen vähähiilisyyden johtamisessa elinkaarivaikutusten arviointi on hyvä tapa kiinnittää huomiota rakentamisen valintoihin. Rakennuksen laadulla on merkittävin vaikutus sen pitkäikäisyyteen ja käytettävyyteen, sekä lopulta myös käytönaikaisiin päästöihin. Tämän vuoksi SRV toivoo, että mahdolliset raja-arvot olisivat käyttötarkoitukseluokakohtaisuuden lisäksi vähintään neliöperusteisia, sillä rakennustyyppien sisälläkin rakennusten tekniset vaatimukset ja ympäristöt eroavat toisistaan paljon. Korkea rakentaminen poikkeaa selvästi muusta rakentamisesta, ja sen tulisi olla oma alakohtansa. Samoin laskentamenetelmän päästökertoimet tulisi harkita huolellisesti, että kokonaisuus ohjaa vähähiilisyyteen.

Ilmastaselvityksen laatijalle olisi hyvä olla pätevyysvaatimus. Laskentatulokset vaihtelevat saman rakennuksen kohdallakin laskijasta riippuen.

Hiilikädenjälki ei ole vielä standardoitu käsite. Mikäli se sisällytetään lakiin, tulisi se selittää ja perustella tarkoin.

SRV yhtyy RT:n kantaan koskien vastuiden kirjaamista perusteluihin kiertotalousseikkoihin liittyen:

”Rakennushankkeeseen ryhtyvälle asetettaisiin lakiehdotuksen mukaan velvoite huolehtia, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla materiaalitehokkaasti elinkaariominaisuuksiltaan ekologisiksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä

käyttöältään pitkäikäiseksi. Rakennuksen on oltava hyödynnettävissä olevin osin purettavissa siten, että rakennusosia voidaan käyttää uudelleen tai hyödyntää materiaalina. Vaikka rakennushankkeeseen ryhtyvä täyttäisi kaikki nämä vaatimukset, rakennuksen tekninen käyttöikä ei välttämättä muodostu aiotun pituiseksi eikä rakennusmateriaaleja voida kierrättää suunnitellulla tavalla, jos omistaja laiminlyö rakennuksen ja sen osien huollon ja kunnossapidon. Jos omistaja syyllistyy tällaiseen laiminlyöntiin tai rakennuksen vääränlaiseen käyttöön, tästä eivät voi tietenkään suunnittelijat, rakennustuotteiden valmistajat tai rakennushankkeeseen ryhtyvä olla vastuussa, mikä pitää selvästi ja yksiselitteisesti kirjata myös pykälien perusteluihin. Rakennusten korjausvelka ja puutteellinen huolto ja kunnossapito ovat maassamme laajamittainen ongelma, joten asialla on suuri periaatteellinen merkitys.”

Rakentamisen vastuista

Olenaisin ongelma liittyy sopimusvapauden rajoittamiseen elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa sekä pakottavaan lainsäädäntöön koskien rakennushankkeen päävastuullisen toteuttajan vastuuta.

Sopimusvapaus on keskeinen periaate suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ja siihen puuttumista lainsäädännöllä on käytetty vain merkittävässä poikkeustilanteissa, kuten heikomman osapuolen suojeleminen epätasapainoisissa sopimussuhteissa. Rakennusalalla toimivien elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa sopimusvapauden rajoittaminen ei ole perusteltua, varsinkin kun alalla on hyvin toimiva ja vakiintunut sopimuskäytäntö. SRV:n mielestä päävastuullisen toteuttajan vastuun kirjaaminen pakottavana lainsäädännönä lakiin on vastoin toimivaa suomalaista oikeuskäytäntöä. SRV yhtyy RT:n tarkempiin perusteluihin:

”Lakiesityksellä olisi toteutuessaan laajamittaisia haitallisia taloudellisia vaikutuksia rakennusalalla.

Rakennusteollisuus RT Ry:n näkemys on, että sopimusvapautta kaventavan pakottavan viiden vuoden vastuun asettaminen päävastuulliselle toteuttajalle ei ole oikea keino hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi eli rakentamisen laadun parantamiseksi ja vastuiden selkeyttämiseksi. Lakiesityksellä on käsityksemme mukaan päinvastainen vaikutus. Lakiesityksen taloudellinen vaikutusarviointi on jäänyt riittävällä tavalla tekemättä, eikä esimerkiksi esityksen vaikutusta asumisen kustannuksiin tai työllisyyteen ole riittävästi selvitetty.

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 saattaa olla 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. Kuten OTT Juha Ryyänen on lausunnossaan 3.11.2020 todennut, urakkariitoja koskevia kysymyksiä ohjautuisi jatkossa yleisten tuomioistuinten ja välimiesoikeuksien ohella myös hallinto-oikeuksiin. Epäselväksi jää myös rakennusvalvonnan rooli ja tehtävien lisäämisen tarve uusien vastuiden osalta.

Lisäksi kategorisesti pakottava viiden vuoden vastuu aiheuttaisi hankalia näyttökysymyksiä rakentamisen ja huollon sekä ylläpidon vastuiden välillä ja lisäisi myös tätä kautta riitoja. 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.”

Ehdotettu sopimusvapauden kaventaminen vaarantaisi myös monien hyväksi havaittujen urakkamuotojen käytön. SRV viittaa RT:n perusteltuun lausumaan asiasta, erityisesti seuraavilta osin:

”Mikäli päävastuulliselle toteuttajalle säädetään sopimusvapaudesta pakottava vastuu rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan, laki estäisi käytännössä aidosti yhteistoimintaan, yhteiseen vastuuseen ja yhteiseen riskinjakoon perustuvien edistyksellisten mallien käytön.

Esimerkiksi allianssin merkittävä vahvuus on, että kaikki tahot kantavat vastuuta yhteisesti hankkeen kehitysvaiheesta aina jälkivastuvaiheen loppuun asti ja osapuolet puhaltavat yhteen hiileen. Lakiesityksen mukaan yksi allianssin osapuolista eli rakennushankkeeseen ryhtyvä voisi kuitenkin käytännössä toimia kahdessa roolissa eli: (i) olla allianssisopimuksen perusteella mukana kehittämässä ja toteuttamassa hanketta, mutta toisaalta taas (ii) olla KRL:n perusteella myöhemmin esittämässä muille osapuolille vaatimuksia, mikäli yhteisesti suunniteltu ja toteutettu hanke ei onnistukaan. Tämä on vastoin allianssin keskeisiä periaatteita ja estää käytännössä allianssin toiminnan sekä yhteisen riskinhallinnan.

Toisin kuin julkisuudessa on väitetty, allianssi ei myöskään itse voi toimia päävastuullisena toteuttajana. Esimerkiksi työyhteisöliittymien osalta tuomioistuinten ja AVI:n käytännössä on yksiselitteisesti todettu, että päätoteuttajan pitää olla yksittäinen y-tunnuksellinen oikeushenkilö, eikä useamman oikeushenkilön yhteenliittymä.

Lakiesitys sisältää myös perinteisempien toteutusmuotojen osalta selkeitä epäkohtia. Esimerkiksi suunnittelua sisältävissä KVR-/SR-urakoissa sekä elinkaarihankkeissa on ollut olennaista se, että suunnitteluvastuu pääurakkasuhteessa on urakoitsijalla, joka hankkii suunnittelun omiin nimiinsä. Nyt lakiesityksen mukaan esimerkiksi pääsuunnittelijalla, rakennussuunnittelijalla ja erityissuunnittelijalla olisi itsenäinen viiden vuoden vastuunsa erikseen määrittelemättömälle taholle. Tämä muuttanee myös suunnittelua sisältävien urakoiden vastuusuhteita oikeuskäytännön varaan jäävällä tavalla.

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.”

Viiden vuoden takuuajan ongelmallisuudesta hyvä esimerkki on talotekniikkaurakointi, jonka laitteistoille ei ole mahdollista saada viiden vuoden takuita.

SRV haluaa vielä erikseen korostaa, että yksi merkittävistä epäkohdista ehdotuksessa on vaatimus vastaavan työnjohtajan riippumattomuudesta. Ei voida ajatella, että riippumaton työnjohtaja voisi antaa ohjeita päätoteuttajalle, joka kantaisi vastuun virheistä pakottavan lainsäädännön perusteella. Vastaava mestari on päätoteuttajan organisaatiossa avainasemassa oleva henkilö.

Rakennushankkeilla on valvontatehtäviä varten urakoitsijoista riippumaton valvoja, jonka tehtäviä ei pidä sotkea työnjohtajien tehtäviin. SRV viittaa RT:n hyviin perusteluihin lausumaan (kohta 4.6).

Tietomallinnus

Tietomallinnukseen liittyviltä osin esityksessä on näkemyksemme mukaan huomattavia puutteita, emmekä voi puoltaa esitystä. Yhdymme kaikilta osin RT:n kirjoittamaan, erityisesti alla siteerattuihin kohtiin, jotka sisältävät mielestämme tietomallinnuksen osalta merkittävimmät huomiot erinomaisesti muotoiltuina:

”4.7 Suunnittelu- ja toteumamallit

Rakentamisen digitalisaatiokehityksen myötä rakentamislupaprosessin olennaisena osana ovat jatkossa lakiehdotuksen mukaan suunnittelu- ja toteutumamallit sekä näihin perustuvat rakennusten käyttö- ja huolto-ohjeet. Asiaa on käsitelty useissa eri pykälissä (222, 232, 256, 257, 303§:t), joiden suhde sääntelyssä on jokseenkin epäselvä.

Esityksessä todetaan ensinnäkin, että rakennuskohteen tietomallin tiedot tulisi olla koneluettavassa ja yhteen toimivassa tietorakenteessa. Esitystä tulisikin täsmentää siltä osin, mitä koneluettavalla muodolla esityksessä tarkoitetaan (excel, rakenteinen tieto vai pdf).

Rakennuskohteen tietomalli -pykäläluonnoksessa (222 §) kuvataan yleisellä tasolla, mitä tietoja rakennuskohteen tietomallin tulee sisältää. Perusteluissa käsitellään paljon muun muassa rakennustuotteiden kierrätystä ja siihen liittyen todetaan, että "Rakennuskohteen pääasialliset tiedot käsittävät kaikki kohteen laajuuteen, laatuun, käyttötarkoitukseen ja suunniteltuun tekniseen käyttöikään vaikuttavat tiedot sekä ominaisuustiedot, joiden kautta voidaan arvioida viranomaismääräysten täyttyminen turvallisuuden, terveellisyyden ja käyttöiän kannalta." Tämä kohteen pääasiallisten tietojen määritelmä on mielestämme liian laaja, varsinkin kun siinä puhutaan nimenomaan kaikista lueteltuihin osa-alueisiin liittyvistä tiedoista. Rakennusteollisuuden mielestä perusperiaatteen pitäisi olla, että tiedot, joita rakennuskohteen tietomallin pitää sisältää tai jotka sitä varten pitää luovuttaa, liittyvät kaavoitus- ja rakentamislaisissa määritelyihin olennaisiin teknisiin vaatimuksiin (26 luku). Nämä kaksi kokonaisuutta tulee siis kytkeä yhteen. Kaiken muun tiedon rakennuskohteen tietomallissa tulee olla siihen vapaaehtoisesti sisällytettävää, ellei ole jotakin muuta selvää perustetta tiedon keräämisvelvoitteelle.

Ehdotamme myös pykälän 222 nimen muuttamista selvyyden vuoksi muotoon "Rakentamiskohteen informaatiomalli". Aihetta käsittelevässä standardissa EN ISO 19650-1 käsite "Building information model" on käännetty muotoon "rakennuksen informaatiomalli". Tämä kuvaa paremmin myös sen sisältöä, informaatio kun voi olla muutakin kuin vain tietoa. Samalla tulisi muuttaa lakitekstissä olevat viittaukset tietomalliin niin, että ne korvataan sanalla "informaatiomalli".

Lakiehdotuksessa esiintyy epäloogisuuksia siinä, kenen vastuulle mallien laadinta ja päivittäminen kuuluvat. Kohdassa (256§ ja 257§) on aivan oikein todettu, että rakennussuunnittelija ja erityissuunnittelija veloitetaan päivittämään rakennussuunnitelmat rakennustyön etenemisen mukaisesti vastaamaan toteutettua rakennuskohdetta toteutumamalleiksi, päävastuullisen toteuttajan ilmoituksen mukaisesti. Päävastuulliselle toteuttajalle kuuluu mielestämme myötävaikutusvelvollisuus toteumamallin laadinnan osalta, eli esimerkiksi velvollisuus toimittaa suunnittelijoille tietoa siitä, jos jokin asia on toteutettu eri tavoin kuin suunnitelmissa on edellytetty. Sen sijaan rakennuskohteen toteumamallia koskevassa pykäläluonnoksessa (232 §) on edellä

esitettyyn nähden ristiriitaisesti asetettu päävastuulliselle toteuttajalle velvollisuus huolehtia, että rakennuskohteen suunnittelumalleina tai koneluettavassa muodossa olevat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat päivitetään rakennustyön etenemisen mukaisesti vastaamaan toteutettua rakennuskohdetta toteumamalliksi. Rakennusteollisuuden mielestä 232 § huolehtimisvelvollisuus tulee asettaa rakennussuunnittelijalle ja erityissuunnittelijoille, kuten 256-257 § on jo asia todettu.

Toteumamallin ylläpitoa ja päivittämistä koskeva huolehtimisvastuu rakennuskohteessa tehtävien muutosten yhteydessä tulee olla rakennuksen omistajalla. Rakennuskohteen elinkaaren aikaisista muutoksista todetaan, että niitä koskevat tiedot olisi päivitettävä toteumamalliin. Rakennuksen omistaja voi luonnollisesti halutessaan sopimuksin hankkia toteumamallin laadinnan rakennussuunnittelijalta ja erityissuunnittelijoilta. Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan selviä se olennainen seikka, miten laajasti huoltotoimenpiteet ja muut sellaiset toimenpiteet, joihin ei edellytetä viranomaislupaa kuten toteuttamislupaa, olisi kirjattava toteumamalliin. Jos päivittämisvelvoite koskee sellaisiakin pieniä toimenpiteitä, joihin ei tarvita lupaa, velvoite saattaa muodostua rakennuksen omistajalle hyvinkin työlääksi. Perusteluissa ei myöskään mainita mitään siitä, mitä seuraa, jos omistaja laiminlyö tietojen ylläpitovelvollisuuden sellaisten toimenpiteiden osalta, joihin ei tarvita lupaa. Varsinkin jos ajatuksena on, että tietojen toimittamis-, keräämis- tai päivittämisvelvoitteeseen kytketään jokin sanktio, tämä on syytä perustella asianmukaisesti.

Suunnittelu- ja toteumamalleja koskevista pykälistä huomaa, että niitä kirjoitettaessa on ajateltu lähinnä rakennuksia. Koska rakennuskohteita olisivat lakiehdotuksen mukaan monet muutkin kuin rakennukset, olisi vakavasti harkittava, on syytä kysyä, onko todella tarpeellista, että kaikkia rakennuskohteita koskisivat yhtä tiukat vaatimukset mallien sisällön osalta kuin rakennuksia. Rakennusteollisuus katsoo, että muille rakennuskohteille voisi olla oma, rakennusten vaatimuslistaa suppeampi vaatimuslistansa.

4.9 Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään kerättävät tiedot

Lakiehdotuksessa on paljon kokonaan uusia pykäläitä, jotka käsittelevät tietomalleina tai koneluettavassa muodossa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ) kerättäviä tietoja. Näiden pykälien perusteluille on yhteistä se, että niissä ei ole juurikaan pohdittu tietojen keruun mielekkyyttä, käyttötarkoituksia tai sitä, kuka tiedot omistaa sen jälkeen, kun ne on viety järjestelmään. Samaan asiaan on myös Kuntaliitto kiinnittänyt huomiota omassa lausunnossaan. Lisäksi pohdinnat loistavat poissaolollaan siltä osin, mitkä ovat kerättyjen tietojen säilytysajat, keillä on oikeus saada tietoja järjestelmästä ja millaisia tietoja, sekä keillä on oikeus käyttää tietoja ja mihin tarkoituksiin. Pykälät lisäisivät toteutuessaan merkittävästi tietojen keruun ja toimittamisen velvoitteita ilman, että on aina täysin selvää, onko tietojen keruulle todellista tarvetta tai tiedoille ilmeistä käyttötarkoitusta. Esimerkkinä voidaan mainita velvoite toimittaa RYTJ:ään tiedot jopa sellaisista olemassa olevassa rakennuksessa tehdyistä toimenpiteistä, joihin ei tarvita toteuttamislupaa.

On vaikea ymmärtää, miksi rakennuksen omistajan tulisi toimittaa suhteellisen vähäpätöisistäkin korjaus- tai huoltotoimenpiteistä tiedot järjestelmään ilman, että lainsäätäjä on perusteluissa ilmaissut, mihin tällaisia tietoja olisi tarkoitus käyttää. Ennen kuin lisätään rakennusten omistajien tiedonkeruu- ja toimittamisvelvoitteita merkittäväällä tavalla, tulisikin aidosti harkita, onko lakiehdotukseen kirjattu näitä velvoitteita ikään kuin kaiken varalta. Tietojen omistamiseen ja käyttöoikeuksiin liittyvät kysymykset puolestaan ovat olennaisia sen vuoksi, että esimerkiksi viranomaisten oikeuden käyttää tietoja tulee perustua lakiin. Monissa yhteyksissä on olennaista selvittää, mille tahoille viranomaisrekisteristä saa luovuttaa tietoja ja millaisia vaikutuksia näiden tietojen laajalla saatavuudella olisi.”

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.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä)

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?

Ei lausuttavaa

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?

Mikäli sopimusvapautta rajataan ehdotuksen mukaisesti, ei liene mitenkään yhteensovitettavissa yhteistoimintamallien kanssa.

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

Viittaamme RT:n lausumaan.

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?

Ei lausuttavaa

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

Kts edellinen

Levirinne-Kara Mari
SRV Yhtiöt Oyj