

Rakennusteollisuus RT ry:n lausunto

Ympäristöministeriölle

Hallituksen esityksestä kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/279/2018

Sisällys

1.	Aluksi	3
1.1	Uuden kaavoitus- ja rakentamislain tulisi tukea Suomen kestävästä kasvusta ja työllisyyttä	3
1.2	Yleisiä kommentteja lakiesityksestä	4
1.3	Kaavoitus- ja rakentamislain valmisteluprosessi ja sen laatu	5
1.4	Lausuntopyyntöjen rakenne ja painotukset eivät vastaa tarkoitusta	6
1.5	Lakiehdotuksen nykytilan arvioinnin, vaikutusten arvioinnin ja perustelujen laatu	6
1.6	Palvelulupaukset puuttuvat esityksestä	8
1.7	Muutoksenhakuun liittyvät ongelmat	9
2.	ALUEIDENKÄYTÖN KOKONAISUUS	10
2.1	Alueidenkäytön uudet käsitteet	10
2.2	ELY-keskusten rooli	11
2.3	Maakuntakaavat ja viherrakenteen vaikutus niihin	12
2.4	Kaupunkiseutus suunnitelma	13
2.5	Yleis- ja asemakaava	14
2.6	Aloiteoikeus ja kumppanuuskaavoitus	15
2.7	Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku liittyen alueidenkäyttöön	17
2.8	Alueidenkäytön siirtymäsäännökset	18
3.	KAAVOJEN TOTEUTTAMISEN KOKONAISUUS	18
3.1	Maapolitiikka	18
3.2	Maankäyttömaksut ja toteuttamismaksut	19
4.	RAKENTAMISEN KOKONAISUUS	21
4.1	Rakentamisen lupajärjestelmä	21
4.2	Vähähiilisyys	22
4.3	Rakennuksen elinkaariominaisuudet ja kiertotalous	25
4.4	Kelpoisuudet ja pätevyydet	26
4.5	Rakentamisen vastuut	27
4.6	Vastaavan työnjohtajan asema	31
4.7	Suunnittelu- ja toteutumamallit	32
4.8	Rakennusvalvonta ja rakennushankkeiden vaativuusluokitus	33
4.9	Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään kerättävät tiedot	34
4.10	Muutoksenhaku liittyen rakentamisen luvitukseen	35

1. Aluksi

Rakennusteollisuus RT ry (Rakennusteollisuus) kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) luonnoksesta ja valmistelusta. Järjestön keskeiset näkemykset on esitetty tässä lausumassa, ja säännöskohtaiset, yksityiskohtaiset ja syventävät kommentit esitetään erillisessä liitteessä. Rakennusteollisuus toteaa yhteenvetona kommentit, joissa toistuvat osittain ne näkemykset, joita se on lainvalmisteluprosessin aikana jo aikaisemmin tuonut ilmi.

Rakennusteollisuuden asiantuntijat ovat olleet edustettuna ympäristöministeriön laajassa sidosryhmäforumissa. Lisäksi Rakennusteollisuuden edustaja on ollut nimettynä asiantuntijana rakentamisen jaostossa ja saanut osallistua jaostojen puheenjohtajien luvalla myös alueidenkäytön ja kaavoituksen toteuttamista koskevien jaostojen kokouksiin.

1.1 Uuden kaavoitus- ja rakentamislain tulisi tukea Suomen kestävästä kasvusta ja työllisyyttä

Kaavoitus- ja rakentamislain uudistus on hallituskauden merkittävin yksittäinen lainsäädäntöhanke. Lakiuudistus määrittää, millä reunaehdoilla Suomessa kehitetään tulevana vuosikymmeninä kaupunkeja, rakennetaan asuntoja, liike- ja toimitiloja ja liikenneväyliä sekä miten kansalaiset voivat vaikuttaa oman elinympäristönsä suunnitteluun. Ilman sujuvaa kaavoitusta kaupungit ja työmarkkinat eivät toimi, kun asuntojen riittämättömyys kasvukeskuksissa rajoittaa ihmisten mahdollisuutta asua haluamassaan paikassa.

Uuden lainsäädännön tulee toimia niin kasvukeskuksissa kuin harvaan asutulla maaseudullakin. Kaavoituksen on oltava aiempaa sujuvampaa, asiakaslähtoisempää ja ketterämmin yhteiskunnan muutoksiin reagoivaa. Kaavoitusta ja maankäyttöä tulisi jatkossa ohjata enemmän tavoitteiden kuin yksityiskohtaisen sääntelyn kautta. Tämä varmistaa monitahoisten hankkeiden sujuvan valmistelun ja lain toimivuuden kaikkialla Suomessa.

Suomen kunnianhimoiset ilmastotavoitteet eivät toteudu ilman investointeja ja yhdyskuntarakenteen tiivistämistä. Suomi tarvitsee kaavoitus- ja rakentamislain uudistuksen, joka luo edellytykset kestäväälle kasvulle. KRL-uudistuksen tulee tämän vuoksi tukea Suomen talouden ja kaupunkiseutujen kestävästä kasvusta sekä hillitä ilmastonmuutosta. Tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja täydennysrakentamista. Lisäksi nopeasti kaupungistuvassa Suomessa rakentaminen tapahtuu yhä useammin valmiin asutuksen ja rakennetun ympäristön keskellä, mikä edellyttää aiempaa parempaa vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa.

Kaavoituksen hankelähtöisyys ja kumppanuuskaavoitus kohdentavat voimavarat sellaisten hankkeiden kaavoittamiseen, joilla on taloudelliset edellytykset toteutua ja jotka ovat kaupunkikehittämisen kannalta olennaisia. Kaupunkien kehittyminen voi hidastua, jos investoinnit joutuvat odottamaan lupa- tai viranomaispäätöksiä liian pitkään.

Uuden kaavoitus- ja rakentamislain tulee tukea Suomen talouden kasvua ja kansalaisten hyvinvointia mahdollistamalla kaupunkien kasvu taloudellisesti, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla.

1.2 Yleisiä kommentteja lakiesityksestä

Rakennusteollisuus katsoo, ettei lakiesityksen luonnos vastaa alkuperäisiin tavoitteisiinsa. Sujuvoittamisen sijaan sääntely on lisääntymässä ja monimutkaistumassa. Tavoitteena oli myös vähentää kaavatasoja, mutta suurille kaupunkiseuduille olisi esityksen mukaan tulossa entisten lisäksi uudenlainen pakollinen ”kaavataso”, kaupunkiseutusunnitelma. On valitettavaa, että Suomen kaavoitusta koskevan sääntelyn suunta olisi näin muista länsimaista poikkeava. Sujuvoittamista olisi edistetty myös säätämällä lakiin yhden kuntakaavan malli. Lakiesitys lisäisi kuntien viranomaisten kaavoitukseen liittyviä selvitysvelvoitteita ja vaihtoehtoistarkasteluja, ja nämä hidastaisivat kaavoitusta merkittävästi, kuten myös Kuntaliitto lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa sivulla 5 toteaa. Maakuntakaavatasolle ollaan lakiehdotuksen mukaan tuomassa myös uusi oikeusvaikutteinen viherrakenteen käsite, jonka määrittely on epäselvä ja luo uuden valitusperusteen. Lakiehdotuksessa on painotettu digitaalisuuden edistämistä, mihin kuuluisi muun muassa kaavojen ja lupien laatiminen digitaalisina ja tietomallipohjaisina, mutta tämä ei yksin riitä sujuvoittamaan prosesseja.

Rakennusteollisuus katsoo, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen ovat tärkeitä tavoitteita. Lakiehdotuksessa ja sen nojalla kesällä 2021 lausuntokierroksella olleessa asetuksessa ehdotettu vähähiilisyden sääntely ei kuitenkaan ole riittävän valmista ja harkittua lainsäädäntöön sisällytettäväksi. Ehdotetulla sääntelyllä olisi jopa lakiehdotuksen tavoitteita vaikeuttavia seurauksia: esimerkiksi esitetty ilmastaselvityksen säädösohjaus johtaisi rakentamista usealla tavalla ei-toivottuun suuntaan rakennusten toiminnallisuuden, pitkäikäisyyden ja korjattavuuden osalta.

Hallitusohjelmaan perustuen lakiin ehdotetaan lisättävän rakentamisen toteutusvastuu pääurakoitsijalle. Esitykseen on myös lisätty myös viiden vuoden vastuu aika, josta ei voisi sopia toisin edes elinkeinonharjoittajien kesken. Esitetty pakollinen vastuu aika ei valitettavasti edistä rakentamisen laadun paranemista. Syytä on myös ottaa huomioon, että kiinteän viiden vuoden vastuuajan osalta ei ole tehty alkuunkaan riittäviä vaikutusarviointeja rakennusalan markkinoihin ja kilpailuun nähden esimerkiksi pk-yritysten kannalta. Lakiin perustuva vastuu aika tulee todennäköisesti lisäämään rakennusalan riitoja, kun lakia ja sopimuksia tulkitaan rinnakkain.

Laissa esitetään ELY-keskusten valvontatehtävien palauttamista samaan laajuuteen ja 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. Kuten Kuntaliittokin on lausunnossaan sivulla 39 todennut, lakiuudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty sellaisia syitä, jotka selvästi puoltaisivat palaamista vuotta 2017 edeltäneeseen oikeustilaan ELY-keskusten osalta. Edelleen valitusoikeuksia ollaan muutoinkin laajentamassa nykyisestä.

1.3 Kaavoitus- ja rakentamislain valmisteluprosessi ja sen laatu

Kokonaisuudistuksen valmistelun asettamispäätöksen ja organisoinnin teki jo keväällä 2018 silloinen asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen. Valmisteluun otettiin mukaan kaikki silloiset eduskuntapuolueet ja muodostettiin ns. parlamentaarinen seurantaryhmä, jotta valmistelutyötä edistettäisiin vuorovaikutuksella poliittisten toimijoiden kesken yli hallituskausien. Lisäksi asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella parlamentaarisen työryhmän ohjauksessa ehdotus maankäyttö- ja rakennuslaiksi. Työryhmän varapuheenjohtajaksi nimettiin professori, OTT Ari Ekroos ja sittemmin asiantuntijaksi OTT Martti Häkkänen muiden tahojen edustaessa ympäristöministeriötä ja muita ministeriöitä. Samalla asetettiin laaja sidosryhmäforum, josta nostettiin joitakin asiantuntijoita valmistelemaan lakia kuudessa eri valmistelujaostossa. Jaostoissa valmistellut esitykset lain sisällöstä etenivät ympäristöministeriön virkamieskäsittelyyn, josta ne vietiin jossakin muodossa edelleen työryhmälle ja parlamentaariselle työryhmälle.

Sittemmin on ilmennyt, että hallituksen lopullinen esitysluonnos perustuu asettamispäätöksen mukaisen työryhmän valmistelutyöhön vain osittain, eikä periaatteellisesti merkityksellisiä kysymyksiä ole käsitelty työryhmässä juuri lainkaan. Työryhmällä ei ole myöskään ollut kuluvan vuoden 2021 aikana juurikaan tietoa valmistelun etenemisestä taikka vaikutusmahdollisuuksia lopullisen esityksen sisältöön. Tämän toteaa myös OTT Martti Häkkänen lausumassaan, joka löytyy Lausuntopalvelu.fi-sivustolta lakiesityksen yhteydestä. Rakennusteollisuuden mielestä on huolestuttavaa ja erikoista, ettei kokonaisuudistusta valmisteltaessa ole hyödynnetty paremmin Suomessa alan ykkösasiantuntijoina pidettyjen Ari Ekroosin ja Martti Häkkäsen erinomaista asiantuntemusta.

On tavanomaista, että erilaisten lakien valmistelun yhteydessä valmisteluun nimettyjen työryhmien edustajat tai asiantuntijat, esimerkiksi järjestöt, saattavat jättää eriävän näkemyksensä työryhmän esityksen sisällöstä. Poikkeuksellista KRL:n valmistelussa on kuitenkin se, että sisällön lisäksi nimenomaan lain valmistelutavasta on jätetty eriäviä mielipiteitä. Työryhmässä mukana olleet maa- ja metsätalousministeriö, Kuntaliitto ja Maakuntien liitto ovat muutoinkin kritisoineet laajasti esitystä.

Lakiesitys on tarkoitus viedä eduskuntaan syksyllä 2022. Alun perin suunnitelma oli se, että kuusi jaostoa käsittelisivät annetut lausuntopyyntö alkukesällä 2021, mutta jo sovitut tapaamiset peruttiin, kun esitys jäi poliittisesti jumiin. Varsinaisen työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2021. Esityksen käsittelyssä lausuntokierroksen jälkeen on vielä useita pakollisia vaiheita, kuten EU-notifiointi. Rakennusteollisuus on huolissaan siitä, että lausuntopalautteen perusteella esitykseen tarvittavien välttämättömien muutosten jatkotyöstäminen ja lopullisen lakiehdotuksen sisällön vaikutusten arvioiminen ei ole mahdollista kaavaillussa aikataulussa, ja esitys joudutaan valmistelemaan kiireellä. Rakennusteollisuus pitää hyvin valitettavana sitä, etteivät työryhmä tai jaostot todennäköisesti pääse enää käsittelemään annettuja lausuntoja ennen toimikauden päättymistä. On myös poikkeuksellista, että näin merkityksellinen lakiuudistus tulee lausunnonle ilman edes hallituspuolueiden kesken saavutettua poliittista yhteisymmärrystä sen sisällöstä. Nämä tosiasiat antavat lakiehdotukselle heikot lähtökohdat myös eduskuntakäsittelyä varten.

1.4 Lausuntopyynnön rakenne ja painotukset eivät vastaa tarkoitusta

Rakennusteollisuus katsoo, ettei lausuntopyynnön rakenteessa ja painotuksissa ole onnistuttu. Lausuntopyynnössä ei ole lainkaan annettu sellaista mahdollisuutta, että lausunnonantajat pääsisivät kommentoimaan lakiehdotusta tai sen valmistelua yleisellä tasolla. Tämän takia Rakennusteollisuus on sisällyttänyt omat yleiskommenttinsa lausuntopyynnön alkuosaan alueidenkäyttöä koskevaan osioon. Lausuntopyynnössä ei ole myöskään avattu kenttää, jossa voisi kommentoida kaavoitus- ja rakentamislakiin liittyvää rajapintalainsäädäntöä.

Sen sijaan lausuntopyynnössä on erikseen kysytty erityiskysymyksistä, kuten olennaisista teknisistä vaatimuksista liittyen lyhytaikaiseen majoitustoimintaan (Airbnb-toimintaan). Tällaiset seikat ovat marginaalisia siihen nähden, että lakiuudistus sisältää paljon suurempia periaatteellisia muutoksia. Lausuntopyynnössä olisi tullut painottaa lakiehdotuksen laajavaikutteisimpia sekä periaatteellisesti merkittävimpiä seikkoja kuten vastuusäännöksiä tai valitusoikeuksia.

1.5 Lakiehdotuksen nykytilan arvioinnin, vaikutusten arvioinnin ja perustelujen laatu

Rakennusteollisuuden mielestä nykytilan arviointi lakiehdotuksessa on valitettavasti osin virheellistä ja perustuu paikoitellen puutteelliseen arviointiin. Esimerkkinä nykytilan arviointia koskevassa osiossa todetaan rakentamisen laadusta, että vastuun oikeudenmukaisella ja riittävällä kohdentamisella voidaan vähentää laatuvirheriskejä. Lisäksi ko. osiossa viitataan Eduskunnan tarkastusvaliokunnan raporttiin, jossa rakennusten kosteus- ja homeongelmia on kartoitettu (TrVM 1/2013). Raportin laskelmien mukaan merkittäviä kosteus- ja homeongelmia kohdistuu kuudesta kolmeentoista prosenttiin rakennetusta kerrosalasta. Ehdotusten vaikutuksia koskevassa kohdassa väitetään, että parempi rakentamisen laatu vähentäisi myöhempiä korjauskustannuksia, vaikka se kasvattaisikin rakentamisen kustannuksia yleisesti ottaen. Nykytilan arviointia ja vaikutusten arviointia koskevan tekstin perusteella vaikuttaa siltä, ettei valmistelussa ole ymmärretty lainkaan keskeistä rakennusten kosteus- ja homeongelmiin vaikuttavaa seikkaa: rakentamisen lisäksi näiden ongelmien yleisyyteen heijastii aivan keskeisesti se, miten rakennuksia ylläpidetään ja huolletaan. Ylläpitoa ja huoltoa ei ole mainittu lainkaan ko. tekstikohdassa, eli on sivuutettu kokonaan se keskeinen tosiseikka, että vaikka rakennukset olisi suunniteltu ja rakennettu täysin oikein, ne eivät pysy itsestään kunnossa kymmeniä vuosia. Ylläpidon ja huollon laiminlyöminen vaikuttaa merkittävästi myös rakennusten myöhempisiin korjauskustannuksiin. Ylivoimainen enemmistö kosteus- ja homeongelmista esiintyy vuosikymmeniä vanhoissa rakennuksissa, ei uusissa rakennuksissa. Tämän vuoksi onkin selvää, että vaikka vastuusäännökset muuttuisivatkin, sillä ei olisi mitään vaikutusta suurimpaan osaan rakennuskannasta eli olemassa oleviin vanhoihin rakennuksiin.

Rakennusteollisuuden näkemys on, että myös lakiehdotuksen vaikutusten arviointi on laadittu puutteellisesti. Useista lakiehdotuksen taloudellisista vaikutuksista ei ole esitetty arviolaskelmia. Esimerkkinä mainittakoon vaikkapa rakennusten merkittävä katsastusvelvollisuuden lisääminen lakiin, joka toisi kiinteistönomistajille ja kunnille huomattavia lisävelvoitteita. Taloudellisista vaikutuksista tulisi kuitenkin aina pyrkiä esittämään jokin laskennallinen arvio, mikäli se vain on mahdollista – taloudellisten vaikutusten kuittaaminen pelkästään toteamalla, että jonkinlaisia

taloudellisia vaikutuksia tulisi olemaan, ei täytä laadukkaan lainvalmistelun vaatimuksia. Esityksestä puuttuu niin ikään kokonaisarvio lain taloudellisista vaikutuksista.

Myöskään viiden vuoden vastuuajan vaikutuksista markkinoihin ja yritysten toimintaan ei ole tehty riittävää vaikutusarviointia. Todettakoon tässä, että Rakennusteollisuus toimialajärjestönä ei voi lausua vastuusäännösten osalta mahdollisista taloudellisista vaikutuksista kilpailulainsäädännöstä johtuen.

Resurssien lisäämistä vaativat uudistukset esimerkiksi kuntien, ELY-keskusten ja rakennusvalvonnan toiminnassa on puutteellisesti arvioitu sekä siltä osin, paljonko lisää työvoimaa viranomaiset tarvitsisivat uuden lain mukaansa tuomien lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi, aiheutuvien koulutuksen ja osaamisen päivitystarpeiden osalta sekä sen osalta, onko kelpoisuus- ja pätevyysvaatimukset täyttävää työvoimaa kaikkiiin tehtäviin kunnissa ylipäättään saatavilla. Tällaisia ehdotettuja uudistuksia ovat esimerkiksi kaavoituksen kasvavat sisältövaatimukset ja selvitysveloitteet, viranomaistoiminnan uudistaminen ja yhteistyömallien luominen sekä kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen ja siihen liittyvät osallistumismenettelyt. Kuntaliitto on lausunnossaan esimerkiksi sivuilla 5, 7–10 ja 30 tuonut esille ne merkittävät lisäveloitteet, joita lakiluonnos ehdotetussa muodossaan toisi kunnille.

Lakiehdotuksen laadinnassa olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota myös perustelujen kirjoittamiseen. Perustelut toistavat useissa kohdin vain sen, mitä jo itse pykälässä on sanottu. Perustelut siitä näkökulmasta, miksi on valittu juuri ehdotettu muutos eikä esimerkiksi jotakin toista vaihtoehtoa, ovat lakiehdotuksessa kautta linjan niukat – esimerkiksi useimmissa kohdissa, joissa käsitellään aikarajoja, ei ole ehdotettua aikaa (voimassaoloaika, muutoksenhaku aika tms.) perusteltu mitenkään. Lakiehdotuksen valmistelua on vaivannut ilmeinen kiire ja se näkyy siinä, että paikoitellen jopa momentteja poistettaisiin ehdotuksen mukaan olemassa olevista pykälistä ilman, että tätä on perusteltu lainkaan. Olemassa olevan säännöksen poistamista koskevat ehdotukset tulisi kuitenkin aina perustella erikseen. Ehdotettaessa muutoksia lainsäädäntöön tulisi aina käsitellä perusteluissa myös se, miksi nykytilaa katsotaan tarpeelliseksi muuttaa ja mitä muutoksilla tavoitellaan. Lakiehdotuksessa on valitettavan monissa kohdissa muutosehdotukset perusteltu puutteellisesti tai jätetty kokonaan perustelematta.

Lakiin ollaan lisäksi ottamassa uusia määritelmiä ja käsitteitä, jotka ovat uusia ja omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia. Huolestuttavin esimerkki tästä on hiilikädenjäljen käsite, joka ollaan ottamassa lakiin ilman, että käsitteen sisältö on vakiintunut edes alan tutkimuskirjallisuudessa. Maakuntakaavaan ollaan ottamassa mukaan oikeusvaikutteinen viherrakenne, jonka käsitteen määrittely on jäänyt valitettavan epäselväksi. Varsinkin tilanteessa, jossa lakiin tuotaisiin täysin uusia ja vakiintumattomia määritelmiä ja käsitteitä, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota perustelujen laadukkuuteen ja vaikutusten arvioinnin kattavuuteen. Tämä tulisi tehdä sen vuoksi, että uudet määritelmät ja käsitteet eivät toisi mukanaan ennakoimattomia epäselvyyksiä ja heijastusvaikutuksia, joita ei lakia valmisteltaessa ole otettu huomioon.

1.6 palvelulupaukset puuttuvat esityksestä

Kaikkein tärkeintä yritysten toiminnalle prosessien sujuvoittamisen näkökulmasta on viranomaispäätösten käsittelyaikojen ennakoitavuus. Sujuvoittamista edistäviä palvelulupauksia ei tästä huolimatta ole esityksen säännöksiin sisällytetty. Rakennusteollisuus katsoo, että viranomaiset tulee velvoittaa ilmoittamaan arvionsa siitä, kuinka kauan kaavamenettelyn eri vaiheiden arvioidaan kestävän. Rakentamislupaprosesseissa käsittelyaika olisi lupatyyppin perusteella ajallisesti tarkemmin arvioitavissa, (hanke on kaavan mukainen tai päätetään vähäisestä poikkeamasta kaavaan) kuin enemmän epävarmuuksia sisältävässä kaavaprosessissa. Kaavoituksen kohteen tai hakijan ei tarvitsisi erikseen pyytää viranomaiselta arviota asian käsittelyajasta, vaan lähtökohtaisesti viranomaisten tulisi antaa aika-arvio oma-aloitteisesti jokaisen kaava- ja lupaprosessin kohdalla. Tämä toisi ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä viranomaisten toiminnasta kunnassa myös kuntapäätäjille. Kun viranomaiskäsittelystä annettaisiin lähtökohtaisesti aikatauluarvio, tämä vähentäisi asianosaisten ja muiden kiinnostuneiden kyselyjä viranomaisille siitä, missä vaiheessa prosessi on etenemässä ja milloin lupapäätöstä voidaan odottaa.

Myös tiedusteluihin vastaamisen osalta viranomaiset tulisi velvoittaa ilmoittamaan arvionsa siitä, kuinka kauan vastaaminen kestää, ellei ole kyse tilanteesta, jossa tiedusteluun voidaan vastata viipymättä. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kesältä 2021 (asia 7591/2020, 26.7.2021) on esimerkkitapaus siitä, miten kunnan rakennus- ja kaavoitusviranomaisella saattaa mennä pahimmillaan yli 10 kuukautta tiedusteluun vastaamisessa, jollei mitään aikarajaa aseteta lakiin. Tapauksessa kunta vastasi tiedustelijalle vasta sen jälkeen, kun asiasta oli tullut kunnalle apulaisoikeusasiamiehen yhteydenotto. Koska hallintolain mukaisesti tiedusteluihin vastaamiselle ei ole asetettavissa yleistä enimmäis- tai vähimmäisaikaa, pelkästään hallintolain yleisluontoiset säännökset eivät riitä takaamaan käsittelyaikojen kohtuullisuutta.

Mikäli kaavoitus- ja rakentamislakiin ei aseteta viranomaisille minkäänlaisia aikatauluvelvoitteita, viranomaisten vastausajat saattavat olla ennakoimattomia ja venyvät helposti kohtuuttoman pitkiksi. Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi rakennusvalvonnan tai kaavoitusviranomaisten kanssa asioivalla ei olisi mitään mahdollisuutta ennakoida lupakäsittelyjen tai tiedusteluihin vastaamisen kestoaikaa, eikä hänellä olisi riittävän tason oikeusturvaa käsittelyaikojen pituuden osalta. Tämä puolestaan johtaisi siihen, että hänen olisi erittäin vaikea arvioida vaikkapa sitä, milloin rakennusprojekti voitaisiin käynnistää ja milloin on varattava rakentamiseen tarvittavat resurssit käyttöön. Jo nykyistä hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 72/2002 on todettu seuraavaa: ”Eryteisesti perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden turvaamisen kannalta on tärkeää, että hallintolakiin sisällytetään nimenomainen käsittelyaika koskeva säännös. Lisäksi hallintoasioiden käsittelyaikoja tarkastellut valtiovaraministeriön työryhmä katsoi vuonna 1999 antamassaan selvityksessä, että lainsäädäntöä tulisi kehittää hallintoasian viivytyksettömän käsittelyn takaamiseksi viranomaisessa (Valtiovaraministeriön työryhmämuistio 23/1999).”

Rakennusteollisuuden mielestä palvelulupaukset aikatauluarvioiden ilmoittamisen osalta niin kaavoitus-, lupa- kuin tiedusteluasioissa tulisi kirjata nimenomaan kaavoitus- ja rakentamislakiin. Pelkkä viittaus hallintolakiin ei ole riittävä. Kaavoituksessa ja luvituksessa tulee luvanhakijalle annettavan aikatauluarvion olla mahdollisimman tarkka.

1.7 Muutoksenhakuun liittyvät ongelmat

Kaavavalitusten aiheuttamat viivästykset ovat suuri haaste kiinteistö- ja rakentamisolalle. Valitusoikeus on Suomessa laaja, kun valitusoikeus on muillakin kuin asianosaisilla. Valitusten pitkät käsittelyajat puolestaan hidastavat merkittävästi rakennushankkeiden toteutusta ja vaikeuttavat ennakoitavuutta. Valitukset kohdistuvat usein keskimääräistä merkittävämpiin hankkeisiin. Yksittäinen valitus voi jopa aiheuttaa koko hankkeen peruuntumisen, kun investorit vetäytyvät hankkeesta sen viivästymisen vuoksi. Suuriin ja laajoihin rakennushankkeisiin ja aluerakennushankkeisiin liittyy tavallisesti sekä asuin-, liike- ja palvelurakentamista, ja näin ollen valituksen vuoksi alueella jo asuvien palvelujen toteuttaminen viivästyy. Valituksen aiheuttama viivästys vaikuttaa myös alueelta asunnonostoa suunnittelevien asemaan. Helsingin Sanomien tekemän selvityksen mukaan nimenomaan täydennysrakentaminen on ollut yleisin valitussyy pääkaupunkiseudulla asemakaavavalituksissa vuoden 2013 jälkeen. Tämä on huolestuttava kehityssuunta, koska kasvavilla kaupunkiseuduilla on enenevässä määrin tarve nimenomaan tiiviiseen rakentamiseen.

Aula Research on vuonna 2018 toteuttanut kyselytutkimuksen, jossa on haastateltu Suomen 50 suurimman kunnan kaavoituksesta vastaavia henkilöitä. Kyselytutkimuksessa ilmeni, että kaavoitusprosessin keskeiset haitat kunnille ovat kuntien asuntotuotannon hidastuminen tai viivästyminen, viiveet kuntalaisille suunnattujen palveluiden syntymisessä sekä haitat elinkeinoelämälle. Peräti 92 prosenttia vastanneista oli kohdannut työssään niin sanottuja jarrutus- ja kiusantekovalituksia, ja ne ovat tyyppisempiä suurissa kaupungeissa kuin muualla. Kyselyssä peräti 62 prosenttia vastaajista piti myönteisenä sitä, 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 valmisteluajana. Kaavoitusammattilaiset esittivät keinoina valitusprosessien sujuvoittamiseen myös tuomioistuinten resurssien lisäämistä sekä valitusten ennakkoseulontaa.

Muutoksenhakua ja valitusoikeutta koskeva sääntely on erittäin tärkeää kaavoittamisen ja rakentamisen prosessien eri osapuolille. Sujuvat, selvät ja toimivat muutoksenhaku- ja valitusprosessit turvaavat kaikkien osapuolten pääsyä oikeuksiinsa ja eri intressien asianmukaista tasapainottamista. Lakiesityksessä on lisätty kaavoihin laadullisia vaatimuksia, laajennettu selvitysvelvoitteita, luotu uusia lausuntopyyntövelvoitteita mm. museoviranomaisille ja ELY:ille ja laajennettu valitusoikeuksia. Rakennusteollisuus katsoo, ettei edellä esitetyille muutoksille ole perusteita, niitä ei ole perusteltu asianmukaisesti eikä niiden vaikutuksia ole arvioitu tarpeeksi laajasti.

Rakennusteollisuuden mielestä valitusoikeus tulee rajata asemakaavatasolla ja rakentamisluvan kohdalla vain niihin, joiden oikeutta hanke koskee, eli asianosaisiin. Valitusten oikeusprosesseja tulee lyhentää ja hallinto-oikeuksien resursseja lisätä. Valitusten ennakkoseulonnalla voitaisiin käsitellä nopeutetusti esimerkiksi selkeästi perusteettomat valitukset.

Rakennusteollisuus esittää täytäntöönpanomahdollisuuden laajentamista poistamalla alueellinen rajausta ”kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten ja oikaisukehutusten ei voida katsoa kohdistuvan.” Täytäntöönpanoa koskee luonnollisesti vaatimus siitä, ettei täytäntöönpano saa tehdä muutoksenhakua merkityksettömäksi ja toisaalta täytäntöönpano toteutetaan riskillä, koska kaava voi vielä kumoutua.

Rakennusteollisuus kannattaa lämpimästi lakiluonnoksen ehdotusta (322 §), jonka mukana elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva vaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Saman kannan on lausunnossaan sivulla 41 ilmaissut myös Kuntaliitto.

ELY-keskusten valitusoikeuteen otamme erikseen kantaa jäljempänä.

2. ALUEIDENKÄYTÖN KOKONAISUUS

2.1 Alueidenkäytön uudet käsitteet

Lakiin ollaan tuomassa joukkoa uusia käsitteitä, joilla on vaikutusta kaavoitukseen sitä kautta, että ne olisi otettava huomioon eri kaavatasoilla laadullisina vaatimuksina. Viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien käsitteet ovat ongelmallisia, koska niillä olisi lakiehdotuksen mukaan vaikutukset myös alemmilla kaavatasoilla ja sen lisäksi luovat valitusperusteen. Tämän vuoksi olisikin olennaista, että uuden lain käsitteet ovat selvärajaisia ja oikeusvaikutuksiltaan huolellisesti harkittuja ja perusteltuja. Viherrakenteen käsitettä vaivaa epämääräisyys sen osalta, mikä kaikki katsotaan kuuluvaksi viherrakenteeseen. Jos viherrakennetta saattaa määritelmän mukaan olla periaatteessa lähes mikä hyvänsä rakentamaton tai rakennettu maa- tai vesialue, jossa jotakin ylipäättään kasvaa, ja jos samaan aikaan maakuntakaavassa tulee sitä koskevien sisältövaatimusten mukaan esittää kehittämisen periaatteet muun muassa viherrakenteen osalta, viherrakenteeksi joudutaan pahimmassa tapauksessa katsomaan suuri osa maakuntakaavan kattamasta alueesta. Mikäli käsite tulisi vastoin näkemystämme lakiin, tulee säännöksissä ehdottomasti rajata paljon nyt ehdotettua täsmällisemmin, mikä kuuluu viherrakenteen piiriin ja mikä ei. Perusteluissa tulisi tämän vuoksi olla laajempi esimerkkilista siitä, mikä katsotaan viherrakenteeksi, vaikka tyhjentävää listaa ei luultavasti ole mahdollista antaa. Käsitteen suhde sille läheiseen ekologisten yhteyksien käsitteeseen kaipaakin myös selvennystä, sillä käsitteiden suhdetta toisiinsa ei perusteluissa avata mitenkään.

Lakiin ehdotettujen käsitteiden joukosta haluamme nostaa esiin erityisesti myös jo edellä mainitun hiilikädenjäljen, joka ei ole lainkaan vakiintunut ja jonka rajauksista ja tulkinnasta alan asiantuntijat ovat keskenään erimielisiä. Tältä osin kommentoimme asiaa tarkemmin kohdassa 4.2 Vähähiilisyys.

2.2 ELY-keskusten rooli

Laissa esitetään ELY-keskusten valvontatehtävien palauttamista sekä ELY-keskusten oikeutta valittaa maakuntien ja kuntien kaavapäätöksistä ja eräistä lupapäätöksistä laajennettavaksi samalle tasolle kuin ennen vuotta 2017. ELY-keskusten valitusoikeutta kavennettiin pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella. ELY-keskuksilla on voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valitusoikeus mm. kaavapäätöksestä, rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä, poikkeamislupapäätöksestä ja eräistä rakennuslupaa koskevista päätöksistä. Valitusoikeus koskee em. päätöksiä silloin, kun kysymys on vaikutuksiltaan valtakunnallisesta ja merkittävästä maakunnallisesta asiasta.

Lakiesitys sisältää ELY-keskusten tehtäviä käsittelevä pykäläehdotuksen, jonka mukaan valvonta koskisi kaavojen, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen laadintaa sekä niiden valmistelumenettelyyn liittyviä vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Valvonta kattaisi myös lain mukaisia lupamenettelyjä koskevat säännökset siltä osin kuin ELY-keskukselle säädettäisiin lupia koskevista päätöksistä valitusoikeus. ELY-keskusten vastuita ei kasvatettaisi ainoastaan valvonnan osalta, vaan myös esimerkiksi viranomaisille kuuluvissa seurantatehtävissä (14 §). Esitykseen on myös lisätty veloitteita pyytää ELY-keskukselta lausunto. Tämä koskee esimerkiksi yleiskaavaehdotuksia ja uusia kaupunkiseutusuunnitelmaehdotuksia

Mikäli lakiehdotuksen sisältämät ehdotukset ELY-keskusten tehtävien muutoksista hyväksyttäisiin laajimmassa muodossaan, on todennäköistä, että ELY-keskuksilla on tuskin resursseja suoriutua kaikista niille lakiehdotuksessa annetuista tehtävistä. ELY-keskusten valvontaveloitteiden ja valitusoikeuksien lisääminen olisi myös ristiriidassa sen tärkeän tavoitteen kanssa, jota lakiuudistuksen yhteydessä olisi ainutlaatuinen tilaisuus edistää ja joka on jo tämän lausunnon alussa mainittu, nimittäin kaavoituksen ja luvituksen sujuvoittamista. Kaava- ja lupaprosessien hitaus ja ennakoimattomuus muodostavat jo nykyisellään huomattavan yhteiskunnallisen ongelman, joka jarruttaa yhtä lailla yksityisten kuin julkisten toimijoiden tärkeitä hankkeita, kuluttaa tehottomuudessaan verovaroja ja vaikeuttaa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koko maassa. Uuteen kaavoitus- ja rakentamislakiin ei tule missään tapauksessa lisätä elementtejä, jotka avaisivat nykyisten, jo erittäin laajojen valitusoikeuksien lisäksi uusia mahdollisuuksia valittaa kaavoitus- ja luvitusprosesseista. Edelleen tulee tarkoin harkita tilanteet, joissa viranomaisen valittaa toisen viranomaisen päätöksestä.

Valvonta- ja valitusoikeuksien kasvattaminen ELY-keskusten kohdalla johtaisi lähes varmasti myös siihen, että energiatehokkuuden parantamiseen, hiilipäästöjen vähentämiseen ja sisäilmaongelmien korjaamiseen liittyvien uudis- ja korjausrakennushankkeiden toteuttaminen vaikeutuisi ja hidastuisi lisääntyneiden valitusten vuoksi. Tämä kehityskulku olisi täysin vastakkainen sen kanssa, että Suomen tulisi monella rintamalla pyrkiä saavuttamaan päästövähennystavoitteensa ja toteuttaa hankkeita, jotka edistävät muun muassa vähähiilistä liikumista ja infrastruktuuria. Valitusten lisääntyminen johtaisi myös vääjäämättä siihen, että asuntotuotantotavoitteisiin pääseminen olisi yhä haastavampaa erityisesti kasvukeskuksissa, joihin on tärkeää saada riittävästi asuntotarjontaa näiden alueiden elinvoiman ja toimintaedellytysten takaamiseksi.

Rakennusteollisuus vastustaa ehdottomasti ELY-keskusten valvonta ja valitusoikeukseen laajentamista nykyisestä. Vuoden 2017 muutoksen syyt ja perustelut ovat edelleen ajantasaiset. Tämän lain valmistelun yhteydessä ei ole esitetty mitään perusteita muuttaa nykytilaa ja laajentaa valvontaa tai valitusoikeutta. Muutos vuodesta 2017 on ollut voimassa hyvin lyhyen aikaa eikä sen vaikutuksia ole arvioitu.

Rakentamisen osalta ELY-keskusten valvontatehtävä ehdotetaan poistettavaksi kokonaan. Tämä olisi tervetullut muutos, sillä ELY-keskusten tulisi keskittyä strategisen tason alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen edistämiseen sekä kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön yleispiirteisen toteutumisen valvontaan nimenomaan kaavoituksen ja alueidenkäytön tasolla, ei niinkään yksittäisten rakennushankkeiden tasolla. Koska kaavoitus ohjaa voimakkaasti yksittäisten rakennushankkeiden reunaehtoja, on riittävää, että ELY-keskukset pääsevät käyttämään vaikutusvaltaansa kaavoituksessa ja alueidenkäytössä. Kaavoituksen ja alueidenkäytön kautta ELY-keskusten ohjaava vaikutus ulottuu kuitenkin välillisesti myös rakennushankkeiden tasolle.

2.3 Maakuntakaavat ja viherrakenteen vaikutus niihin

Esityksen mukaan maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen siltä osin, kun siinä on esitetty kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa ja maakunnan viherrakennetta. Kuten edellä on todettu, viherrakenne on käsitteenä epäselvä ja hyvin laaja. On huomattava, että jo nykyisin kaavoituksessa voidaan huomioida viherrakenne. Viherrakenne voi myös olla eri alueilla erilainen, ja tarpeet viherrakenteen huomioimiseksi voivat eri alueilla vaihdella hyvinkin paljon. Myös käsite aluerakenne on mielestämme epäselvä siltä osin, ettei ole täysin selvää, mitä se pitää sisällään. Viherrakenne ja aluerakenne muodostavat myös valitusperusteen yleiskaavaa laadittaessa. Rakennusteollisuus katsoo, että viherrakenne tulee ehdottomasti poistaa oikeusvaikutteisena maakuntakaavasta.

Rakennusteollisuus katsoo, että maakuntakaavan tulisi olla strateginen ja vain erityisistä syistä oikeusvaikutteinen. Maakuntakaavan suunnittelua tavoitteineen ja tarpeineen tulisi tehdä yhdessä kuntien kanssa lainsäädännön ulkopuolella.

Maakuntakaavaan, joka on voimassa tai hyväksytty taikka ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä uuden lain voimaan tullessa, sovellettaisiin kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:n asemesta MRL 32 §:ää viiden vuoden ajan uuden lain voimaantulosta lukien. Viiden vuoden siirtymäajan jälkeen myös maakuntakaavaan, joka on voimassa tai hyväksytty taikka ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä uuden lain voimaan tullessa, sovellettaisiin uuden lain 21 §:ää. Siirtymäajan jälkeen kaikki maakuntakaavat ohjaisivat siten alemman tasoista kuntakaavoitusta ja viranomaistoimintaa vain kolmen osa-alueen osalta: ensinnäkin siltä osin kuin kyse on maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteista, toiseksi valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteiden ja kolmanneksi maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteiden osalta. Maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuuden tulisi näin lakiehdotuksen

mukaan merkittäviä muutoksia. Perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, menettäisivätkö vanhat maakuntakaavat muilta kuin em. asioita koskevilta osiltaan täysin merkityksensä.

Epäselvyyttä seuraa myös siitä, että viherrakenne on uuden lain mukainen käsite, jota vastaavaa käsitettä ei ole olemassa nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Viherrakenteen käsitettä pitäisi kuitenkin lakiehdotuksen mukaan soveltaa siirtymäajan jälkeen myös vanhoihin maakuntakaavoihin, koska ne asiat, joiden voitaisiin katsoa kuuluvan viherrakenteen piiriin, olisi huomioitava muita kaavatasoja ohjaavina. Tämä saattaisi luoda erilaisia tulkintaongelmia, kun yritettäisiin hahmottaa sitä, mitkä seikat vanhoissa maakuntakaavoissa kuuluisivat käsitteen piiriin. Rakennusteollisuus RT ry:n näkemys on, että asiaa koskevan siirtymäsäännöksen viiden vuoden aikaraja tulisi joko poistaa lakiehdotuksesta maakuntakaavan osalta kokonaan tai sitten pykälä tulisi kirjoittaa siten, että se koskisi vain aluerakennetta ja liikennejärjestelmää, mutta ei viherrakennetta.

2.4 Kaupunkiseutusuunnitelma

Esitys kaupunkiseutusuunnitelman pakollisuudesta ei edistä uudistuksen tavoitetta alueidenkäytön sujuvuuden edistämisestä. Kaavoituksen ja alueidenkäytön osalta prosessit ovat jo nykyisin hitaita ja ennakoimattomia, minkä vuoksi kaavoituksen sujuvuutta tulisi edistää nykyisestä. Kaupunkiseutusuunnitelma on käytännössä uusi kaavataso, koska se tulisi laatia täysin samojen prosessien mukaisesti kuin oikeusvaikutteiset kaavat ja niitä koskisivat kaikki samat osallistumiseen ja vaikutusten arviointiin liittyvät velvoitteet kuin kaavoitustakin. Koska suunnitelmasta voi valittaa, muutoksenhakuprosessit pidentäisivät seutusuunnittelun ja kaavoituksen kestoa heijastuen alemmille kaavatasoille.

Kaupunkiseutusuunnitelmia on perusteltu sillä, että niiden kautta saataisiin lisää strategisuutta alueidenkäytön suunnitteluun, ja perusteluissa on todettu, etteivät kaupunkiseutusuunnitelmat olisi kaavojen tapaan oikeusvaikutteisia. On huomattava, että kunnilla on jo nykyisin mahdollisuus edistää vapaaehtoista ja ketterää seudullista yhteistyötä erilaisten rakennemallien muodossa. Lisäksi kunnat tekevät tiivistä seudullista yhteistyötä MAL-sopimuksia valmisteltaessa. MAL-sopimukset ovat olleet toimiva työkalu liikennehankkeiden, tonttituotannon ja asuntotuotannon yhteensovittamisessa ja edistäen ilmastomuutoksen torjuntaa, kun asunnot ja muut toiminnot ovat sijoittuneet hyvien liikenneyhteyksien varrelle. Pakottava kaupunkiseutusuunnitelma hankaloittaisi toimivien kaupunkiseudullisten suunnitelmien käyttöä MAL-sopimusten pohjana. Kuntaliiton tekemän MAL-selvityksen ja YM:n kaupunkiseutusuunnitelmaa koskevan kyselyn tulokset osoittavat, että kaupunkiseudullinen suunnittelu toimii hyvin.

Olemme samaa mieltä siitä, että seudullinen alueidenkäytön suunnittelu on erityisesti kaupunkiseuduilla ja kasvukeskuksissa tarpeen, mutta sitä ei tule viedä lakiin ainakaan pakottavien säännösten kautta. Käytännössä pakollisten kaupunkiseutusuunnitelmien käyttöönotto johtaisi pahimmillaan siihen, että suunniteltu seudun elinvoiman tai hiilipäästötavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeä hanke saattaisi olla ristiriidassa sekä kaupunkiseutusuunnitelman, yleiskaavan että asemakaavan kanssa. Jos näitä kaikkia kolmea tasoa jouduttaisiin muuttamaan peräjälkeen, se veisi realistisesti arvioituna jopa kymmenen vuotta, kenties kauemminkin. Elinkeinoelämän

kilpailukyvyyn ja asuntotuotantotarpeiden tyydyttämisen kannalta tällainen olisi suorastaan tuhoisaa.

Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa (7 luku) ei ole lainkaan pohdittu tai otettu kantaa siihen, miten toimitaan tilanteessa, jossa joku seutukunnista ei hyväksykään ko. seudun kaupunkiseutusuunnitelmaa. Onko suunnitelman muodostaminen ja hyväksyminen tällöin mahdotonta, vai voisivatko seutukunnat hyväksyä sen esimerkiksi niiden kuntien osalta, jotka olisivat suunnitelmaa kannattaneet?

Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen toisi kunnille merkittävästi lisätoivia ja resurssitarpeita. Vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida SOVA-direktiivi sekä noudatettava laissa olevaa kaavamenettelyä, osallistumista ja vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Lisäksi perustelujen mukaan myös kaupunkiseutusuunnitelman yhteydessä pitäisi tarkastella kaupunkiseudun viherrakenteen kehittämisen periaatteita. Kunnan tulisi myös huolehtia suunnitelma valmistelun ja päätöksenteon organisoinnista.

Rakennusteollisuus vastustaa kaupunkiseutusuunnitelman pakollisuutta. Nykytila kaupunkien vapaaehtoisesta toimivasta seudullisesta yhteistyöstä tulee säilyttää.

2.5 Yleis- ja asemakaava

Esityksessä säädetään uusista ja aiempaa täsmällisemmin laadullisista tavoitteista yleiskaavoitukseen liittyen. Vaatimukset tulevat olemaan kuntien kannalta hyvin laajoja ja vaikeasti selvitettävissä olevia seikkoja kaavoitusmenettelyssä. Myös kaupunkiseutusuunnitelmassa esitetyt seikat tulisivat osaksi yleiskaavoitusta, vaikka kaupunkiseutusuunnitelma ei ole edes oikeusvaikutteinen. Näin Kuntaliiton lausunnossaan sivulla 14 esittämä toteamus siitä, että oikeusvaikutuksettomaksi luonnehditulla kaupunkiseutusuunnitelmalla olikin todellisuudessa oikeusvaikutuksia, on varsin osuva.

Yleiskaavaa koskevien säännösten kohdalla korostuvat samat asiat kuin maakuntakaavan sisältöä ja laadullisia vaatimuksia koskevien säännösten kohdalla: viherrakenteen käsite tulee poistaa tai se tulee määritellä selvärajaisesti ja tarkasti, jotta myös sen oikeusvaikutukset kaavojen osalta olisivat selvät. Muutoin olisi vaikeaa ennakoita, millainen vaikutus viherrakenteella on kaavan laadinnan ja noudattamisen kannalta sekä arvioida sitä, milloin voidaan katsoa, että viherrakenne on otettu riittävän kattavasti huomioon kaavassa.

Lakiehdotuksessa mahdollistettaisiin yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely (34 §). Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin kyseisen säännöksen mukaan laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä, ja yleiskaavan hyväksymispäätöksessä voitaisiin samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta. Tällainen uusi kaavoitusta sujuvoittava säännös olisi erittäin tervetullut lisä kaavoitus- ja rakentamislakiin, ja Rakennusteollisuus tukee ehdotusta. Säännös toivottavasti vähentäisi kaavaprosessien byrokratiaa ja nopeuttaisi käsittelyaikoja, mistä olisi hyötyä kaavaprosessin kaikille osapuolille. Toivomme, että kunnat tarttuvat tähän mahdollisuuteen kaavojen yhteiskäsittelystä.

Lisäksi kannatamme ehdotusta käyttää yleiskaavaa suoraan rakentamisluvan perusteena (32 §). Edellytyksenä kuitenkin on, että yleiskaavassa on asiasta erikseen määrätty. Mielestämme yleiskaavaa tulisi voida käyttää rakentamisluvan perusteena myös silloin kun yleiskaavassa ei ole tällaista nimenomaista mainintaa, mutta yleiskaava ohjaa muutoin riittävästi rakentamista. Muussa tapauksessa rakentamisluvan käyttö edellyttää yleiskaavan tai osayleiskaavan uudelleen laatimista.

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 ylipäätään käynnistää tai rahoittaa. Tämä korostuu erityisesti ARA-rahoitteisissa hankkeissa.

Asemakaavan laatimistarvetta koskevassa pykäläehdotuksessa (36 §) veloitetaan ottamaan alueidenkäytön ohjaustarvetta arvioitaessa 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.

Kannatamme esitettyä rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoajan lyhentämistä 15 vuodesta 10 vuoteen (28 §).

2.6 Aloiteoikeus ja kumppanuuskaavoitus

Esitykseen sisältyvä asemakaavan laatimisaloitetta koskeva säännös (49 §) on erittäin tärkeä kaavoituksen sujuvoittamiseksi. Rakennusteollisuus esittää, että aloiteoikeus koskee asemakaavan laatimisen lisäksi myös asemakaavan muuttamista. Säännökselle on suuri tarve, sillä yksityisen

kiinteistönomistajan hankkeille välttämätöntä kaavoitusta voidaan sen avulla nopeuttaa ja kannustaa yksityisiä toimijoita saattamaan maa-alueita kaavoituksen piiriin. Suuri osa uusista asunnoista ja muusta uudisrakentamisesta sijoittuu jo asuville ja käytössä oleville alueille. Täydennysrakentamisessa ja käyttötarkoituksen muutoksissa kaikki resurssit onkin otettava käyttöön, jotta prosesseja saataisiin vauhditettua ja hankkeita nopeammin suunnittelupöydältä toteutukseen. Tämä tarkoittaa käytännössä yksityisten toimijoiden aloitemahdollisuuksien kasvattamista myös kaavoituksessa, sillä kaupunkirakenteen tiivistäminen ja tyhjien tilojen vähentäminen käyttötarkoituksen muutosten kautta vaativat usein kaavamuutoksia. Rakennusteollisuus kannattaa maanomistajan aloiteoikeuden kirjaamista lakiin siten, että aloiteoikeus koskee sekä asemakaavan laatimista että muuttamista muutoin esitetystä muodostaan.

Rakentaminen on nykyisin pääosin hankelähtöistä, minkä vuoksi aika kaava-aloitteesta hankkeen valmistumiseen on kriittinen edellytys hankkeen toteutumiselle sekä hankkeeseen ryhtyvän, rahoittajien, asiakkaiden että loppukäyttäjien kannalta. Ovat hankkeet sitten asuntoja, palvelurakennuksia tai muuta rakentamista, ne palvelevat myös kuntien strategisia tavoitteita ja lisäävät kuntien elinvoimaa. Rakennusten uudistaminen ja niiden käyttötarkoitusten muuttaminen tarvittaessa niiden elinkaaren pidentämiseksi ovat oleellisia toiminnallisten tavoitteiden ja myös ilmastonmuutoksen kannalta. Edellä mainittujen tavoitteiden kannalta myös täydennysrakentaminen edellyttää hankelähtöistä kaavoitusta.

Lähtökohdiltaan elinkelpoiset hankkeet tulisi saattaa mahdollisimman nopeasti toteutettavaksi, eikä niiden toteutuminen saisi jäädä kiinni siitä, että joissakin tapauksissa kunnan omat kaavoitusresurssit eivät riitä niiden valmisteleamiseen. Asemakaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa tuo hankkeen suunnitteluun resursseja, osaamista ja myös taloudellisia hyötyjä (esim. yksityinen toimija hankkii selvityksiä), jolla kaava voidaan valmistella kunnan toimielimien päätettäväksi viivytyksittä.

Lain valmistelun yhteydessä Rakennusteollisuus ja eräät muut järjestöt ovat esittäneet, että lakiin kirjattaisiin pykälä siitä, että kunta voi antamallaan päätöksellä antaa yksityiselle toimijalle oikeuden valmistella asemakaava. Lakiin kirjattavaksi ehdotettava kunnan mahdollisuus antaa suunnitteluoikeus yksityiselle taholle ei heikentäisi kuntien kaavamonopolia, sillä yksityisen toteuttama suunnitelma toteutettaisiin ja päätettäisiin aivan samalla tavalla kunnan toimesta kuin kunnan itse tekemä suunnitelma. Asemakaavaehdotuksen laatimisoikeus on maanomistajalla Ahvenanmaan maakunnassa ja Norjassa. Sopimusperusteinen kaavoitus on käytössä nykyisin monissa kunnissa – esimerkiksi Vantaalla valtaosa kaavoista laaditaan yhdessä yksityisen toimijan kanssa. Hyvän hallinnon ja ajantasaisen lainsäädännön laatimisen nimissä asemakaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa on perusteltua ottaa uudistettavana olevaan lakiin. Tämä mahdollistaa osaltaan sujuvamman kaavoituksen, joka osaltaan lisää maakäytön tuottavuutta ja tuloksellisuutta, kunnan verotuloja ja elinvoimaa ilman kunnalle tulevia lisäkustannuksia.

Uuden lain tulee ohjata kuntia hyödyntämään yksityisten toimijoiden resursseja ja osaamista nykyistä enemmän. Tämä ei silti tarkoita sitä, että kunnan kaavamonopolista tulisi tinkiä – kunnalla säilyisi aina eli ohjaus- ja päätösvalta kaavoituksen osalta. Kunnan roolin tulisi olla ennen muuta strateginen ja tavoitelähtöinen, ja lainsäädännön tulisi mahdollistaa yksityisten toimijoiden

innovatiivisuuden parempi ja laajempi hyödyntäminen myös kaavoituksessa. Näin kuntienkin kannalta elinvoimaa lisääviä hankkeita saataisiin edistettyä ja toteutettua tehokkaammin kuin on nykyisellään mahdollista.

Rakennusteollisuus ehdottaa sisällytettäväksi lakiin seuraavan pykälän koskien yksityisen ja kunnan yhteistyötä asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa (49§:n jälkeen):

”Asemakaavaehdotuksen laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

”Kunta voi antaa erillisellä päätöksellä asemakaavan laatimista ja muuttamista koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle, jos alue on yleiskaavassa osoitettu yhdyskuntarakentamiseen ja kaavaehdotuksen laatimiselle on olemassa maankäytöllinen tarve. Kunta ohjaa kaavaehdotuksen laatimista ja voi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja reunaehdoja. Kunta voi palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun, jos kaavaehdotus ei täytä sille asetettuja tavoitteita ja reunaehdoja tai laissa säädettyjä vaatimuksia.

Kunnan ja maanomistajan kesken on järjestettävä kaavaehdotusta koskeva neuvottelu ennen kaavan laatimiseen ryhtymistä ja ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville.

Maanomistajan on toimitettava kunnalle x §:n mukainen osallistumis- ja arviointisuunnitelma ennen kaavan laatimiseen ryhtymistä. Kunta voi palauttaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydennettäväksi, jos se ei täytä x §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä on huolehdittava x luvun mukaisesti.

Kunnalla on oikeus periä maanomistajalta kaavan käsittelystä sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.”

2.7 Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku liittyen alueidenkäyttöön

Kaavoituksen osalta lakiehdotuksessa esitetään tehtäväksi merkittävä muutos, jossa osallisen määritelmää laajennettaisiin ehdotuksessa poistamalla siitä huomattavan vaikutuksen kynnys (64 §). Osallisen käsitettä on jo nykyisin perustelujen mukaan oikeuskäytännössä sovellettu laeasti, joten muutokselle ei ole olemassa perusteita. Käytännössä huomattavan vaikutuksen kynnyksen poistaminen laajentaisi mahdollisten osallisten piiriä paljonkin. Osallisten määrän kasvu taas saattaisi johtaa lisääntyneisiin muutoksenhakuihin ja valituksiin, jotka hidastaisivat jo nykyisin hitaita kaavoitusprosesseja entisestään. Suoranaista vaikutusten arviointia tämän osalta ei lakiehdotuksesta kuitenkaan löydy.

Valitusoikeutta kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä käsittelevän säännösehdotuksen perusteella ELY-keskuksen mahdollisuus puuttua päätöksiin muuttuisi samanlaiseksi kuin ennen vuonna 2017. Jos ELY-keskuksen asema säilyisi sellaisena kuin se on voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa, ELY-keskuksen valitusoikeus olisi rajattu sen toimivallan mukaisesti vaikutuksiltaan valtakunnallisiin tai merkittäviin maakunnallisiin kysymyksiin. Elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta on tärkeää, että ELY-keskuksilla olisi valitusoikeus vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittävässä asioissa. ELY-keskusten valitusoikeuden laajentaminen hidastaisi lähestulkoon varmasti kaavojen käsittelyprosesseja.

Voimassa olevassa laissa vaikutukseltaan vähäisiä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksia koskeva valitusoikeus on rajattu asianosaisiin. Nyt esitetään, että tämä rajaus poistettaisiin. Perustelujen mukaan säännös on ollut käyttöalaltaan niin suppea, että sillä ei ole ollut käytännön merkitystä. Rakennusteollisuuden näkemyksen mukaan voimassa olevan säännöksen rajaus siitä, että vain asianosaiset saavat valittaa vaikutukseltaan vähäisistä kaavoista, on ehdottoman tarpeellinen eikä sitä tule missään tapauksessa poistaa. On olemassa merkittävä riski, että valitusoikeuden laajentaminen tällä tavoin sabotoisi lakiesityksen sujuvoittamistavoitteita merkittävästi ja hidastaisi olennaisesti kaavaprosesseja valitusten lisääntymisen myötä.

2.8 Alueidenkäytön siirtymäsäännökset

Lakiehdotuksen mukaan kaava, joka on ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tai hyväksytty, mutta ei ole vielä tullut voimaan ennen kaavoitus- ja rakentamislain voimaantuloa, käsitellään ja ratkaistaan uuden lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Sitä vastoin ne vireillä olevat kaavat, jotka eivät ole vielä ehtineet olla julkisesti ehdotuksena nähtävillä, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uuden lain säännösten mukaisesti. Tämä tarkoittaisi näiden kaavahankkeiden uudelleenvalmistelua uuden KRL:n mukaisesti vuorovaikutusmenettelyineen ja selvityksineen, joka hidastaisi jo valmisteilla olevien kaavojen voimaantuloa merkittävästi. Perusteluissa ei lausuta myöskään mitään siitä, onko merkitystä sillä, jos kaavaehdotusta on päivitetty tai muokattu sen verran, että se tulee asettaa uudelleen nähtäville. Vastausta ei löydy siihen, huomioidaanko jo toteutettua nähtävänä olokertaa vai ei. Perusteluissa tulisi ottaa kantaa asiaan.

Rakennusteollisuus ehdottaa, että ennen lain tuloa vireille tulleet kaavat käsiteltäisiin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti.

Maakuntakaavaa ja viherrakennetta koskevaa siirtymäsäännöstä on kommentoitu kohdassa 2.3.

3. KAAVOJEN TOTEUTTAMISEN KOKONAISUUS

3.1 Maapolitiikka

Kunnan maapolitiikkaa koskevassa ehdotetussa sääntelyssä korostuvat avoimuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Ehdotetut muutokset ovat hyviä ja kannatettavia – erityisesti ne, joiden myötä tiedonsaanti kunnan maapolitiikasta helpottuisi. Jokaisen kunnan olisi laadittava yleisölle vuosittain yhteenveto maapolitiikkansa toteutuneista toimenpiteistä ja taloudesta. Yhteenvedon laatimisvelvoite tekisi kunnan maapolitiikan päätöksenteon ja toimenpiteiden seuraamisesta aikaisempaa vaivattomampaa. Maankäytösopimukseen ja maksuihin liittyen avoimuus on perusteltua ja sitä palvelee se, että esim. kaavapäätöksissä julkaistaan sopimukset myös liiteaineistona. Tällä varmistetaan maanomistajien tasapuolinen kohtelu, kun on

mahdollisuus nähdä myös toisen kiinteistön sopimusperusteet. Rakennusteollisuus RT ry tukee lämpimästi ehdotusta.

3.2 Maankäyttömaksut ja toteuttamismaksut

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.

Rakennusteollisuuden jäsenistöstä tulleiden tietojen mukaan maankäyttömaksujen kunnalle tuoma maksutulo on nykyisin joissain tilanteissa jopa moninkertainen suhteessa kaavojen toteuttamisen kunnille aiheuttamiin kustannuksiin. Valmiissa kaupunkirakenteessa kaavamuutoksen kunnalle aiheuttamat välittömät infrakustannukset saattavat olla jopa olemattomat. Tästä huolimatta kunnat perivät jo nykyisin arvonnousuun perustuvana maankäyttömaksuina jopa 60 prosenttia arvonnoususta. Jäsenyrityksiltämme saatujen tietojen mukaan jopa keskeisillä sijainneilla olevia yhteiskuntataloudellisesti kannattava hankkeita on rauennut korkeiden maankäyttömaksujen vuoksi. Vaikka kunnat voivat halutessaan määrittää alhaisemmat maksut, on selvää, että lainsäädäntö ohjaa suuntaa perittäville maksuille.

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 kynnyksarvo 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 rakentamien 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.

Rakennusteollisuus vastustaa maanomistajalta perittävän korvauksen korottamista 70 prosenttiin ja kynnyсарvon laskemista 250 kerrosneliömetriin.

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.

4. RAKENTAMISEN KOKONAISUUS

4.1 Rakentamisen lupajärjestelmä

Yksi lakiehdotuksen tavoitteista on nostaa lupakynnystä merkittävästi voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna. Samaan tavoitteeseen pyritään myös sillä, että voimassa olevan lain mukaisesta ilmoitusmenettelystä luovuttaisiin kokonaan. Tavoite on kannatettava, mutta lakiehdotusta lukiessa herää epäily, että useilla ehdotuksen pykälillä olisikin toteutuessaan päinvastainen vaikutus: lupakynnys tosiasiallisesti madaltuisi. Esimerkiksi rakentamislupaa koskevista säännöksistä olisi tullut ottaa huomioon, että jos hankkeelle on joka tapauksessa tarpeen hankkia myös ympäristölupa ja jos ympäristölupaprosessin yhteydessä on hankittu selvitystä tietyistä asioista, niitä ei enää olisi rakentamisluvan yhteydessä tarvetta käydä uudelleen läpi. Samojen asioiden päällekkäinen tarkastelu molempien lupaprosessien yhteydessä ei liene kovin järkevää eikä edistä joustavoittamista. Kun toimenpideluvat ovat lisäksi jäämässä pois, tämä tarkoittaa sitä, että yhä useampi sellainen hanke, joka on aikaisemmin voitu käsitellä kevyemmässä toimenpidelupaprosessissa, joutuukin nyt rakentamislupaprosessin piiriin. Siinä on tiukemmat edellytykset luvan hyväksymiselle sekä laajemmat selvitysvelvollisuudet. Näin toimenpidelupien poistamisen seuraus voisikin itse asiassa olla se, että lupakäytännöt monimutkaistuvat, varsinkin kun rakentamislupahakemuksen yhteydessä toimitettavien pakollisten liitteiden kohdalla ei ole lainkaan otettu huomioon rakennuskohteiden erilaisuutta. On perusteltua kysyä, onko esimerkiksi maston tai mainoslaitteen kohdalla todella tarpeen vaatia ilmastaselvitystä tai selvitystä rakennuspaikan terveellisyydestä, jotta lupa voidaan myöntää.

Esityksen mukaan kunta voisi jatkossa myöntää rakentamisluvan hakijan toiveesta riippuen joko yhtenä hallintopäätöksenä tai kahtena peräkkäisenä hallintopäätöksenä. Ensimmäisen vaiheen luvassa eli sijoittamisluvassa tarkasteltaisiin alueellinen sijoittuminen kuitenkin siten, että siinä vaiheessa olisi suunniteltuna massoittelu ja julkisivu. Toteuttamislupa olisi teknisen toteutuksen lupa, jolla varmistetaan, että olennaiset tekniset vaatimukset toteutuvat. Sijoittamisluvan osallisten joukko on laajempi kuin toteutusluvassa.

Rakennusteollisuus suhtautuu esitetystä kaksiosaisesta mallista saataviin hyötyihin epäillen. Käsityksemme mukaan edellä mainittu järjestelmä olisi toiminut parhaiten, mikäli lakiin olisi tullut vain yksi kuntakaava. Lisäksi epäselväksi jää, missä tilanteissa toteuttamislupaa haettaessa tekniset muutokset esimerkiksi rakennuksen julkisivuun ovat niin merkittäviä, että toteuttamislupa palautuisi uudelleen sijoittamislupaharkintaan. Tämä johtaisi siihen, että lupa palautuisi laajempaan osallisten piiriin ja toisi uuden mahdollisuuden valittaa sijoittamisluvasta. Luvasta voitaisiin näkemyksemme mukaan joka tapauksessa valittaa, mikäli lupa haetaan kahdella eri hallintopäätöksellä. Edelleen sääntelyn tarpeellisuutta tulee pohtia siltäkin kannalta, että ympäristöministeriön oma arvio kahden luvan mallista tulisi käyttöön arviolta vain noin 0,5 prosentissa kaikista rakentamisluvista. Kysymys olisi siis poikkeustilanteista. On todennäköistä, ettei luvanhakija ota kahdenkertaiseen valittamismahdollisuuteen liittyvää riskiä, ja hakee luvan yhtenä rakentamislupana ainakin silloin kun on tietoinen riskistä. Uuden lupajärjestelmän käyttöönotto edellyttää kunnilta neuvontaa ja ohjeistuksia luvanhakijoille. Rakennusteollisuus

esittää vielä harkittavaksi, että kuvatusa kaksivaiheisesta lupaharkinnasta luovuttaisiin tai vähintäänkin tehtäisiin uudelleenarvio sen toimivuudesta.

Rakennusteollisuus esittää myös, että rakennuskohde-termi muutettaisiin rakentamiskohde-termiksi. Tämä olisi mielestämme loogista, koska varsinaisen luvan nimi muuttuu rakentamisluvaksi.

4.2 Vähähiilisyys

Rakennuksen vähähiilisyys

Esityksen mukaan lakiin tulee uusi olennainen tekninen vaatimus rakennuksen vähähiilisyydestä (206§). Lisäksi esityksen mukaan pykälän nojalla annetaan YM:n asetus vähähiilisyyden arviointimenetelmästä ja lisäksi VN:n asetus hiilijalanjäljen raja-arvoista.

YM:n asetus vähähiilisyyden arviointimenetelmästä on ollut lausunnolla nimellä asetus rakennuksen ilmastoselvityksestä, josta Rakennusteollisuus on antanut lausunnon 20.8.2021. (lausuntopyynnön diaarinro VN/14758/2021.) Lausuntomme on toimitettu sekä Lausuntopalvelu.fi:hin että suoraan ympäristöministeriölle. Lausuntopyyntö asetuksesta on ollut lausunnolla siten, ettei siinä ole kirjoitettu auki pykälän 206§ tarkkaa sisältöä. Emme toista tässä lausunnossa yksityiskohtaista asetuksesta antamaamme lausuntoa mutta koska vähähiilisyyden säätelyn kokonaisuus muodostuu sekä laista ja erityisesti asetuksista joudumme sisällyttämään kommentteihin myös lausunnolla olleeseen asetukseen liittyviä seikkoja.

Toteamme myös, että ilmastoselvityksestä annettujen lausuntojen osalta Ympäristöministeriön laatima lausuntoyhteenvedo on ollut mielestämme puutteellinen koska siinä on jätetty käsittelemättä olennainen osa annettuja avovastauksia, joiden huomioimisella olisi merkittäviä vaikutuksia niin asetuksen kuin menetelmäohjeenkin sisältöön. Tällaisia avoimia vastauksia antoivat kaikki oleellimmat asetuksen vaikutusalaan liittyvät rakentamislupaa hakevat ja sen osana ilmastoselvityksen laatimiseen velvoitetut sidosryhmät.

Rakennuksen vähähiilisyyttä koskevassa pykäläluonnoksessa (206 §) edellytettäisiin tietyin poikkeuksin, että rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava rakennuksen suunnittelemisesta ja rakentamisesta sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi. Uuden rakennuksen tai laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki olisi raportoitava rakentamislupaa varten tehtävässä ilmastoselvityksessä. Ilmastoselvityksen soveltamisalasta tulee ensinnäkin poistaa laajamittainen korjaaminen, minkä kannan olemme esittäneet jo lausunnossamme asetukseksi rakennuksen ilmastoselvityksestä. Tämä johtuu siitä, että on erittäin vaikea verrata eri toimenpiteiden päästövaikutuksia mihinkään korjausrakentamisen verrokkikohteeseen – korjausrakentamisessa samanlaisia eli vertailukelpoisia verrokkikohteita kun ei käytännössä ole olemassa. Jos arviointia tehtäisiin korjausrakentamisessa, sen tulisi siksi olla korkeintaan toteavaa.

Rakennusteollisuus RT ry pitää erittäin tärkeänä, että ilmastaselvityksen laatijalle asetetaan pätevyysvaatimukset. Nyt perusteluissa ehdotetaan, että tällaista vaatimusta ei säädettäisi, mikä johtaisi siihen, että ilmastaselvitysten laatu olisi erittäin vaihteleva ja niiden avulla saavutettava hyöty olisi tästä syystä kyseenalainen. Lisäksi ajatus siitä, että pätevyysvaatimusta ei asetettaisi, vaikuttaa oudolta sen valossa, että ympäristöministeriön rakennuksen ilmastaselvityksestä antaman asetusluonnoksen 21 §:n mukaan pääsuunnittelijan, rakennussuunnittelijan ja erityissuunnittelijan on tehtäviensä mukaisesti laadittava ilmastaselvitys. Näillä suunnittelutehtävissä toimivilla puolestaan olisi lain edellyttämät kelpoisuusvaatimukset, jotka heidän tulisi täyttää. Lain ja asetuksen pykälät eivät saisi olla tältä osin ristiriidassa keskenään. Meillä on myös huoli siitä, että onko rakennusvalvonnoissa asiantuntemusta arvioida esitetyn ilmastaselvityksen realistisuus.

Pykäläehdotuksen 3 momentissa todetaan, että uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saa ylittää käyttötarkoitukseluokittain säädettyä raja-arvoa. Jos raja-arvot säädetään käyttötarkoitukseluokittain, tämä luokittelu tulisi ehdottomasti laatia siitä lähtökohdasta, että ne rakennukset, jotka kuuluvat samaan käyttötarkoitukseluokkaan, voivat olla ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia. Rakennukset eroavat toisistaan monien seikkojen, kuten rakennuspaikan ominaisuuksien, rakennuksen tilojen edellyttämän rakennuksen muodon, teknisten ja toiminnallisten ominaisuuksien ja käytettyjen materiaalien osalta. Asetettavat raja-arvot ja niiden arviointi saattaisivat kylläkin tuoda kaivattua selkeyttä, mutta samanaikaisesti niiden asettaminen on erittäin vaikeaa. Vain yhden sellaisen raja-arvon asettaminen, jonka pitäisi soveltua kaikille samaan käyttötarkoitukseluokkaan kuuluville rakennuksille, on käytännössä peräti mahdotonta. Jotta raja-arvoja olisi ylipäättään mielekästä asettaa, ilmastaselvitykseen tulisi sisällyttää rakennuksen toiminnallisten ominaisuuksien arviointi ja vaikutus laskentatuloksiin. Toiminnalliset ominaisuudet tulisi ottaa huomioon hiilijalanjäljen enimmäisarvoja (asetus käyttökohdeluokkaisista/rakennustyyppikohtaisista raja-arvoista) asettaessa. Hiilijalanjäljen raja-arvojen asettaminen edellyttäisi lisäksi riittävästi tutkimustietoa, jolle raja-arvot voitaisiin järkevästi perustaa. Rakennusteollisuus RT ry:n näkemys on, että tällaista tietoa ei ole vielä tarvittavissa määrin olemassa eikä aiheeseen liittyvää keskustelua riittävässä määrin käyty, minkä vuoksi raja-arvot pitäisi joko jättää pois pykälästä kokonaan tai niiden asettamisessa tulisi huomioida toiminnallisten ominaisuuksien vaikutukset. Mikäli hiilijalanjäljen raja-arvoa ei asetettaisi, se mahdollistaisi monia positiivisia vaikutuksia rakennusten suunnitteluun ja käyttöön, kuten

- laitospöytäisten (todellisten) päästöarvojen käytön energiantuotannon osalta,
- laskentajakson asettamisen vastaamaan rakennuksen käyttöikävaatimusta,
- keinotekoisien maanpäällisten ja maanalaisten rakennusosien erottelun poijättämisen ilmastaselvityksessä ja
- muiden olennaisten teknisten vaatimusten toteuttamisen mahdollistaminen

Vielä suurempia ongelmia liittyy hiilikädenjäljen käsitteeseen ja laskentaan. Hiilikädenjälkeä ei pitäisi ottaa pykälään vielä tässä vaiheessa lainkaan, koska sen määritelmä on niin epämääräinen, ettei siitä vallitse laajaa yksimielisyyttä. Tämä käy ilmi muun muassa Suomen suurimman kestävän liiketoiminnan konsulttitoimiston Gaian laatimasta vähähiilisten rakennusmateriaalien hiilikädenjäljen sääntelyä koskevasta selvityksestä. Yleisesti hiilikädenjäljellä tarkoitetaan tuotteen, toimintatavan tai muun ratkaisun avulla vältettyä hiilidioksidipäästöä vähäpäästöisen ratkaisun

korvatessa suurempipäästöisen. Toisin sanoen on kyse vähäpäästöisemmän valinnan positiivisesta ilmastovaikutuksesta. Hiilikädenjäljen laskentaan ei kuitenkaan ole olemassa yhtä vakiintunutta kansainvälistä standardia tai laskentamenetelmää kuin hiilijalanjäljen laskentaan eivätkä tavanomaiset kädenjälkimenetelmät suoraan sovellu rakennuksiin, vaan niitä varten on kehitettävä omat menetelmänsä. Toisin kuin vertailuun perustuvissa menetelmissä, lakiehdotuksen hiilikädenjäljen määritelmässä ja ympäristöministeriön siihen liittyvässä laskentamenetelmässä hiilikädenjäljeksi tulkitaan yksinkertaisesti sellaiset ilmastovaikutusten nettohyödyt, joita ei syntyisi ilman rakennushanketta. Hyödyiksi on menetelmässä listattu rakennuksen hiilivarastot eli eloperäinen materiaali kuten puu, hiilinielut (muun muassa sementin karbonatisoituminen muodostaa hiilinielun), rakennuksen elinkaaren aikana tuotettu ylimääräinen uusiutuva energia sekä rakennustuotteiden uudelleenkäytön tai kierrätyksen myötä syntyvät hyödyt.

Hiilikädenjäljen arviointi on kuitenkin haastavaa siksikin, että vertailutapausta ei ole selvästi määritely: miten voidaan määritellä, mitä todellisuudessa olisi tapahtunut ilman rakennushanketta? Joudutaan myös kysymään, olisiko rakennukseen käytetty materiaali kuitenkin käytetty jossain muualla, ja olisiko hiilivarasto tai muu kädenjälkivaikutus siten joka tapauksessa syntynyt muualla. Todenmukainen laskenta on lähes mahdotonta ja perustuu voimakkaasti oletuksiin, joiden todenperäisyydestä ei ole mitään takeita. Ei voida todellisuudessa tietää, kuinka suuri osa rakennustuotteista käytetään uudelleen tai kierrätetään rakennuksen elinkaaren lopussa noin 50–100 vuoden kuluttua ja minkä suuruisia päästöjä neitseellisestä tuotannosta uudelleenkäytöllä ja kierrätyksellä voidaan tulevaisuudessa välttää. Laskennassa käytetään vertailukohtana tämän päivän keskiarvoista neitseellistä tuotantoa. Nykypäivän arvot eivät kuitenkaan missään tapauksessa kuvaa realistisesti tilannetta 50–100 vuoden kuluttua. Näitä ongelmia luetteloidimme ja kuvasimme myös lausunnossamme asetuksesta koskien ilmastaselvitystä.

Eri laskentamenetelmillä laskettuna saman rakennuksen hiilikädenjälki on huomattavan erilainen, ja esimerkiksi vertailevalla menetelmällä rakennuksen hiilikädenjälki saattaa olla negatiivinen ja ei-vertailevalla menetelmällä positiivinen. Keskeisenä haasteena on, että hiilikädenjäljen laskenta lakiehdotuksen luonnostekstin ja siinä viitattujen standardien mukaisesti ei ota huomioon muutosta metsien hiilitaseessa ja metsien hiilivarastossa, kun puu poistetaan metsästä ja käytetään puurakennukseen. Pitkällä aikavälillä eli esimerkiksi noin 100 vuoden aikajaksolla kestävä metsänhoidon kautta tuotettu puutuote on hiilineutraali, mutta lyhyellä aikavälillä, jota lakiehdotuksessa selkeästi käsitellään, tilanne on erilainen. Tähän liittyen ilmastaselvityksestä tulee mielestämme poistaa biogeeninen hiilivarasto, koska sen vaikutus on mitä ilmeisimmin ilmastonmuutosta hillitsevän sijasta sitä kiihdyttävä. Aikavälien osalta on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että ympäristöministeriön rakennuksen ilmastaselvityksestä antaman asetusehdotuksen 4 §:n mukaan rakennuksen käyttövaiheen arviointijakso on 50 vuotta. Syy siihen, miksi arviointijakso on 50 vuotta, jää arvoitukseksi, jos hiilivarastojen toimivuus on toisaalta sidottu sadan vuoden käyttöikänsä. Ilmastaselvityksessä olisi nähdäksemme järkevää käyttää laskentajaksona rakennuksen suunniteltua käyttöikää, joka voi rakennuksesta riippuen vaihdella. RT katsoo, että arvioinnin ajanjakso tulee suunnittelukäyttöiän tapaan pitää avoimena ja rakennushankkeeseen ryhtyvän valittavana.

Yhteenvedona voidaan todeta, että mikäli hiilikädenjälki päätettäisiin lainsäädäntöön edellä luetelluista epäkohdista ja puutteista huolimatta ottaa, ainakin seuraaviin asioihin tulisi kiinnittää huomiota:

- Sääntelyn tulisi tässä vaiheessa olla informatiivista, ei pakottavaa.
- Hakkuiden vaikutukset metsän hiilinieluihin tulee käsitellä perustellusti niin, että materiaaleja käsitellään tasapuolisesti ja teknologianeutraalisti.
- On varmistettava siitä, että hiilikädenjälkilaskenta sovitetaan yhteen Suomen hiilineutraalisuustavoitteiden tarkastelun kanssa.
- Hiilikädenjälkilaskentaa tulee selkeyttää ja vakioida, ja lakiehdotuksessa tulee voida esittää selkeät perustelut sille, miksi juuri tiettyä menetelmää käytetään.

Ilmastaselvitykseen ja/tai sen perusteluihin tulisi lisäksi sisällyttää arvio tehtyjen vähähiilisyysoimien kustannustehokkuudesta (€/t-CO₂).

Yhteenvedona Rakennusteollisuus esittää muutoksena KRL 206§:ään seuraava:

- lakiin tulee kirjoittaa vaatimus ja asetusvaltuus ilmastaselvityksen laatijan pätevydestä
- kaksivaiheiseksi (suunnitteluvaihe – toteutusvaihe) suunnitellun ilmastaselvityksen laatimisen päivystarvetta tulee kuvata esityksessä siltä osin, että on selvää, milloin ilmastaselvitys tulee päivittää
- standardinmukainen laskenta (EN 15978 ja EN 15804)
- hiilikädenjälki tulee säädöstekstistä poistaa
- asetuksenantovaltuus hiilijalanjäljen raja-arvosta tulee poistaa
- selvitys hankekohtaisesti tehdyistä toimenpiteistä hiilijalanjäljen pienentämiseksi.

Lisäksi esitämme tässä yhteydessä, että kansallisessa päästötietokannassa oleva 20 prosentin rankaisukerroin geneerisille rakennustuotteille täytyy poistaa perusteettomana (KRL 193§). Lisäksi toteamme, että päästötietokantaa koskevaa YM:n asetusta ei ole annettu. Ristiriitaista on, että päästötietokanta on tehty ilman YM:n asetusta.

Lopuksi esitämme, että ympäristöministeriö järjestää uuden lausuntokierroksen asetuksesta ilmastaselvitykseen liittyen. Varsinaista pykälätekstiä KRL 206§ tulee mielestämme muuttaa sisällöllisesti ja sen vuoksi myös sen nojalla annettava asetus tulee saattaa lausunnon uudelleen.

4.3 Rakennuksen elinkaariominaisuudet ja kiertotalous

Rakennushankkeeseen ryhtyvälle asetettaisiin lakiehdotuksen mukaan velvoite huolehtia, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla materiaalitehokkaasti elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöikänsä 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 ryhtyvällä 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.

Lakiehdotuksessa asetettaisiin rakennushankkeeseen ryhtyvälle velvoite hakiessaan rakentamislupaa tai purkamislupaa tai tehdessään purkamisilmoituksen esittää rakennus- ja purkumateriaaliselvitys, josta kävisivät ilmi arviot rakennus- tai purkukäytössä syntyvien purkumateriaalien, rakennuspaikalta pois kuljetettavien maa- ja kiviaineksien ja vaarallisten jätteiden määristä. Arvioidut tiedot tulisi päivittää vastaamaan toteutunutta tilannetta rakennushankkeen valmistumisen jälkeen. Rakennusjätteen selvitysvelvollisuus on kylläkin olemassa jo nyt, mutta se on rajattu vain tapauksiin, joissa jätteen määrä ei ole vähäinen. Koska ehdotettu lupakäytäntö laajenisi huomattavasti nykyiseen verrattuna eli pitäisi sisällään kaikki luvanvaraiset hankkeet, joiden koot vaihtelevat hyvin pienestä hyvin suureen, niissä syntyvän jätteen määrissä ja lajeissa olisi suuria eroja.

Pienten rakennushankkeiden kohdalla on syytä muistaa, että suuri osa rakennushankkeeseen ryhtyvistä on näissä hankkeissa kotitalouksia, joiden mahdollisuudet ja osaaminen laatia arvioita rakennus- tai purkukäytössä syntyvien purkumateriaalien, maa-ainesten ja vaarallisten jätteiden määristä ovat rajalliset. Tätä ei näy otetun lakiehdotuksessa lainkaan huomioon. Rakennusteollisuus RT ry katsookin, että velvoite rakennus- ja purkumateriaaliselvityksestä tulisi koskea ainoastaan jätelain (646/2011) 121 §:n tarkoittamia toiminnanharjoittajia, jotka jätteen haltijoina ovat velvoitettuja laatimaan siirtoasiakirjan. Tällöin velvoite kohdistuisi ainoastaan ammattimaisiin toiminnanharjoittajiin ja tilastoinnin laatu parantuisi huomattavasti. Suuremmissa hankkeissa velvoite sekä arvioitujen tietojen ilmoittamisesta etukäteen että toteutuneiden tietojen ilmoittamisesta hankkeen valmistuttua on kuitenkin tietysti tarpeellista.

4.4 Kelpoisuudet ja pätevyyydet

Lakiehdotuksessa on rakennushankkeiden suunnittelutehtävien luokittelua muutettu voimassa olevaan sääntelyyn nähden: Lakiehdotuksessa rakennushankkeiden suunnittelutehtävät on jaettu viiteen vaativuusluokkaan nykyisin voimassa olevan neljän sijasta. Johdonmukaisuus näiden viiden vaativuusluokan (poikkeuksellisen vaativa, erittäin vaativa, vaativa, tavanomainen ja vähäinen) käytössä ei kuitenkaan ulotu lakiehdotuksessa esimerkiksi siihen, miten rakennusvalvonnan järjestämistä käsittelevässä luvussa tulkitaan ja arvioidaan rakennushankkeen vaativuutta tai siihen, millaisia rakennuksia koskee katsastusvelvollisuus rakennuksen käyttöä ja kunnossapitoa koskevan luvun mukaan. Ehdotettujen viiden vaativuusluokan johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi koko lakiehdotuksen kaikki pykälät, joissa vaativuusluokitukseen on viitattu tai joiden tulkintaan vaativuusluokitus vaikuttaa, tulisi käydä läpi ja tarkistaa tältä osin. Myös suunnittelijoiden pätevyyttä koskeva asetus (valtioneuvoston asetus rakentamisen suunnittelutehtävien vaativuusluokkien määräytymisestä 214/2015) on ristiriidassa lakiesityksen kanssa, sillä asetuksessa on neljä eri pätevyystasoa, kun ehdotetussa laissa olisi viisi.

Henkilöpätevyyksiä markkinoilla tarjoaa tällä hetkellä rakennus- ja kiinteistöalan järjestöjen omistama FISE Oy. Pidämme tärkeänä, että kilpailu pätevyyksien toteamisesta on tervettä, ja sen vuoksi on välttämätöntä varmistaa myös muiden toimijoiden kuin FISE Oy:n pääsy markkinoille.

4.5 Rakentamisen vastuut

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan yhtenä lakiuudistuksen tavoitteena on parantaa rakentamisen laatua ja selkeyttää vastuita. Ilmeisesti tästä syystä hallitusohjelmassa todetaan, että ”Rakentamisen toteutusvastuu säädetään pääurakoitsijalle. Tämä pitää sisällään vastuun rakennusvirheistä ja niiden korjaamisesta.” Rakennusteollisuus RT ry on huolissaan vastuuta koskevien pykäläluonnosten vaikutuksista rakentamisen markkinoihin ja kilpailuun, sillä sen näkemyksen mukaan nyt esitetyllä tavalla laaditut säännökset eivät edistä rakentamisen laatutavoitetta. Merkittävimpänä epäkohtana lakiesityksessä on pakottava viiden vuoden vastuu-aika, joka on vahingollinen koko alalle. Esityksen mukaan viiden vuoden vastuu-aika olisi pakottava myös elinkeinonharjoittajien välillä, vaikka hallitusohjelman kirjauksen voisi hyvin täyttää jättäen elinkeinonharjoittajille myös mahdollisuuden sopia toisin, minkä käytössä olevat yleiset sopimusehdot (YSE) mahdollistavatkin. Sopimusvapautteen puuttumiselle pitäisi olla hyvin korkea kynnyks, ja myös perustuslaillinen omaisuus suoja ja siihen liittyvä määräämisvapaus pitäisi huomioida. Emme näe perusteltuna suojata ammattimaisia toimijoita lain nojalla viiden vuoden vastuuajan keinoin. Kokoavasti voidaan todeta, että viiden vuoden vastuulla saattaa olla hallitusohjelman tavoitteeseen eli rakentamisen laadun parantamiseen nähden jopa kokonaan vääransuuntainen vaikutus. Tällaista muutosta ei missään tapauksessa tule toteuttaa eikä varsinkaan moisiin muutoksiin ryhtyä ilman huomattavasti kattavampaa vaikutusten arviointia. Vasta kattava vaikutusten arviointi näyttäisi, miten kauaskantoiset seuraukset vastuusäännösten muuttamisella olisi. Seuraavassa esitämme yksityiskohtaisemmin ongelmat, joita lakiesityksen vastuusäännöksiin liittyy.

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.

Sopimusvapauden kaventaminen vaikeuttaisi eri toteutusmuotojen käyttömahdollisuuksia

Pakottava viiden vuoden vastuu aika kaventaisi rankasti sopimusvapautta sekä estäisi myös osaavia ja ammattimaisia rakennuttajia rakennuttamasta omia hankkeitaan parhaaksi katsomallaan tavalla. Sopimusvapautteen puuttumiselle pitäisi olla hyvin korkea kynnyks, ja tässä yhteydessä myös perustuslaillinen omistuksensuoja ja siihen liittyvä määräämisvapaus pitäisi huomioida. Sopimusvapauden rajoittaminen on etenkin elinkeinonharjoittajien välisen sopimisen osalta hyvin poikkeuksellista läntisessä Euroopassa.

Rakennusurakan yleiset sopimusehdot (YSE 1998) muodostavat nykyisin pohjan rakennushankkeen sopijapuolten keskinäisille vastuille. Ne ovat elinkeinonharjoittajien väliset vakiosopimusehdot, joiden noudattamisesta tilaaja ja urakoitsija sopivat. Pakottavan lainsäädännön sijasta YSE-ehtoja tulisi ajantasaistaa ja muuttaa tarvittavilta osin alan yhteisillä neuvotteluilla.

Sekä rakennuttajien että urakoitsijoiden etujärjestöt ovat pitäneet YSE-sopimusehtoja varsin toimivina, ja näiden tulkintaan on saatu oikeuskäytännöstäkin hyvää tukea. Tilaja voi sopimusvapauden puitteissa vaatia sopimukseen kirjattavaksi, että urakoitsija noudattaa tiettyjä laadunvarmistustoimenpiteitä. Samoin tilaaja voi esittää tarjouspyynnössään edellytyksen tavanomaista pidemmästä takuuajasta joko koko kohteen tai haluamiensa rakennusosien osalta.

YSE-ehdot asettavat urakoitsijalle täysimääräisen vastuun omasta suorituksestaan. Pääurakoitsija vastaa myös omien aliurakoitsijoidensa suorituksista. YSE-ehdot velvoittavat urakoitsijan esimerkiksi tekemään kaikki tilaajan sopimuksessa edellyttämät laadunvarmistustoimenpiteet. Sovitun laadunvarmistuksen olennaisesta laiminlyönnistä tai täyttämättä jääneestä suorituksesta tai törkeästä huolimattomuudesta urakoitsija on vastuussa kymmenen vuoden ajan vastaanottotarkastuksesta lukien.

Yksityishenkilöiden osalta esitys ei toisi olennaista muutosta nykytilaan. Asuntorakentamisessa asuntokauppalaki RS-järjestelmiseen ja esimerkiksi pientalorakentamisessa kuluttajansuojalain 9

luku suojaavat asiakasta. Kuluttaja-asemassa olevien vuoksi ei siis tarvitse rajoittaa elinkeinonharjoittajien välistä sopimusvapautta suuremmissa hankkeissa.

Kiinteistö- ja rakentamisalalla on panostettu viime vuosina voimakkaasti alan sopimusehtojen ja pelisääntöjen kehittämiseen. YSE-ehtojen rinnalle on luotu kokonaan uusia sopimusehtoja useisiin eri toteutusmuotoihin, kuten projektinjohtourakkaan, projektinjohtopalveluun, elinkaarimalliin ja viimeisimpänä allianssimalliin, josta on saatu erittäin hyviä kokemuksia. 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 pääurakasuhteessa 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.

Lakiehdotuksen vaikutusten arviointi ei ole riittävää

Vastuukysymyksiin liittyvää vaikutusarviointia ei ole tehty riittävällä tavalla, eikä esimerkiksi vastuiden kustannusvaikutuksia ei ole lain valmistelun yhteydessä riittävästi arvioitu.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että lakiin ei sisällytetä vaatimusta vakuuksien asettamisesta viiden vuoden vastuuajalle. On kuitenkin epärealistista ajatella, että vakuuksia ei käytännössä vaadittaisi erittäin laajamittaisesti. Tässä kohdin esimerkiksi finanssialan näkökulmaa

ei ole huomioitu ja onkin jäänyt epäselväksi, olisiko viiden vuoden vakuuksia ylipäättänsä saatavissa ja mikä niiden mahdollinen kustannusvaikutus rakentamiseen ylipäättään olisi.

Viiden vuoden vastuuajalla olisi selkeitä kilpailua rajoittavia vaikutuksia, jotka kohdistuvat pk-sektoriin. Ympäristöministeriön kaksi vuotta sitten tilaamassa Pöyryn tekemässä vaikutusarvioinnissa on todettu urakoitsijan vastuuta korostavan mallin haitaksi pienien urakoitsijoiden poistumisen markkinoilta. Tätä ei voida missään tapauksessa hyväksyä kansantaloudellisesta näkökulmasta. Pienten urakoitsijoiden poistuminen iskisi tilaajista voimakkaimmin taloyhtiöihin sekä kuluttajiin ja muihin tahoihin, jotka yleisesti käyttävät pk-sektorin urakoitsijoita. Myös muille tilaajille saatavien tarjousten määrä on erittäin merkittävä seikka. Pk-sektori on myös rakennusalan merkittävin työllistäjä.

Esityksessä ei myöskään ole huomioitu riittävästi rakentamisen eri osa-alueiden erityistarpeita. Esitys soveltuu huonosti esimerkiksi korjausrakentamiseen. Koulujen, päiväkotien ja muiden julkisten rakennusten sisäilmaongelmien korjauksissa ei usein laajamittaisillakaan tutkimuksilla ei ole mahdollisuutta saada ennalta täyttä varmuutta ongelman juurisyistä ja etukäteinen vastuunottaminen saattaa yksittäistapauksissa sisältää kohtuuttomia riskejä. Samoin taloyhtiöt teettävät korjausrakentamista kohteissa, joissa rakennuksen tosiasiallisesta kunnosta ei kummallakaan osapuolella ole urakkasopimusta tehtäessä tietoa ennen rakenteiden avaamista tai purkamista. Toinen esimerkki korjausrakentamisen lisäksi on talotekniikkaurakointi, jossa kaikille teknisille järjestelmille ei ole mahdollista saada viiden vuoden takuita.

Eräs vaikutusarvioinnissa katveeseen jäänyt osa-alue on myös se, miten lakiesitys vaikuttaa esimerkiksi asuntokauppalain vastuusäännösten soveltamiseen. Lakiesitys on ristiriidassa asuntokauppalain kanssa ja aiheuttaa epäselvyyksiä.

RAKLI ry:n mahdolliset muutosesitykset vastuupykäliin

RAKLI ry on julkisesti esittänyt, että se haluaa ajaa KRL:n vastuupykäliin vielä lisämuutoksia esimerkiksi sen osalta, että jokaisella urakoitsijalla (ei vain päävastuullisella toteuttajalla ja sivu-urakoitsijalla) olisi vastuu omasta työstään. Tällä RAKLI ry ajanee takaa sitä, että esimerkiksi rakennushankkeeseen ryhtyvän pitäisi voida tehdä vaatimuksia suoraan kaikille urakoitsijoille riippumatta siitä, missä kohdassa sopimusketjua urakoitsija on. Tämä ajatus on velvoiteoikeudellisesti täysin kestävä ja johtaisi vastuusuhteiden osalta äärimmäisen epäselvään tilanteeseen.

Samoin RAKLI ry on edelleen ilmoittanut esittävänsä päävastuulliselle toteuttajalle velvollisuutta vastata kaikkien töiden yhteensovittamisesta toteutusvaiheessa. Myös tämä vastuu johtaisi vastuusuhteiden osalta äärimmäisen epäselvään tilanteeseen. Päävastuullisella toteuttajalla ei myöskään olisi sopimuksellisia keinoja asettaa vaatimuksia tilaajan erillishankinnassa oleville urakoitsijoille tai tavarantoimittajille. Rakennushankkeeseen ryhtyvä voi halutessaan tilata koko hankkeen toteutuksen yhdeltä toimijalta (kokonaisurakka), jolloin erillistä yhteensovittamisongelmaa ei ole. Urakan jakaminen on aina rakennushankkeeseen ryhtyvän päätös.

Myös mahdollinen esitys vastuusta olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen osalta on käytännössä erittäin haitallinen, koska se laventaa vastuuta entisestään kunkin tahon omasta suorituksesta lopputuloksen arviointiin. Olennaiset tekniset vaatimuksen on laissa määritetty hyvin laveasti ja tämä lisäisi entisestään tulkintaristiriitoja.

4.6 Vastaavan työnjohtajan asema

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan tehtävän alkamista ja päättymistä koskevassa pykäläehdotuksessa ja sen perusteluissa (251 §) on todettu, että rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia rakennushankkeeseen ryhtyvää asettamaan uuden työnjohtajan, mikäli työnjohtaja ei ole kelpoinen toimimaan tehtävässään tai häneltä puuttuvat edellytykset toimia riippumattomasti. Vaatimus työnjohtajan riippumattomuudesta poistettiin aiemmin ympäristöministeriön rakentamisenjaoston käsittelyssä vastaavan työnjohtajan tehtäviä käsittelevästä pykälästä (259 §), mutta jostain syystä ministeriö on lisännyt riippumattomuuden vaatimuksen uudelleen pykälään 251 §. Pykälän perusteluista löytyy edelleen seuraava maininta: ”Uutta sääntelyä olisi rakennusvalvontaviranomaiselle säädetty mahdollisuus edellyttää rakennushankkeeseen ryhtyvää ilmoittamaan uuden vastaavan työnjohtajan tai erityisalan työnjohtajan tilanteessa, jossa rakennusvalvontaviranomaiselle ilmoitettu henkilö ei olisi kelpoinen toimimaan tehtävässä tai hänellä ei olisi edellytyksiä toimia siinä riippumattomasti.”

Rakennusteollisuus on jo jaostossa tuonut hyvin selvästi ilmi, ettei vastaava työnjohtaja voi olla rakennushankkeessa riippumaton toimija, vaan hän on yleensä joko päävastuullisen toteuttajan tai rakennushankkeeseen ryhtyvän palkkaama. Tyyppitapaus on vastaava työnjohtaja, joka on perustajaurakoitsijan palkkalistoilla asuntoprojektikehityshankkeessa. Koska hankkeessa rakennuttaja eli rakennushankkeeseen ryhtyvä ja päävastuullinen toteuttaja ovat käytännössä sama taho ja vastaava työnjohtaja työskentelee tämän tahon palveluksessa, ei ole mitenkään mahdollista, että hän voisi olla, tai että hänen edes pitäisi olla, riippumaton. Vastaava työnjohtaja on rakennusliikkeiden erilaisissa hankkeissa toteutuksen kannalta avainasemassa oleva tärkeä henkilö. Onkin mahdotonta ajatella, että esimerkiksi päävastuullisesta toteuttajasta riippumaton vastaava työnjohtaja voisi antaa työmaalla määräyksiä, joista päävastuullinen toteuttaja olisi loppujen lopuksi vastuussa. Osaavat ja hankkeet hyvin hoitavat vastaavat työnjohtajat ovat erittäin arvostettuja rakennusliikkeissä. Vastaavista työnjohtajista on pulaa rakennusliikkeissä ja heistä kilpaillaan.

Vastaava työnjohtaja on rakennushankkeessa itsenäinen vastuunkantaja, jolle on asetettu laissa joukko huolehtimisveloitteita rakennushankkeeseen liittyen. Vastaava työnjohtaja vastaa asemansa perusteella rakennustyön kokonaisuudesta. Suhteessa työnantajaansa vastaava työnjohtaja on työsuhteen perusteella vastuussa rakennusprojektin hallinnasta ja työsopimuslain mukaisen direktio-oikeuden alainen.. Rakennusteollisuus haluaa korostaa, että työsuhteen veloitteet eivät kuitenkaan voi mennä kaavoitus- ja rakentamislaisissa vastaavalle työnjohtajalle asetettujen veloitteiden edelle. On huomattava, ettei vastaava työnjohtaja ole hankkeessa valvoja, vaan nämä ovat kaksi täysin erillistä tehtävää, joita ei tulisi sotkea keskenään. Esitetty menettelytapa on vieras vallitsevalle käytännöllä ja voi johtaa merkittäviin keskeytyksiin

hankkeissa, mikäli vastaava mestari esitetyn pykälän perusteella riippumattomuuden vuoksi vaihdettaisiin.

Pientalohankkeissa rakennushankkeeseen ryhtyvä palkkaa itse vastaavan työnjohtajan, jonka tulee täyttää lakisääteiset tehtävät. Menettely toimii pientalohankkeissa mutta sitä ei tule vyöryttää laissa kaikkiin rakennushankkeisiin.

Rakennusteollisuus vaatii, että maininta vastaavan työnjohtajan riippumattomuudesta poistetaan laista kokonaan. Jos vaatimus työnjohtajan riippumattomuudesta jätetään lakiin, tämä johtaisi käytännössä jopa siihen, että rakennusliikkeet joutuisivat irtisanomaan tuhansia työntekijöitä, jotka toimivat yrityksissä vastaavina työnjohtajina - tai varsinaisen vastaavan työnjohtajan ohella kuhunkin rakennushankkeeseen tulisi palkata riippumaton konsultti, joka paperilla hoitaisi vastaavan työnjohtaja KRL:ssa määriteltyä tehtävää.

4.7 Suunnittelu- ja toteutumamallit

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, terveellisuuden 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 peruseriaatteen pitäisi olla, että tiedot, joita rakennuskohteen tietomallin pitää sisältää tai jotka sitä varten pitää luovuttaa, liittyvät kaavoitus- ja rakentamislaisissa määriteltyihin 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 selvyiden 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.

4.8 Rakennusvalvonta ja rakennushankkeiden vaativuusluokitus

Esityksen mukaan kunta voisi päättää järjestääkö se rakennusvalvonnan tavanomaisen vai vaativan tasoisena. Rakennusvalvontojen erottelu tavanomaisen ja vaativan tason mukaan on perusteltua nykytilanteessa, jossa kuntien tarpeet ja lähtökohdat eroavat toisistaan rakennusvalvonnan vaativuuden osalta erittäin paljon. Pienissä kunnissa ja esimerkiksi muuttotappioalueilla tarpeet ja hankkeiden vaativuustaso ovat merkittävän erilaiset kuin kasvukeskuksissa. On kaikkien osapuolten etu, että vaativan tasoisesti järjestetyissä rakennusvalvonnoissa on osaamista nimenomaan vaativan tasoisten rakennuskohteiden käsittelyyn. Jos tavanomaisen tason

rakennusvalvonta tarvitsee tukea vaativan tason rakennusvalvonnasta, se voi tarpeen mukaan hankkia sitä. Olennaista olisi, että rakentamislupa-asian ratkaiseminen jäisi aina siihen kuntaan, josta lupaa on haettu riippumatta siitä, onko rakennushanke tavanomaisen vai vaativan tasoinen ja onko lupaharkinnassa hyödynnetty toisen rakennusvalvontaviranomaisen osaamista.

Rakennustarkastus merkittävä yhteistyökumppani rakennusalalle. Rakennustarkastuksen toimivuus, yhtenäiset käytännöt ja tulkinat ovat rakennusalan yritysten kannalta ensiarvoisen tärkeitä. Toivomme rakennustarkastukselta nopeutta, varmuutta, luotettavuutta ja tasapuolisuutta. Rakennusvalvonnalla merkittävä rooli maankäytön suunnittelun jatkumona. Toimiva rakennusvalvonta parantaa myös rakennusalan yritysten markkinoille pääsyä ja lisää kilpailua. Rakennusteollisuuden jäsenillä on vuosittain tuhansia asiakaskontakteja rakennusvalvontaan.

Pidämme tärkeänä, että edellä esitetyn muutoksen yhteydessä huomioidaan rakennusvalvontojen resurssien riittävyys ja yhteistyön toimivuus vaativan tavanomaisen tason ja vaativan tason rakennusvalvontojen kesken. Rakennusteollisuuden jäsenyritysten kannalta on olennaisinta etteivät käsittelyajat pitene nykyisestä. Esitämme harkittavaksi, että rakennusvalvontojen tehtävien suorittamiseen voitaisiin käyttää myös yksityisiä palveluntarjoajia. Esitystä voidaan pitää perusteltuna koska lainmuutoksen myötä rakennusvalvontojen tehtävät tulevat lisääntymään ja vaikeutumaan muun muassa vähähiilisyteen liittyvien selvitysten osalta.

Sekä rakennushankkeen vaativuutta että katsastusvelvollisuutta koskevien pykäläehdotusten perusteluissa on esitetty pohdintoja siitä, että rakennukseen menemisen pakollisuudella, vapaaehtoisuudella tai sillä, onko se säännöllisesti suuren ihmismäärän käytössä, olisi tekemistä sen kanssa, onko rakennushanke vaativa tai kuuluuko se katsastusvelvollisuuden piiriin. Rakennushankkeen vaativuutta tai katsastusvelvollisuutta ei kuitenkaan tule kytkeä rakennukseen menemisen pakollisuuteen, vapaaehtoisuuteen tai sen käyttäjämääräänkään, koska näillä seikoilla ei ole suoraa yhteyttä rakennuksen rakenteellisten riskien arviointiin. Vaikka rakennusta käyttäisi suurikin joukko ihmisiä, siinä käytetyt suunnittelu- ja rakenneratkaisut saattavat olla siinä määrin tavanomaisia, ettei niihin sisälly mitään tavallisuudesta poikkeavaa vaativuutta. Ajatus siitä, että rakenteellinen turvallisuus ei olisi yhtä kriittisen tärkeää rakennuksissa, joihin meneminen on vapaaehtoista, kuin rakennuksissa, joihin meneminen ei perustu vapaaehtoisuuteen, ei kestä kriittistä tarkastelua.

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 pykäläiden 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. Samaa 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 lisäksi 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.

4.10 Muutoksenhaku liittyen rakentamisen luvitukseen

Rakentamisluvasta valittamiseen oikeutettujen piiriä kasvatettaisiin pykäläehdotuksen myötä merkittävästi: Valitusoikeutta laajennettaisiin naapurikunnan, museoviranomaisen, ELY-keskuksen ja rekisteröidyn yhteisön kohdalla. Rakennusteollisuus RT ry katsoo, että valitusoikeutta ei tule laajentaa pykälässä ehdotetulla tavalla museoviranomaisen, ELY-keskuksen ja rekisteröidyn yhteisön osalta, sillä lisääntyneet valitukset uhkaisivat merkittävästi hidastaa rakennuslupien käsittelyprosesseja ja sitä kautta viivästyttää hankkeiden käynnistymistä. Vaikutusten arvioinnissa on käsitelty riittämättömästi sitä, millaisia prosesseja hidastavia vaikutuksia lakimuutoksella olisi. ELY-keskusten valitusoikeuksien lisäämistä koskeva kritiikkimme on esitetty tarkemmin säännöskohtaiset kommenttimme sisältävässä liitteessä.

Valitusoikeutta laajennettaisiin myös niissä tilanteissa, joissa rakentaminen merkitsee rakennuksen purkamista. Ehdotuksen mukaan valitusoikeus olisi ELY-keskuksella, museoviranomaisella ja toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, jos rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Viittaus valitusoikeuteen sellaisten rakennusten kohdalla, joita ei ole suojeltu lain tai kaavan nojalla, mutta jotka ovat ”historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita” on tulkinnallisesti epäselvä ja toistuu lakiehdotuksessa useissa kohdissa. Missään kohdassa lakiehdotusta ei ole erikseen todettu, kenellä tai millä taholla on oikeus määritellä rakennus tällä tavalla arvokkaaksi. Ongelma ulottuu rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaalimista käsittelevään pykälään, rakentamislupaa käsittelevään pykälään ja valitusoikeutta purkamisluvasta käsittelevään pykälään, joita koskevissa pykäläkohtaisissa kommentteissa problematiikkaa on tuotu esille. On vaarallista luoda lain kautta tällainen epämääräinen ja erittäin tulkinnanvarainen kategoria, sillä jos syntyy erimielisyyksiä siitä, onko tietty rakennus historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokas, ei lakiin tai sen perusteluihin ole kirjattu mitään ohjenuoraa näiden erimielisyyksien ratkaisemiseen. Todennäköistä onkin, että eri puolilla maata tulkittaisiin säännöksiä varsin vaihtelevasti.

Asialla on laajempaa merkitystä, koska muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen omistaja ei välttämättä saisi tehdä omistamassaan rakennuksessa sellaisia toimenpiteitä, joita hän saisi tavallisessa rakennuksessa tehdä. Hän ei esimerkiksi kaikissa tapauksissa voisi korjata rakennustaan tavalla, joka pidentäisi sen käyttöikä, poistaisi sisäilmaongelmia tai parantaisi rakennuksen energiatehokkuutta, sillä korjaukset voivat estyä, jos vaikkapa museoviranomainen toteaisi rakennuksen arvokkaaksi. Rakennuksen omistajan omaisuuden suoja edellyttää, että hänen on jollakin keinoin voitava arvioida, miten suuri riski hänen rakennukseensa kohdistuu sen kautta, että rakennus voidaan katsoa arvokkaaksi. Se, millaisia korjaustoimenpiteitä rakennuksessa saa tehdä, saattaa nimittäin suoraan vaikuttaa rakennuksen arvoon ja korjausten todennäköisiin kustannuksiin.

Museoviranomaisten valitusoikeuksia lisättäisiin lakiehdotuksen mukaan rakentamislupien, toteuttamislupien sekä purkamislupien kohdalla. Esimerkiksi toteuttamislupien kohdalla valitusoikeutta laajennettaisiin joko kaavan tai lain nojalla suojeltujen rakennusten kohdalla. Jos rakennus on suojeltu lain tai kaavan nojalla, lienee silloin ilman tätä valitusoikeuden laajentamistakin selvää, millaisia korjaus- tai muutostoimenpiteitä rakennuksessa saa tai ei saa tehdä. Valitusoikeuden laajentaminen saattaisi pahimmillaan hidastaa tai estää suojeltujen rakennusten kunnossapidon ja käytön kannalta välttämättömiä korjaushankkeita, jos näistä tehdyt valitukset lisääntyisivät. Tämä ei liene lainsäätäjän tahdon eikä lain tavoitteiden mukaista. Lain tulisi nimenomaan mahdollistaa myös suojeltujen rakennusten korjaaminen järkevästi.

Pykälää koskevien perustelujen tekstissä ei mainita mitään rakentamisluvan kaksivaiheisuudesta ja siitä, ovatko valitusoikeudet erilaiset riippuen siitä, kumman vaiheen luvasta on kyse: sijoittamisluvasta vai toteuttamisluvasta. Toteuttamisluvassa pitäisi ehdottomasti olla olennaisesti suppeampi valittamiseen oikeutettujen piiri, sillä monet seikat, jotka ovat olennaisia valittamiseen oikeutettujen oikeuksien toteutumisen kannalta, olisi ratkaistu jo sijoittamisluvan kohdalla. Vaikuttaa siltä, että pykäläehdotusta kirjoitettaessa ei ole muistettu ottaa huomioon kaksivaiheisuuden vaikutuksia.

11.11.2021

RAKENNUSTEOLLISUUS RT RY