

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Kaavoitus- ja rakentamislain valmisteluprosessi ei ole onnistunut – jatkovalmisteluun tulee kiinnittää erityistä huomiota

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus oli tarkoitus tehdä siten, että laaja joukko sidosryhmiä osallistetaan lain valmisteluun. Valmistelutyötä edistämään oli asetettu parlamentaarinen seurantaryhmä sekä laajapohjainen sidosryhmäfoorumi. Tämän lisäksi varsinaisen työryhmän työtä tukemaan oli perustettu useita valmistelujaostoja, joiden kokoonpanoissa oli mukana myös Suomen Yrittäjät ja muita elinkeinoelämän järjestöjä. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen toteutustapa oli lähtökohdiltaan sellainen, että vaativa työ olisi hyvinkin voitu saatu hyväksyttävällä tavalla maaliin.

Valitettavasti tässä työssä ei ole toistaiseksi onnistuttu. Esimerkiksi työryhmän valmistelujaostojen enemmistöpäätöksiä ei aina viety sellaisinaan työryhmän käsiteltäväksi. Tämä herätti perustellun kysymyksen jaostojen todellisesta merkityksestä ja roolista. Käsityksemme mukaan myöskään työryhmällä ei ollut vaikutusmahdollisuuksia lopullisen esityksen sisältöön. Poliittiset puolueet eivät päässeet yksimielisyyteen yritysmaailmalle tärkeistä seikoista. Useat lausunnon olleet esitykset perustuvatkin siten ympäristöministeriön näkemyksiin ja esityksiin. Esitystä onkin kritisoitu laajasti sekä kunta- ja maakuntatasoilta että elinkeinoelämää ja omistajia edustavilta tahoilta.

Useita isoja kysymyksiä tulee tarkastella uudelleen ja tehdä muutoksia, jotta Yrittäjäjärjestö voi antaa tukensa uudistukselle. Kokonaisuudistuksen tulee olla sisällöltään nykyistä järjestelmää sujuvoittava, investointeja ja yritystoimintaa tukeva, omistajien oikeuksia kunnioittava sekä edistää työllisyyttä ja kasvua. Käsityksemme mukaan työtä jatketaan lausuntokierroksen jälkeen

virkamiesvalmistelussa. On varmistettava, että tätä työtä ohjaa poliittinen yhteisymmärrys elinkeinoelämälle tärkeissä asioissa.

Pidämme tärkeänä, että jatkovalmistelussa etsitään poliittisia ratkaisuja muun muassa seuraaviin teemoihin:

- Kaavoituksen nopeuttamista ja sujuvoittamista tulee tavoitella nykyistä esitystä kunnianhimoisemmin. Kaavatasoja tulisi vähentää nykyisestä.
- Lakiin tulee säätää lupien enimmäiskäsittelyaika ja kaavoitukselle tavoiteaika.
- Pienempimerkityksellisten asemakaavojen osalta valitusoikeus tulee rajata asianosaisiin. Hallinto-oikeuksien resurssit tulee turvata.
- ELY-keskuksille ei tule palauttaa oikeutta valittaa kuntakaavoista ja -luvista.
- Maanomistajan kaavoja koskeva aloiteoikeus tulee mahdollistaa laajasti.
- Pääurakoitsijan vastuu saattaa vaikuttaa rakentamisen markkinoihin kielteisesti – vaikutuksia on perusteltua arvioida tarkemmin.

Sääntelyn sujuvoittamistavoite ei toteudu – kaavoitusta ja luvitusta tulee nopeuttaa

Kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena on sujuvoittaa sääntelyä. Osin tätä tavoitetta on kyetty edistämään esimerkiksi keventämällä kaavaprosessien vaiheita. Valitettavasti koko uudistuksen kokonaistarkastelun kautta on selvää, että sujuvoittamisen sijaan sääntely on osin lisääntymässä ja paikoin monimutkaistumassa. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota, että lakiesitys lisäisi kuntien viranomaisten kaavoitukseen liittyviä selvitysvelvoitteita ja vaihtoehtoistarkasteluja, ja nämä hidastaisivat kaavoitusta merkittävästi. Esimerkiksi viherrakenteen sisällyttäminen oikeusvaikutteisena maakuntakaavaan on erittäin epäselvä ja muodostaneen valitusperusteen yleiskaavaa laadittaessa. Pidämme perusteltuna, että viherrakenteen oikeusvaikutteisuus poistetaan jatkovalmistelussa.

Yrittäjäjärjestöt ja muut elinkeinoelämän järjestöt ovat esittäneet, että sujuviin prosesseihin voitaisiin päästä vähentämällä kaavatasoja. Nyt päinvastoin luonnoksessa esitetään uutta pakollista kaupunkiseutusunnitelmaa, jota voidaan pitää käytännössä uutena kaavatasona. Emme kannata uuden kaavataso asettamista. Sen sijaan kaavoituksen sujuvoittamista edistettäisiin säätämällä lakiin yhden kuntakaavan malli (ns. hankekaava).

Ilmastonmuutoksen hillintä on itsessään erittäin tärkeä tavoite. Ilmastonmuutoksen torjunta kaavoituksella on tästä huolimatta epäselvä ja paikoin epä-tarkoituksenmukainen

lainsäädäntöratkaisu. Esimerkiksi on epäselvää, mikä vaikutus uudella edellytyksellä on eri rakennusmateriaaleja ja -menetelmiä harjoittaviin markkinoihin. Myös ilmastonmuutoksen huomioiminen kaavoitukseen ja kaavaprosessin keston jää esityksen valossa epäselväksi. Arviomme mukaan uudistuksella saattaa olla markkinavaikutusten lisäksi myös kaavoitusta hidastava vaikutus.

On kuitenkin myönteistä, että lakiehdotuksessa on painotettu digitaalisuuden edistämistä, mihin kuuluisi muun muassa kaavojen ja lupien laatiminen digitaalisina ja tietomallipohjaisina. Valitettavasti digitalisuuden edistäminen ei yksin riitä sujuvoittamaan prosesseja, jos laki muuten jäykistää ja pitkittää kaavoitusta.

Lakiin tulee säätää lupien enimmäiskäsittelyaika ja kaavoitukselle tavoiteaika

Pidämme tärkeänä, että ympäristöllisten lupien prosessia nopeutetaan tehokkaasti. Valitettavasti yritysmaailmalle tärkeää tavoitetta ei ole MRL:n kokonaisuudistuksessa pohdittu riittävän kunnianhimoisesti. On aivan välttämätöntä, että lupien käsittelyajoista säädetään lailla. Katsomme, ettei hallintolaissa käsittelyajoille asetettu yleissäännös ole riittävä. Samaan lopputulemaan on päätyntä aikoinaan myös valtiosihteeri Martti Hetemäki vuonna 2019 tekemässä Investointien edistäminen -selvityksessään, jossa suositettiin investointien tehokasta lupamenettelyä.

Tällä hetkellä erilaisille lupaprosesseille on asetettu joustavia tavoitekäsittelyaikoja. Ne vaihtelevat viranomaisittain, eivätkä ne takaa tavoiteaikataulussa pysymistä. Laissa asetetuilla määräajoilla olisi viranomaistoimintaa vahvasti velvoittava ja ohjaava vaikutus, mikä nopeuttaisi lupaprosesseja. Suomen tulee olla houkutteleva ja kilpailukykyinen maa erilaisille investoinneille. Monissa muissa maissa, esimerkiksi Alankomaissa, Ranskassa ja Saksassa käsittelyaikojen sääntelyllä on jo varsin pitkät perinteet.

Koska hankkeet ja niiden laajuus vaihtelevat on selvää, ettei viranomaisen kykenisi kaikissa tapauksissa noudattamaan laissa määriteltyä ja pääsäännönmukaista käsittelyaikaa. Vaikka määräaika olisi viranomaista velvoittava, sitä tulisi voida pidentää rajoitetuksi ajaksi, jos se on perusteltua asian moni-tahoisuuden vuoksi. Pidentäminen tulisi kuitenkin olla mahdollista vain poikkeustapauksissa ja se olisi perusteltava asianmukaisesti. Jotta pidentämisoikeutta ei käytettäisi varmuuden vuoksi, sen toteuttamista olisi syytä asettaa tiukkoja edellytyksiä ja tarpeellinen valvonta.

Laissa tulisi olla selkeä säännös oikeusvaikutuksista ja mahdollisista menettelyistä tapauksissa, joissa lupaviranomainen ei käsittelee lupa-asiaa säädettyssä määräajassa. Muissa maissa vaihtoehtoina ovat: lupa katsotaan myönnettyksi ja toiminnan voi aloittaa ”omalla vastuulla”, lupa katsotaan evätyksi, tilanteeseen liittyy erityinen menettely tai viranomaisen puuttumismahdollisuus taikka hakijan reagointi. Valitun mallin tulee olla tehokas sekä sellainen, ettei viranomaisen perusteetta tapahtuva määräajan ylitys johda hakijan kannalta lisätyöhön tai -kustannuksiin. Esimerkiksi

lupamaksujen pienentäminen tulee olla suhteutettuna siihen vahinkoon, mikä investoinnin myöhästymisestä tosiasiallisesti aiheutuu.

Hallinnollisen palveluperiaatteen edelleen kehittäminen on investointihankkeiden käynnistymisen näkökulmasta tärkeää. Pk-yritykset ja erityisesti pienemmät toimijat eivät useinkaan tunne ympäristölupaprosessien kulkua ja sitä, mitä heiltä prosessin etenemiseksi edellytetään. Lupamenettely saattaa edetä hitaasti jo siitä syystä, ettei hakemusta osata täyttää oikein. Näissä tilanteissa on ensiarvoisen tärkeää, että hakija saa lupaviranomaiselta riittävää ohjeistusta ja neuvontaa.

Investointihankkeet tulisi nähdä kokonaisuutena siten, ettei hankkeen eteneminen riipu pelkästään lupaprosessin käsittelyajalle asetetusta määräajasta. Sekä kaavoituksella sekä mahdollisilla valitusprosessin kestolla on merkittäviä vaikutuksia investointeihin, niiden rahoittamiseen sekä hankkeiden aloittamispäätöksiin. Viranomaiset tulee velvoittaa ilmoittamaan arvionsa siitä, kuinka kauan kaavamenettelyn eri vaiheiden arvioidaan kestävän. On tärkeää, että käynnissä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaistarkastelussa tunnistettaisiin prosessin kestoon liittyvät ongelmat ja löydettäisiin ongelmiin tyydyttävät ratkaisut. Ongelmia ei tule jättää ratkomatta sen vuoksi, että ne ovat hankalia tai asiat on aina tehty jollain tietyllä tavalla.

Laaja valitusoikeus hidastaa kaavoitusta ja investointeja

Kaavavalitusten aiheuttamat viivästykset vaikeuttavat ja pahimmillaan estävät kuntien taloutta ja työllisyyttä edistäviä investointeja ja rakennushankkeita. On perusteltua, että isoissa ja merkittävässä kaavahankkeissa (esim. kaupunkibulevardit) valitusoikeus olisi jatkossakin kaikilla kuntalaisilla, mutta pienemmissä ja hankekohtaisia asemakaavoja ja kaavamuutoksia koskeviin tilanteisiin valitusoikeus rajataan asianosaisiin.

Kuntien kaavaviranomaiset ovat selvityksen mukaan panneet merkille, että kaavavalitukset haittaavat kuntien asuntotuotantoa, palveluiden syntymistä sekä elinkeinoja. Aula Researcin vuonna 2018 toteuttaman selvityksen mukaan 50 suurimman kunnan kaavaviranomaisista peräti 92 prosenttia oli kohdannut työssään selvästi perusteettomia valituksia. 62 prosenttia vastaajista piti perusteltuna, että oikeus tehdä asemakaavavalituksia rajattaisiin asianosaisiin nykyisen kunnallisvalituksen sijaan. Kyselyssä tuotiin esiin myös tarve järjestelmän muuttamiseen Ruotsin mallin mukaisesti, jossa valitusoikeuden saaminen edellyttää muistutuksen tekemistä valmisteluaikana. Kaavoitusammattilaiset esittivät keinoina valitusprosessien sujuvoittamiseen myös tuomioistuinten resurssien lisäämistä sekä valitusten ennakko-seulontaa.

Suomen Yrittäjät on esittänyt, että muutoksenhakuun liittyviä prosesseja lyhennetään lisäämällä hallinto-oikeuksien resursseja. Lakiluonnoksen 322 §:ää koskeva ehdotus, joka koskee elinkeinoelämälle tärkeiden hankkeiden kiireellistä käsittelyä, onkin näin ollen kannatettava. Lisäksi

huomautamme, että valitusten ennakkoseulonnalla voitaisiin käsitellä nopeutetusti esimerkiksi selkeästi perusteettomat valitukset.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa esitetään ELY-keskuksille samanlaista oikeutta valittaa maakuntien ja kuntien kaavapäätöksistä ja eräistä lupapäätöksistä kuin ennen vuotta 2017. Esityksessä ei ole esitetty perusteita sille, miksi tällainen muutos olisi tarpeen. Pidämme perusteltuna, että nykyinen lainsäädäntö ELY-keskusten roolista kuntakaavoituksessa ja -luvituksessa on riittävä. Jos todellisia ja perusteltuja ongelmia ilmenee, on toimivaltuuksia vasta sen jälkeen perusteltua miettiä uudelleen.

Maanomistajan kaavoja koskeva aloiteoikeus ja kumppanuuskaavoitus tulee mahdollistaa laissa

Esitykseen sisältyvä asemakaavan laatimisaloitetta koskeva säännös (49 §) on erittäin tärkeä kaavoituksen sujuvoittamiseksi. Pidämme kuitenkin perusteltuna, että kaava-aloiteoikeus ulotetaan koskemaan asemakaavan laatimisen lisäksi myös asemakaavan muuttamista. Muutokselle on tarve, sillä esimerkiksi täydennysrakentaminen ja tilojen käyttötarkoituksen muutokset vaativat usein kaavamuutoksia.

Kuntien kaavoitusresurssit vaihtelevat. Tästä huolimatta olisi tärkeää, että erilaiset investointihankkeet ja muut rakennushankkeet saataisiin kaikkialla mahdollisimman nopeasti toteutettaviksi. Näissä tilanteissa yhtenä ratkaisuna on nk. kumppanuuskaavoitus, jossa asemakaava laaditaan yhteistyössä kunnan ja maanomistajan kanssa. Sen vuoksi esitämme, että lakiin kirjataan säännös, joka mahdollistaa kuntapäätöksellä yksityiselle toimijalle oikeuden valmistella asemakaava. Esityksellä ei heikennettäisi kunnan kaavamonopolia, sillä yksityisen toteuttama suunnitelma toteutettaisiin ja päätettäisiin aivan samalla tavalla kunnan toimesta kuin kunnan itse tekemä suunnitelma.

Pääurakoitsijan vastuu saattaa vaikuttaa rakentamisen markkinoihin kielteisesti – vaikutuksia syytä arvioida tarkemmin

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on rakentamisen vastuuta koskeva seuraava kirjaus: ”Parannetaan rakentamisen laatua ja valvontaa ja selkeytetään vastuita, erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Rakentamisen toteutusvastuu säädetään pääurakoitsijalle. Tämä pitää sisällään vastuun rakennusvirheistä ja niiden korjaamisesta.”

Hallitusohjelmaan perustuen lakiin ehdotetaan lisättävän rakentamisen toteutusvastuu pääurakoitsijalle. Esitykseen on lisätty myös viiden vuoden vastuuajka, josta ei voisi sopia toisin edes elinkeinonharjoittajien kesken. Viiden vuoden vastuuajka ei perustu suoraan hallitusohjelmaan.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että rakentamisen laatuun kiinnitetään huomiota ja ilmenneisiin puutteisiin haetaan toimivia ratkaisuja myös tarpeen vaatiessa lainsäädännöllä. Aasukaiden lisäksi myös useat yritykset ja yrittäjät ovat rakentamisurakan tilaajan roolissa ja heille on tärkeää saada laadukkaita ja käyttöikänsä pitkiä toimitiloja. Sen vuoksi suhtaudumme vastuusääntelyyn lähtökohtaisesti myönteisesti.

Rakentamisen toimialaa edustavat jäsenemme ovat lähtökohtaisesti sitä mieltä, ettei viiden vuoden virhevastuu ole itsessään ongelma, ja mahdolliset virheet korjataan ammattitilpeydellä. Sen sijaan olemme erittäin huolissamme, miten mahdollinen uusi sääntely vaikuttaisi toimialan yleisiin sopimusehtoihin ja sitä kautta pienempien urakoitsijoiden mahdollisuuksiin toimia markkinoilla.

Rakennusalan yleisten sopimusehtojen mukaan urakoitsija on velvollinen antamaan vakuuden kahden vuoden takuuajalle. Vakuuden suuruus on 2 prosenttia arvonlisäverottomasta urakkahinnasta. Vaikka lakiluonnoksessa ei edellytetä vakuuden asettamista viiden vuoden virhevastuuajalle, on perusteltua nostaa esille, että yleisiin sopimusehtoihin se voidaan siitkin huolimatta sisällyttää. Jos näin tehtäisiin, se vaikeuttaisi monen pienemmän urakoitsijan toimintaa ja tätä kautta vaikutus toimialan markkinoihin voi olla merkittävä. Arviomme perustuu siihen, että jo tällä hetkellä kahden vuoden takuuajan vakuusedellytys on pienemmille toimijoille usein haasteellista.

Pidämme tärkeänä, että viiden vuoden vastuuajan osalta tehdään riittävät määrälliset ja laadulliset pk-yritysvaikutusarviot ennen kuin lopullinen esitys poliittisesti hyväksytään.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Janne Makkula
johtaja

Tiina Toivonen
lainsäädäntöasioiden päällikkö

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

-

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

-

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

-

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?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

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

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Toivonen Tiina
Suomen Yrittäjät ry