Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Kirsi Martinkauppi 11.10.2017

Ympäristövaliokunnalle

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 85/2017 vp)

Ympäristöministeriölle on toimitettu vastinetta varten liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnon LiVL 21/2017 vp – HE85/2017 vp lisäksi ympäristövaliokunnan kuulemien seuraavien tahojen kirjalliset asiantuntijalausunnot:

- Liikenne- ja viestintäministeriö, 14.9.2017
- Sisäministeriö, 14.3.2017
- Suomen Kuntaliitto ry, 14.9.2017
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FICom ry, 14.9.2017
- Suomen Kiinteistöliitto, 15.9.2017
- Rakennusteollisuus RT ry, 14.9.2017
- Oulun Yliopisto, 15.9.2017
- Helsingin rakennusvalvontapalvelut
- Viestintävirasto, 9.10.2017
- Säteilyturvakeskus, 9.10.2017
- RAKLI ry, 10.10.2017

Lausunnonantajat ovat lähtökohtaisesti kannattaneet hallituksen esitystä asetuksenantovaltuuksineen.

113 § Rakennus

Rakennusteollisuus RT ry ja RAKLI ry ovat kritisoineet 113 §:n mukaista laajennuksen määritelmää. Rakennusteollisuus RT ry:n mukaan rakennuksen vaipan sisällä tapahtuvaa rakentamista ei pitäisi tulkita uudeksi rakennukseksi ja RAKLI ry:n mielestä kaikkea laajentamista tulisi käsitellä korjaamisena. Uutena rakennuksena olisi pidettävä ainoastaan uuden pysyvän rakennustunnuksen saavia rakennuksia.

Pykälän tarkoituksena on selventää, kuinka rakennuksiin tehtäviä laajennuksia tulisi käsitellä rakentamismääräysten kannalta, jotta tulkintaa ei tarvitsisi selostaa jokaisessa rakentamismääräyskokoelman osassa erikseen. Tällä hetkellä rakentamismääräyksiä on tulkittu vaihtelevasti laajennusten suhteen, vaikka tulkintaohje sisältyi maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksen (HE 101/1998) perusteluihin. Tämä tulkinta ehdotetaan kirjattavaksi lakiin. Laajennuksen käsitteen tulkintaa ei ole tarkoitus muuttaa siitä, mitä se oli maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä.

Kuten pykäläkohtaisissa perusteluissa (sivu 18) on todettu, laajennuksen tulkinnassa olennaista olisi rakennettavaksi sallitun kerrosalan lisääntyminen. Kun rakennetaan uutta kerrosalaa esimerkiksi kylkiäisenä rakennukseen, on loogisinta noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia rakentamismääräyksiä korjaamista koskevien määräysten sijaan. Kun laajennus rakennetaan olevan rakennuksen vaipan sisään, laajennus tukeutuu luonnollisesti olevan rakennuksen kantaviin rakenteisiin ja vaippaan. Niihin ei edellytetä muutoksia laajennuksen johdosta. Esimerkiksi energiatehokkuusvaatimuksissa rakennuksen vaipan sisällä tapahtuvaa laajennusta koskevat eri vaatimukset kuin kylkiäistä.

115 § Kerrosala

Sisäministeriö on lausunnossaan ehdottanut, että väestönsuojien pinta-ala laskettaisiin väestönsuojan seinien ulkopinnan mukaan rakennusoikeutta tarkasteltaessa. Hallituksen esityksen 115 §:n mukaan:

> ”Rakennuksen rakennettavaksi sallitun kerrosalan saa ylittää myös väestönsuojan tai taloteknisten järjestelmien edellyttämän kuilun, hormin tai yleisiin tiloihin avautuvanteknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran”.

Kyseinen toive sisältyy jo pykälään. Väestönsuojan seinä on olennainen osa väestönsuojaa. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan (sivu 19) on mainittu: ”Ylitys kattaisi sekä väestönsuojan tilan että sen seinärakenteen kokonaisuudessaan”.

Rakennusteollisuus RT ry on pitänyt hyvänä 115 §:n muutosta, jonka mukaan väestönsuojan sekä taloteknisten järjestelmien edellyttämät kuilut voi rakentaa rakennettavaksi sallitun kerrosalan lisäksi.

Suomen Kuntaliitto ry on ilmaissut huolensa siitä, että 115 §:n muutos ei sisällä siirtymäsäännöstä. Kaavoittajat eivät ole voineet ottaa huomioon sitä, että lain muutoksesta johtuva rakennusoikeuden lisäys voi olla merkittäväkin ja toteutuvan rakentamisen vaikutukset voivat poiketa kaavoitusvaiheessa suunnitelluista vaikutuksista. Jos pykälään liitetään Suomen Kuntaliitto ry:n toivoma siirtymäsäännös, jolla estetään lain taannehtiva vaikutus kuntien kaavapäätöksiin, koko väestönsuojia koskevalla muutoksella ei ole merkitystä. Pykälän tarkoituksena on lisätä rakennettavaksi sallittua kerrosalaa olemassa olevaan kaavaan merkitystä, jotta kerrosalan lisäyksestä syntyneellä lisäarvolla voidaan rahoittaa väestönsuojan rakentaminen. Kunnat ottanevat pykälän muutoksen huomioon tulevassa kaavoituksessa, joten pykälällä tavoiteltu mahdollisuus taloudelliseen lisäarvoon koskee nimenomaan olemassa olevia kaavoja ja sen saaminen jää uusien kaavojen myötä lyhytaikaiseksi.

Koska hallituksen esitys ei sisällä lainkaan siirtymäsäännöstä, muutokset koskevat käytännössä myös vireillä olevia rakennuslupia. Tarkoitus on ollut, että sallitun kerrosalan ylittäminen olisi mahdollista myös niissä rakennuskohteissa, joiden lupakäsittely on jo vireillä. Pykälän muotoilu on salliva, eli rakennettavaksi sallitun kerrosalan saa ylittää, mutta ylitykseen ei velvoiteta. Vireillä olevia hankkeita ei siten jouduta lain muutoksen vuoksi

suunnittelemaan uudelleen. Jos ympäristövaliokunta katsoo aiheelliseksi, voidaan lain voimaantuloon liittää siirtymäsäännös, joka koskee vireillä olevia rakennushankkeita:

> ”Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan hankkeeseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.”

On todennäköistä, että kovin monia vireillä olevia rakennushankkeita ei aikataulujen vuoksi ryhdytä suunnittelemaan uudelleen, vaikka lain muutos mahdollistaisikin rakennettavaksi sallittua kerrosalan ylittämisen ennen rakennusluvan myöntämistä. Rakennettavaksi sallitun kerrosalan ylittämisen mahdollistamisella vasta lain muutoksen jälkeen vireille tuleviin rakennushankkeisiin voi olla kuntien rakennusvalvontojen työmäärää aavistuksen vähentävä vaikutus.

117 j § Asuin-, majoitus- ja työtilat

Kuultavista liikenne- ja viestintäministeriö, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FICom ry ja Viestintävirasto ovat keskittyneet pohtimaan matkaviestinten sisätilakuuluvuuden rakentamisesta aiheutuvien kustannusten jakautumista eri tahoille. Kuultavat ovat yhtä mieltä siitä, että vastuu valituista teknisistä ratkaisuista ja niiden seurauksista ei saisi siirtyä teleyrityksille. Vastuut sisäverkon rakentamisesta ja ylläpidosta kuuluvat kiinteistön ja rakennuksen omistajalle. Lain velvoitteiden täyttämisestä aiheutuneiden kustannusten tulisi kuulua yksiselitteisesti rakennuttajan/hankkeeseen ryhtyvän vastuulle eikä teleyrityksille. Kustannustehokkuutta koskevasta edellytyksestä on tehty muotoiluehdotuksia ja sitä on ehdotettu kokonaan poistettavaksi.

Suomen Kiinteistöliitto ry:n mukaan olisi harkittava yhteen sovitettuja kriteerejä, kuten ulkotilan signaalivoimakkuuden vähimmäistasoa ja rakennuksen vaimennustason raja-arvoa. Rakennusteollisuus RT ry on lausunnossaan todennut, että matkapuhelinverkon kuuluvuus riippuu paitsi käytetyistä rakenteista myös operaattoreiden tukiasemien sijoitusetäisyyksistä ja tehoista. RT pitää kohtuuttomana, että vaatimukset kuuluvuudesta koskisivat vain rakentajia ja kiinteistönomistajia eikä operaattoreita. RAKLI ry on lausunnossaan huomauttanut, että kuuluvuushaasteisiin tulisi hakea pitkäaikaista ratkaisua ja toimintamalleja eikä tukeutua mihinkään yksittäiseen tekniseen ratkaisuun. Verkkojen ja laitteiden tekniikan jatkuva kehittyminen on täysin rakennushankkeeseen ryhtyvästä riippumatonta ja aiheuttaa pahimmassa tapauksessa jatkuvan tekniikan uusimiskierteen kustannuksineen.

Liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunnossaan LiVL 21/2017 vp – HE 85/2017 vp niin ikään katsonut, että se ei pidä: ”…kohtuullisena tai edes käytännön syistä mahdollisena, että rakennusten rakentamiskustannuksia voitaisiin siirtää edes osittain teleyritysten kannettavaksi, koska teleyritykset eivät voi vaikuttaa rakentajan rakennuskohtaisesti tekemiin rakennusteknisiin ratkaisuihin. Koska rakennustekniset ratkaisut tehdään rakentajan toimesta, myöskin rakentamisen kustannukset kuuluvat valiokunnan mukaan yksinomaan rakentajalle tai rakennuttajalle. Tästä syystä myöskään vastuuta rakentajan tekemistä rakennusteknisistä ratkaisuista ja niiden seurauksista ei voida siirtää teleyrityksille”.

Liikenne- ja viestintävaliokunta on ehdottanut lausunnossaan säännöksen selventämistä seuraavasti:

> ”Asuin-, majoitus- tai työtiloja sisältävän rakennuksen teknisten ratkaisujen **on kustannustehokkuus huomioivalla tavalla** mahdollistettava edellytykset matkaviestinten kuuluvuudelle sisätiloissa, ellei kysymyksessä ole rakennus, jonka sisätilakuuluvuutta on vaimennettava”.

Valiokunta on lisäksi todennut sanamuodon tarkoittavan nimenomaisesti velvoitetta valita rakennustekniset ratkaisut matkaviestinten kuuluvuus mahdollistaen. Valiokunta on edelleen kiinnittänyt huomiota siihen, että asetuksenantovaltuuden perusteella ei ole mahdollista säätää kustannusten jakautumisesta eri toimijoiden välillä, vaan sääntelyn on tapahduttava lain tasolla.

Ympäristöministeriö katsoo, että laadukkaat, turvalliset ja toimintavarmat tietoliikenneyhteydet ovat nyky-yhteiskunnassa perusedellytys niin asumiseen, elinkeino- ja palvelutoimintaan kuin viranomaistoimintaan tarkoitettujen rakennusten tarkoituksenmukaiselle käytölle.

Ympäristöministeriö korostaa, että rakennukset rakennetaan pitkäikäisiksi. Matkaviestinten käyttämän tekniikan kehitys on nopeaa. Tällä hetkellä ei tarkkaan tiedetä, millaista tekniikkaa rakennusten sisätilakuuluvuus edellyttää esimerkiksi viidenkymmenen vuoden kuluttua. Ehdotetun 115 §:n muutoksen mukainen tilavaraus sekä varautuminen putkituksin erilaisiin kaapelointeihin mahdollistaa kulloinkin tarvittavan tekniikan tuomisen rakennukseen kustannustehokkaasti. Rakennusten käyttöikää ajatellen olisi lyhytnäköistä keskittyä lainsäädännössä yksinomaan rakennuksen vaipan matkaviestinten sisätilakuuluvuutta vaimentavaan vaikutukseen.

Matkaviestinten sisätilakuuluvuus riippuu monesta tekijästä, kuten etäisyydestä tukiasemaan, käytettävästä taajuusalueesta, rakennuksen vaipan voimakkaasta signaalinvaimennuksesta sekä muiden rakennusten vaikutuksesta. Matkaviestinten sisätilakuuluvuuden ongelmia ei voida ratkaista yksinomaan rakentamisen keinoin tai pelkästään matkaviestinten signaalin avulla, vaan asian ratkaisemiseen tarvitaan eri osapuolten yhteistyötä. Asetuksenantovaltuuden myötä ympäristöministeriö pääsisi kokomaan työryhmää, joka voisi yhteistyössä pohtia kaikkien osapuolten, niin rakennuttajien, asukkaiden kuin teleoperaattoreiden kannalta kustannustehokkaita ratkaisuja ja kuuluvuuden arviointimenetelmiä erilaisiin tilanteisiin. Kuuluvuuden aikaansaamisesta aiheutuvia kustannuksia ei voida kohdistaa etukäteen yksinomaan rakennuttajalle tai yksinomaan matkaviestinverkkotoiminnan harjoittajalle. Kustannustehokkaiden toimien suunnittelun kannalta olisi tärkeää, että riittävän kuuluvuuden arviointiin voitaisiin kehittää menetelmä.

Kuten viestintäviraston asiantuntijalausunnossa tuotiin esille, verkkotoiminnan toimiluvissa on peittovelvoitteita, mutta sadan prosentin väestöpeittoa ei edellytetä. Hyvin kuuluva matkaviestiverkko ei kata koko Suomea eikä jokaista yksittäistä paikkaa verkon alueella. On huomattava, että jos matkaviestin ei kuulu lainkaan tai sen kuuluvuudessa on ongelmia rakennuksen ulkopuolella, ei se tietenkään voi kuulua samalla tekniikalla rakennuksen sisälläkään. Rakennushankkeeseen ryhtyvä ei siten voi taata matkaviestinten sisätilakuuluvuutta eikä kustannusvastuuta tältä osin voida sälyttää rakennushankkeeseen ryhtyvälle.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan pykälän muutosehdotus säätäisi lain tasolla kustannusvastuun yksinomaan rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Hallituksen esityksen sanamuoto jättää asian avoimeksi ja myöhemmällä lainsäädännöllä määriteltäväksi. Hallituksen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa (sivu 21) on mainittu: ”Hankkeeseen ryhtyvällä tulisi olla mahdollisuus toteuttaa matkaviestinten sisätilakuuluvuuden edellytykset kustannustehokkaasti rakennushankkeen kokonaiskustannukset huomioon ottaen. Matkaviestinten sisätilakuuluvuuden ongelmia ei voida ratkaista yksinomaan rakentamisen tai matkaviestinverkon signaalin avulla, vaan asian ratkaisemiseen tarvitaan eri osapuolten yhteistyötä, mihin matkaviestinten sisätilakuuluvuutta koskeva asetuksenantovaltuus antaa hyvän mahdollisuuden”.

Hallituksen esityksen tarkoituksena ei ole ainoastaan edellyttää, että hankkeeseen ryhtyvä valitsee markkinoilla olevista signaalia läpäisevistä rakennustuotteista edullisimman. Tarkoituksena on pohtia yhdessä, kuinka kuuluvuus tosiasiassa ratkaistaan. Voi olla tilanteita, että hankkeeseen ryhtyvä tai rakennuksen uusi omistaja ei voi kustannustehokkaasti tehdä rakennukselle mitään, vaan teleoperaattorin tulisi ensin huolehtia riittävästä signaalista. Viime kädessä matkaviestinten sisätilakuuluvuuden maksaa rakennuksessa asuva teleyrityksen asiakas.

Edellä mainituilla perusteilla ympäristöministeriö kunnioittavasti katsoo, että matkaviestinten sisätilakuuluvuuden varmistamisesta aiheutuvien kustannusten kohdistamisesta minkään osapuolen vastuulle ei voida säätää ennen kuin työryhmä on selvittänyt, kuinka matkaviestinten sisätilakuuluvuus on kokonaisuutena ratkaistava. Jos työryhmän työn yhteydessä havaitaan, että kustannusvastuun kohdistaminen jollekin osapuolelle edellyttää säädöstä lain tasolla, voidaan asiasta luonnollisesti säätää lailla siinä yhteydessä. Tällä hetkellä hallituksen esityksessä ehdotetaan asetuksenantovaltuuden antamista, jotta työ matkaviestinten sisätilakuuluvuuden varmistamiseksi kaikkien osapuolten kannalta kustannustehokkaasti voisi alkaa.

135 § Rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueella

Suomen Kuntaliitto ry on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota 135 §:n 2 momentin tiukennukseen jouston poistumisen takia. Maankäyttö- ja rakennuslaki on vanhempi kuin nykyinen perustuslaki. Pykälän aiempi muotoilu, joka mahdollistaa soveltamisen ”soveltuvin osin” ei ole enää perustuslain mukaisesti täsmällinen ja tarkkarajainen. Vastaava ajatus sisältyi maankäyttö- ja rakennuslain 13.3 §:ään, joka on kumottu maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 958/2012. Aiempi joustava tulkinta on johtanut suuriin tulkintaeroihin eri rakennusvalvontojen välillä, mikä on omiaan heikentämään kansalaisten tasapuolista kohtelua. Ympäristöministeriö katsoo, että aiempaa joustavaa muotoilua ei voida perustuslain nykytulkinnan mukaan säilyttää.