

Ympäristötoimiala

13.1.2017

12363-2016

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 22.11.2016

Lausunto luonnoksesta ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen käyttöturvallisuudesta ja luonnoksesta ohjeeksi rakennuksen käyttöturvallisuudesta

Rakennuslakimies Leena Salmelainen 12.1.2017:

Ympäristöministeriössä on valmisteilla asetus rakennuksen käyttöturvallisuudesta ja siihen liittyvä ohje. Ympäristöministeriö on pyytänyt Turun kaupungilta asetusluonnoksesta lausuntoa 13.1.2017 mennessä. Lausuntopyynnön liitteenä on ollut käytettävissä seuraavat asiakirjat:

- Luonnos ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen käyttöturvallisuudesta, 22.6.2016
- Luonnos rakennuksen käyttöturvallisuutta koskevan asetuksen ohjeeksi, 23.11.2016
- Muistioloennos rakennuksen käyttöturvallisuutta koskevasta asetuksesta, 22.11.2016

Turun kaupunki antaa asiassa seuraavan lausunnon:

Yleistä

Lausuntopyynnön asiakirjojen mukaan rakennusten käyttöturvallisuutta koskevalla asetuksella ja ohjeina julkaistavilla suosituksilla on tarkoitus korvata nykyisen Suomen Rakentamismääräyskokoelman F2-osa. Käyttöturvallisuusasetuksen uusiminen on siten osa Rakentamismääräyskokoelman kokonaisuudistusta. Tarkoituksena on ”selkeyttää rakennuksen käyttöturvallisuudelle asetettuja vaatimuksia ja luoda tätä kautta edellytykset viranomaistoiminnan yhtenäistymiselle ja toiminnan ennakoitavuudelle”. Tavoite on erinomainen ja toteutuessaan parantaa kaikkien rakentamisen eri osapuolten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta.

Ympäristöministeriö on pyytänyt eri tahoilta lausuntoa myös valmisteilla olevasta ympäristöministeriön asetuksesta rakennusten paloturvallisuudesta, jolla on tarkoitus korvata nykyinen vastaava asetus (Suomen Rakentamiskokoelman E1-osa). Vaikka rakennusten käyttöturvallisuus on huomattavasti paloturvallisuutta laajempi asia, näitä kahta asetusta on syytä jatkossakin valmistella rinnakkain ja verrata huolellisesti toisiinsa ristiriitojen välttämiseksi.

13.1.2017

Asetusluonnoksessa ei ole lainkaan määritelty asetuksessa käytettäviä termejä. Esimerkiksi 5.2 §:ssä viitataan ”henkilökuormaan”, jota ei ole asetuksessa määritelty. Tarkoittaanko henkilökuormalla Eurokoodin 1 (Rakenteiden kuorma) SFS-1991-1-1/AC, mukaista kuormaa vai kenties jotain muuta henkilökuormaa? Selvyyden vuoksi olisi syytä käyttää Eurokoodin mukaista määrittelyä. Asetusluonnoksen 5 §:ssä edellytetään myös rakennuksessa olevilta aukoilta tiettyjä ominaisuuksia ”jos putoamisvaara on olemassa”. Asetuksessa olisi syytä määritellä, milloin putoamisvaara on olemassa. Termien määrittely ohjeessa tai asetuksen perusteluissa ei kuitenkaan ole riittävää vaan määrittely tulee selkeyden vuoksi lisätä asetukseen.

Rakennusten käyttöturvallisuutta koskevan ohjeen etusivulle on syytä lisätä teksti, joka kertoo, että kyseessä on ohje.

Asetusluonnoksen yksityiskohdat

1 § Soveltamisala

Asetuksen ensimmäisessä pykälässä on kuvattu asetuksen soveltamisala. Rakentamismääräysten velvoittavuus luvantarpeesta riippumatta on voimassa olevassa lainsäädännössä tulkinnanvaraista. Muistiolounnoksessa todetaan, että asetuksen määräyksiä on noudatettava riippumatta siitä, edellyttääkö kyseinen toimenpide rakennus- tai toimenpidelupaa. Selvyyden vuoksi asia on syytä ilmaista myös asetuksen soveltamisalaa koskevassa pykälässä.

Soveltamisalan määrittelyssä on veloitettu hankkeeseen ryhtyvä huolehtimaan rakennuksen rakentamisen ja suunnittelun määräystenmukaisuudesta. Rakennushankkeissa käytetään entistä enemmän rakentamisen ammattilaisia ja rakennushankkeeseen ryhtyvä ei useinkaan ymmärrä rakentamisesta riittävästi voidakseen noudattaa hänelle asetettua veloitetta hyvän lopputuloksen vaatimalla tavalla. Rakennuksen ja rakennuspaikan käytön ja huollon turvallisuuteen liittyvät veloitteet olisi syytä laajentaa myös suunnittelijoihin ja vastaavaan työnjohtajaan.

Edelleen 1 §:n muiston mukaan asetusta ei sovellettaisi rakennuksen vähäiseen laajentamiseen. Ohjeen mukaan asetuksen soveltamispiiriin taas kuuluisivat rakennuksen rakentaminen, vähäistä suurempi laajentaminen ja laajamittainen korjaustyö. Sen sijaan itse asetuksen sanamuodon mukaan asetusta sovellettaisiin kaikkeen muuhun rakentamiseen paitsi korjaus- ja muutostyöhön tietyin edellytyksin. Kaikki kolme asiakirjaa ovat siis tältä osin ristiriidassa keskenään.

Mikäli vähäinen laajentaminen tai muu kuin laajamittainen korjaustyö halutaan rajata käyttöturvallisuusasetuksen ulkopuolelle, se pitää selkeästi ilmaista soveltamisalaa koskevassa pykälässä, ei ainoastaan pykälän perusteluissa. Toisaalta esimerkiksi vähäistä laajentamista koskevaa rajausta on syytä harkita tarkkaan, koska vakiintuneen tulkinnan mukaan rakennuksen vähäinen laajentaminen voi olla käyttöturvallisuuden kannalta hyvinkin merkittävä toimenpide. Esimerkiksi MRL 72 §:n rantarakentamiskielto ei koske vähäistä laajentamista, jollaiseksi on tulkittu rakennuksen laajentaminen alle 50 %, jos rakennus muutoin on pienikokoinen. Lainsäädännössä ei pidä luoda erilaisia määritelmiä

13.1.2017

samasta asiasta. Esimerkiksi vähäisen laajentamisen käsite pitää olla samanlainen sekä MRL:n että rakennusten käyttöturvallisuutta koskevan asetuksen perusteella. Erityisen tärkeää on, että asetus ja sen tulkintaa tukeva ohje eivät saa olla ristiriidassa keskenään.

Ohjeessa on selostettu 3 momentin tarkoitusta hieman hämmäntävällä tavalla. Ensinnäkin, mitä tarkoitetaan ”alkuperäisellä” luvunmukaisella käyttötarkoituksella? Onko se mikä tahansa kohdetta koskeva aikaisempi käyttötarkoitus vai ainoastaan rakennuksen ensimmäinen käyttötarkoitus? Asetuksen sanamuodon mukaan käyttöturvallisuusasetusta noudatetaan käyttötarkoituksenmuutoksissa vain silloin, kun käyttötarkoitus muuttuu ”riskillisemmäksi”. Tämä tarkoittaa, että muutettaessa esimerkiksi asuintilat toimistoksi, asetusta ei tarvitse noudattaa miltään osin. Lievennys voimassa oleviin määräyksiin nähden on tarpeettoman suuri ja saattaa johtaa käyttöturvallisuuden kannalta ei-toivottuihin suunnitteluratkaisuihin.

Ohjeessa on hieman ristiriitaisesti todettu, että käyttötarkoituksen muutoksissa ”vanhat portaot ja kaiteet on perusteltua säilyttää”. Kuitenkin välittömästi tämän jälkeen todetaan, että ”olosuhteita on luonnollisesti järkevä parantaa rakennuksen ominaisuudet...huomioon ottaen”. Rakentamista koskevat määräykset ovat minimivaatimuksia ja käytäntö on osoittanut, että lähes kaikki rakentajat ovat valmiita täyttämään vain minimivaatimukset riippumatta siitä, mikä ohjeen mukaan ”on järkevää”. Mikäli ohjeessa todetaan, että ”määräysten soveltaminen rakennuksen ominaisuudet ja erikoispiirteet huomioon ottaen ei ole edes vähäinen poikkeus vaan velvollisuus” on todennäköistä, että suunnitteluratkaisuihin ei asetuksen määräyksiä juurikaan tulla noudattamaan.

2 § Porras

Asetuksen 2 §:ssä annetaan määräyksiä rakennuksen sisäisen portaan leveydestä, joka liittyy läheisesti paloturvallisuusasetuksessa määriteltuihin poistumistieleveyksiin. Tarpeettoman tulkinnan ja väärinkäsitysten välttämiseksi pykälään tulee lisätä viittaus paloturvallisuusasetukseen.

Pykälän kolmannessa momentissa säädetään, että hissittömässä asuinkerrostalossa kerrostasojen välisen portaan tulee saada riittävästi luonnonvaloa. Hissin olemassaololla ei kuitenkaan todellisuudessa ole merkitystä portaan luonnonvalon tarpeeseen. Määräys ohjaa kelpottomaan suunnitteluun, jossa hissillisten rakennusten porrastasanteista tulee tarpeettoman pimeitä ja ankeita. Asetuksessa on kyseessä kuitenkin minimivaatimukset, joiden on taipumus muodostua samalla laadultaan maksimiratkaisuiksi.

Ohjeessa on pykälän jälkeisen ohjetekstin ensimmäisessä kappaleessa kesken jäänyt lause ”Poistumisalueen henkilömäärän mukaan.”

Lisäksi ohjeessa todetaan, että ”kierreportaita ja yksisyöksyisiä lepotasottomia portaita on syytä välttää”. Kuitenkin on olemassa tilanteita ja suunnitteluratkaisuja, joissa tällaiset portaot ovat hyväksyttävä ja perusteltu ratkaisu. Ohjeen sivulla 8 suositellaan portaan mitoituskeksi helppokulkuisuuden kannalta 620-640 mm. Suositus on melko tiukka, koska vallitsevan käytännön mukaan 2 nousua + 1 etenemä = 630 ± 30 ja saksalaisen suunnittelun mukaan 590-650. Samalla sivulla oleviin kuviin on syytä lisätä kuvatekstit.

13.1.2017

3 § Sisäportaiden mitoitus

Pykälän toisessa momentissa määritellään sisäisten portaiden mitoitus. Momentissa käytetään termejä ”sisäinen porras” ja ”sisäporras”. Eroavatko nämä toisistaan jollain tavalla? 2 §:ssä puhutaan sisäisestä portaasta. Selvyyden vuoksi asetuksessa tulisi käyttää yhteisiä termejä.

Pykälän kolmannessa momentissa todetaan, että ulkokäytävässä portaan askelman nousu voi olla enintään 180 mm. Etenemän on oltava vähintään 270 mm. Tarkoitetaanko tällä etenemän mitoituksella vain ulkokäytävää vai kaikkia uloskäytäviä? Asetuksen sanamuotoa voisi tältä osin tarkentaa tarpeettomien väärinkäsitysten välttämiseksi. Edelleen samassa momentissa todetaan, että uloskäytävässä, jota ei käytetä rakennuksen tavanomaiseen sisäiseen liikenteeseen, portaan nousu voi olla enintään 200 mm. Tällaisia tilanteita ei juurikaan esiinny rakennussuunnittelussa, joten määräyksen merkitys jää vähäiseksi. Onko kyseistä kohtaa tarpeen lainkaan sisällyttää määräyksiin?

5 § Tasanne ja luiska

Pykälässä mainitaan ”henkilökuorma” ja ”putoamisvaara”, joita ei ole määritelty missään. Edellä esitetyn mukaisesti määrittelyt ovat asetuksessa tarpeen ja määritelmien pitää olla johdonmukaisia muussa rakentamista koskevassa lainsäädännössä tai määräyksissä olevien määritelmien kanssa (vrt. Eurokoodit).

6 § Rakennetun rakenteen kaide

Pykälän määräykset koskevat vain rakennetun rakenteen kaidetta. Onko asiassa tietoisesti harkittu, ettei esimerkiksi jyrkänteen reunalle rakentaminen edellytä mitään kaidetta jyrkänteeltä putoamista vastaan, koska jyrkänne ei ole ”rakennettu rakenne”?

Pykälän mukaan 0,5-1 metrin korkuista putoamiskorkeutta vastaan pitää aina rakentaa 1 metrin korkuinen kaide tai vaihtoehtoisesti käyttää muuta järjestelyä, jolla putoaminen voidaan estää tai saavuttaa muutoin vaadittava turvallisuustaso. Metrin korkuinen kaide näin vähäisellä putoamiskorkeudella vaikuttaa liioittelulta. Ohjeluonnoksessa sivulla 12 oleva kuva 6 on ensinnäkin harhaanjohtava, koska pykälä koskee otsikkonsa perusteella vain rakennetun rakenteen kaidetta. Kuvassa ei ole mitään rakennettua, jota sitä ei voi käyttää tämän pykälän tulkinnan ohjaukseen. Toiseksi, pehmeä hiekka kaidetta korvaavana järjestelynä ei voi tulla kysymykseen, koska hiekka jäätyy talvella ja menettää täysin merkityksensä turvallisuutta parantavana järjestelynä.

Asetuksessa ja ohjeessa on syytä käyttää johdonmukaisesti millimetrejä ja metrejä. Esimerkiksi tasoeroissa metrejä ja kaiteiden korkeuksissa millimetrejä.



13.1.2017

7 § Kaiteen ja portaan rakenne

Pykälän perusteluissa viitataan jälleen standardeihin, jotka viranomaiset saavat käyttöönsä ainoastaan korkeaa maksua vastaan. Turun rakennusvalvonta on useassa eritilanteessa lausunut käsityksensä asiasta, että laissa määrättyjä virkatehtäviä hoitaakseen viranomaisten pitää saada standardit käyttöönsä veloituksetta.

8 § Käsijohde

Kapeassa portaassa ja luiskassa käsijohteen edellyttäminen molemmin puolin syöksyä on tarpeetonta liioittelua.

Ohjeen sivulla 14 oleva kuva 10 (toteutus esimerkki) ei liene parasta mahdollista suunnittelua. Esimerkiksi kannattaisi valita jokin visuaalisesti parempi ratkaisu. Samalla sivulla on vaillinainen lause "Lisäkäsijohde palvelee luiskan yhteydessä millimetriä pyörätuolin käyttäjiä."

9 § Valoisuus ja valaistus

Ohjeessa viitataan NCS arvoon 0,40 kontrastin vähimmäisarvona. Mitä tällä tarkoitetaan ja mihin tällainen arvo perustuu?

10 § Lasirakenteet

Pykälän kolmannessa momentissa tiettyjen ikkunoiden, lasiseinien ja lasiovien lasitukset on tehtävä turvalasista. Tarkoitetaanko tällä ainoastaan laminoitua ja karkaistua lasia vai myös lankalasia? Ohjeessa todetaan, että lankalasia voidaan pitää turvalasina. Suomen Tasolasiyhdistys on julkaisuissaan kuitenkin todennut, ettei lankalasia voida pitää ns. turvalasina. Asia kannattaa selvittää ennen ohjeen julkaisemista.

13 § Kulkukorkeus

Pykälässä todetaan, että muun kuin uloskäytävässä olevan ja siihen johtavan portaan, sekä asunnon sisäisen portaan kulkukorkeus voi olla 1 950 mm. Muistiossa todetaan kuitenkin, että kulkukorkeus voisi olla paikoittain 1 950 mm. Asetus ja sen perusteena oleva muistio eivät voi olla ristiriidassa keskenään, joten sana "paikoittain" on syytä lisätä asetukseen. Kulkukorkeuden mittaaminen "portaana etureunasta pystysuoraan esteeseen" saattaa johtaa kummallisiin suunnitteluratkaisuihin. Asiassa on ilmeisesti tarkoitettu, että kulkukorkeus mitataan jokaisen askelman nousun ja etenemän leikkauslinjan muodostamassa linjassa eikä ainoastaan "portaana etureunasta". Sanamuotoa olisi järkevä tarkentaa muistioon.

14 § Turvavarusteet

Pykälän sanamuodossa kannattaisi harkita, tulisiko kaikkiin ikkunoihin ja muihin aukkoihin, joissa voi olla putoamisen vaara, asentaa pykälässä mainitut rajoittimet.



13.1.2017

15 § Ulkotilojen turvallisuus

Pykälässä edellytetään muun muassa, että tontin tai rakennuspaikan ajoväylä ei saa kulkea ristiin leikkialueelle johtavan kulkutien kanssa. Tavallisilla omakotitonteilla määräys on tarpeettoman tiukka. Lisäksi vaatimus risteyspaikkojen merkitsemisestä rakenteellisiin ratkaisuihin johtaa huonoihin suunnitteluratkaisuihin. Esimerkiksi normaalilla kerrostalon pihalla jalankulku ja pihan autoliikenne voivat hyvin kulkea toistensa lomassa. Muis-
tioluonnoksessa on annettu esimerkkinä taso- tai materiaaliero ajoväylässä kulkutien kohdassa. Tässä asiassa pitää muistaa myös esteettömyyttä koskevat vaatimukset. Käyttö-
turvallisuutta koskevat määräykset pitää sovittaa myös muihin, kuten esteettömyyttä koskeviin, määräyksiin.

Pykälän kolmannen momentin vaatimus jäte- ja muun huoltoajoneuvon reitistä on tarpeetonta ja johtaa tuhlailevaan tontin käyttöön. Erityisesti kaupunkialueella tontit ovat pieniä, eikä niitä ole tarkoituksenmukaista suunnitella siten, että jäte- ja muut huoltoautot pääsevät kääntymään pihalla peruuttamatta. Tontin suunnittelu tehokkaasti on erittäin tärkeää tiivistyillä kaupunkiseuduilla.

16 § Leikki- ja oleskelualue

Pykälässä annetaan määräyksiä yli 600 mm tasoerojen ja jyrkänteiden turvallisuuden parantamisesta. Mitoitus on epälooginen 6 §:n kaidevaatimuksen kanssa. Asetuksen soveltamisen helpottamiseksi asetuksessa pitäisi mahdollisuuksien mukaan käyttää samoja mittoja. Tässä tapauksessa tasoeron raja olisi syytä olla joko 700 tai 600 mm sekä 6 että 16 §:ssä.

Ohjeessa viitataan RT-korttiin, mikä vaikuttaa hieman erikoiselta. Kyseessä on ympäristöministeriön asetus ja RT-kortissa pitäisi päinvastoin viitata asetukseen.

17 § Kulkutien ja oleskelualueen suojaaminen

Pykälästä ei helposti selviä, mikä ero on ensimmäisellä ja toisella momentilla. Mikäli näillä tarkoitetaan eri asiaa, sanamuotoa olisi syytä tarkentaa. Lumiesteet olisi syytä edellyttää myös loivemmissa katoissa kuin niissä, joiden kattokaltevuus ylittää 1:8.

19 § Kokoontumistila

Kokoontumistilan tarkoituksenmukainen suunnittelu ja rakentaminen ei kerro määräyksenä yhtään mitään. Eikö kaiken suunnittelun ja rakentamisen pitäisi olla tarkoituksenmukaista? Pykälän toiseen momenttiin pitäisi myös lisätä maininta, missä kokoontumistilasta säädetään.

Ohjeessa olevaan kokoontumistilasta tehtävää selvitystä kuvaavaan luetteloon pitää lisätä poistumistiet ja uloskäytävät.



13.1.2017

20 § Kokoontumistilojen henkilömäärä

Pykälässä henkilömäärämitoitus lievenee nykyisiin määräyksiin verrattuna (vrt. Suomen Rakentamismääräyskokoelman E1-osan 10.4.1 –kohta). Kokoontumistilat ovat kuitenkin erilaisia ja asetuksessa ehdotettu mitoitus (2 henkilöä/m²) saattaa johtaa tarpeettoman ahtaisiin kokoontumistiloihin. Erityisesti tältä osin asetuksen on syytä olla linjassa rakennuksen paloturvallisuutta koskevan asetuksen kanssa.

21 § Kokoontumistilan istuimet

Vaatus tuolien kytkemiseksi vaikuttaa tarpeettomalta eikä muistiolounnoksessaan ole esitetty mitään perusteita määräykselle. Joka tapauksessa määräyksen noudattamisen valvonta on erittäin haastavaa, koska kalustuksen muuttaminen ei ole luvanvarainen toimenpide.

22 § Katsomo

Pykälän otsikko aiheuttaa hämmennystä ja on ristiriitainen asetuksen 6 §:n kanssa. 6 §:ssä säädelään rakennetun rakenteen kaiteista eli myös katsomoa rajaavista kaiteista. Tarkoitetaanko tässä pykälässä vain katsomon sisäisiä tasoeroja ja niiden käyttöturvallisuutta? Pykälän otsikosta voi tehdä päätelmän, että kaikki katsomoa koskevat turvallisuusmääräykset sisältyvät tähän pykälään. Pykälään olisi syytä lisätä vähintään viittaus 6 §:ään.

24 § Huoltomahdollisuudet

Pykälän kolmannessa momentissa määrätään muun muassa pääsystä rakennuksen ullakolle ja katolle sekä sisä- että ulkokautta. Määräykseen olisi syytä ottaa maininta, edellytetäänkö kaikissa rakennuksissa ulkotikkaita vai onko nostolava-auton käyttäminen riittävä järjestely.

Lopuksi

Asetusluonnos on pääkohdiltaan ja kokonaisuutena hyvä ja rakennusten käyttöturvallisuus tulee turvatuksi riittävässä laajuudessa. Yksityiskohdissa on kuitenkin vielä tarkennettavaa. Erityisen tärkeää on lisätä asetukseen oma pykälänsä asetuksessa käytettyjen termien määrittelylle. Toinen tärkeä seikka on huolehtia siitä, että asetus tulee olemaan linjassa esimerkiksi rakennusten paloturvallisuutta ja esteettömyyttä koskevien asetusten kanssa. Lisäksi nykyisessä E1:ssä olevat kuvat auttavat määräysten tulkinnan käytännön työssä sekä suunnittelijoita että viranomaisia. Soveltamisalaa koskevaan pykälään voisi harkita mainintaa ohjeen olemassa olostä ja sen veloittavuudesta.

Ohje on monessa kohdassa ristiriitainen asetuksen tekstin kanssa. Määräysten laadinnassa ei missään nimessä pidä päätyä ratkaisuun, jossa asetuksen sanamuoto ja sitä selittävät perustelut ovat ristiriidassa keskenään. Tällaisista ratkaisuksista on olemassa tar-



13.1.2017

peettoman paljon esimerkkejä (muun muassa pelastuslain väestönsuojia koskeva lainsäädäntö). Asetuksen tekstin ja ohjeen välinen ristiriita vaikeuttaa määräysten käytännön soveltamista ja antaa epäluotettavan kuvan lainvalmistelun tasosta.

Pääosiltaan asetusluonnos on laadittu hyvin ja käytännön rakentamishankkeet huomioon ottaen. Turun kaupungin näkemyksen mukaan asetusta voidaan jatkovalmistella edellä esitetyin täsmennyksin.

Turussa 13.1.2017

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Ojala'.

Reima Ojala
rakennusvalvontajohtaja