

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Ehdotuksen mukaan suuronnettomuusvaara on otettava huomioon kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tarkoituksena olisi, että suuronnettomuuksien vaara otetaan huomioon tuotantolaitoksia ja muita toimintoja sijoitettaessa ja laajennettaessa sekä kaavoituksessa ja rakentamisessa olemassa olevien tuotantolaitosten ja toimintojen läheisyydessä. Vaatimus perustuu EU:n Seveso III-direktiivin täytäntöönpanoon. Tukes katsoo, että direktiivin ohjausvaikutuksen merkittävyyden vuoksi Seveso III-direktiivi tulisi erikseen mainita esityksen kohdassa 2.1.4 (EU-lainsäädäntö).

Suuronnettomuuden vaaran huomioonottamisesta säädetään yksityiskohtaisesti esityksen 6 §:n 2 momentissa. Lainkohdan perustelujen (s.262) mukaan säännöksen asiasisältö perustuisi Seveso III – direktiivin täytäntöönpanoon liittyvään ympäristöministeriön ohjekirjeeseen (22.6.2015/YM4/501/2015). Direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja niiden ihmisten terveyden ja ympäristöön kohdistuvien seurausten rajoittamisen tavoite otetaan huomioon jäsenvaltioiden maankäytön suunnittelussa tai muissa asiaankuuluvissa toimintaperiaatteissa. Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset ja kaavoitukseen liittyviä päätöksiä tekevät viranomaiset ottavat käyttöön asianmukaisia kuulemismenettelyjä.

Ympäristöministeriön kirje sisältää ohjeet suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ja niiden läheisen maankäytön suunnittelusta sekä niihin liittyvästä viranomaisyhteistyöstä. Ohjeen mukaan suuronnettomuusvaarallisten laitosten ja toimintojen sijoittamiseen sopivia alueita tai jo olemassa olevien laitosten ja toimintojen läheisyyteen kaavoitettaessa tulisi pyytää lausunnot turvallisuus- ja kemikaalivirastolta ja pelastusviranomaiselta, jotta voidaan varmistaa toimintojen turvallinen sijoittaminen. Tukesilta ja pelastusviranomaiselta tulisi jo kaavoitusprosessin varhaisessa vaiheessa selvittää mahdolliset tarpeet osallistua viranomaisneuvotteluihin ja lausunnon antamiseen. Säännöksen johdosta ohjekirje olisi jatkossa tarpeeton.

Kemikaaliturvallisuutta valvovana viranomaisena Tukes katsoo, että Seveso III- direktiivin 13 artiklan mukaisia jäsenvaltion viranomaisille asetettuja velvoitteita, jotka koskevat suuronnettomuusriskin sisältävien toimintojen ottamista huomioon maankäytön suunnittelussa ja edellä mainitun ympäristöministeriön ohjekirjeen mukaisia menettelyjä ei ole esityksessä direktiivin edellyttämällä tarkkuudella viety lainsäädäntöön. Tämä koskee jäljempänä esityksen lukuja 12 ja 13, joissa säädetään vaikutusten arvioinnista kaavoituksessa sekä viranomaisyhteistyöstä ja lausunnoista maankäytön suunnittelussa. Nyt asiaa on lyhyesti sivuttu 6 §:n perusteluissa.

Edellä lausutun perusteella Tukes esittää tehtäväksi jäljempänä pykäläkohtaisissa huomioissa täsmennetyt muutokset. Tukes pitää kuitenkin tärkeänä, että menettelyistä voidaan edelleen antaa myös tarkentavaa ohjeistusta.

Pykäläkohtaisia huomioita:

Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot kaavoituksessa ja rakentamisessa (6 §)

Ehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan suuronnettomuusvaara on otettava huomioon kaavoituksessa ja rakentamisessa. Säännöksen tarkoituksena olisi, että suuronnettomuuksien vaara otetaan huomioon tuotantolaitoksia ja muita toimintoja sijoitettaessa ja laajennettaessa sekä kaavoituksessa ja rakentamisessa olemassa olevien tuotantolaitosten ja toimintojen läheisyydessä. Tukes pitää tätä lisäystä verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön kannatettavana.

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (70 §)

Pykälässä säädettäisiin siitä, miten kaavan vaikutuksia tulisi kaavaa laadittaessa selvittää. Pykäläkohtaisen perustelujen (s. 310) mukaan vaikutuksiin sisältyisi laaja ympäristökäsite, joka käsittää ekologisten ja luontoon liittyvien vaikutusten lisäksi myös yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Tukes katsoo, että suuronnettomuusvaara tulisi perusteluissa mainita muissa vaikutuksissa esimerkiksi seuraavasti:

”Vaikutuksiin sisältyisi edelleen laaja ympäristökäsite, joka käsittää ekologisten ja luontoon liittyvien vaikutusten lisäksi myös yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Muita vaikutuksia ovat erityisesti 6 §:ssä säädettyjen suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien laitosten ja toimintojen vaikutusten selvittäminen”

Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä voidaan esityksen mukaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Tukes esittää, että uudessa asetuksessa nykyisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 § tulisi päivittää ja selvitettävien vaikutusten luetteloon tulisi lisätä myös suuronnettomuusvaaran vaikutusten selvittäminen.

Vaikutusten selvittämisen kohdentuminen ja laajuus (71 §)

Pykälässä säädettäisiin kaavan laadintaan liittyvän vaikutusten selvittämisen laajuudesta ja tarkkuudesta. Selvitettävien vaikutusten luetteloa on osin avattu lainkohdan perusteluissa (s. 310). Tukes esittää, että kohdan 2), joka koskee ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön sekä terveyteen ja viihtyvyyteen kohdentuvien vaikutusten selvittämistä, osalta perusteluihin lisättäisiin teksti esimerkiksi seuraavasti:

”Kohdassa 2 mainittujen vaikutusten selvittämisen osalta on erityisesti huomioitava Seveso III -direktiivin vaatimukset suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja niiden ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien seurausten rajoittamisesta jäsenvaltioiden maankäytön suunnittelussa”.

Viranomaisneuvottelut (73§)

Pykälässä säädettäisiin viranomaisneuvotteluista. Viranomaisneuvottelut säilyisivät edelleen kaavoitukseen liittyvän viranomaisyhteistyön keskeisenä välineenä lausuntojen ohella. Viranomaisneuvotteluiden tarkoituksena olisi todeta meneillään olevaan kaavan laadintaan liittyvät eri viranomaisten tavoitteet, jotta ne voidaan ottaa huomioon kaavan valmistelussa.

Ympäristöministeriön onnettomuusvaaran huomioonottamista kaavoituksessa koskeva ohjekirje on sisältänyt suosituksen viranomaisneuvotteluista kaavoittajan ja sekä Tukesin ja pelastusviranomaisen välillä, kun kyse on ollut suuronnettomuusvaaraa aiheuttavista toiminnoista. Käytännön kokemukset neuvotteluista ovat olleet hyviä ja lisänneet viranomaisten tietoa kaavoitusprosessin eri vaiheissa. Tukes katsoo, että edellä mainittu neuvottelumenettely on olennainen osa Seveso III-direktiivin toimeenpanoa ja se tulee selkeästi käydä ilmi lainsäädännössä. Tukes esittää, että pykälän perusteluihin (s.311) lisätään tarkentava lause esimerkiksi seuraavasti:

”Pykälän 3 momentissa säädetään, että edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun neuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Jos kaava koskee suuronnettomuusvaaraa aiheuttavia toimintoja tai niihin vaikuttavia toimintoja, neuvotteluihin on kutsuttava edustaja Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta ja pelastusviranomaisesta”

Tarkempia säännöksiä viranomaisneuvottelusta voidaan esityksen mukaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Tukes esittää, että uudessa asetuksessa nykyisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen eri kaavoja koskevat neuvottelumenettelyt tulisi päivittää ja yllä mainitusta neuvotteluelvoitteesta määrättäisiin asetuksessa.

Lausunnot kaavaehdotuksista ja kaupunkiseutusuunnitelmaehdotuksesta (74 §-77 §)

Pykälissä säädetään maakunta-, yleis- ja asemakaavaehdotuksista sekä kaupunkiseutusuunnitelmasta pyydettävistä lausunnoista. Tarvittaessa lausunnot on pyydettävä muilta kaavan tai suunnitelman kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä (74 § 6 kohta, 75-76 §, 5 kohta 77 § kohta 1).

Kuten edellä 6 §:n kohdalla on lausuttu, Seveso III – direktiivin täytäntöönpanoon liittyvässä ympäristöministeriön ohjekirjeessä on edellytetty kaavoittajan pyytävän lausunnon Tukesilta tai pelastusviranomaiselta, kun kyse on mahdollisesti suuronnettomuusvaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Tukes katsoo, että Seveso III -direktiivin toimenpito edellyttää, että suuronnettomuusvaaraa koskeva lausuntomenettely niin kuin yllä mainittu neuvottelumenettely tulee käydä ilmi lainsäädännössä.

Tukes esittää, että pykälien 74§-77§ perusteluihin lisätään tarkentava lause esimerkiksi seuraavasti:

”Pykälän kohdassa... säädetään, että tarvittaessa lausunnot on pyydettävä muilta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä. Jos kaava/suunnitelma koskee suuronnettomuusvaaraa aiheuttavia toimintoja tai niihin vaikuttavia toimintoja, lausunto on pyydettävä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta ja pelastusviranomaiselta”

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

Kuluttajaturvallisuutta valvovana viranomaisena Tukes haluaa nostaa esille huolen yleisötilaisuusalueiden turvallisuutta vaarantavasta sijoittelusta. Tällaisesta yleisötapahtuma-alueen sijoittelusta on kaksi lähiajan esimerkkiä, joista toisessa alue sijoitettiin maakaasulinjan välittömään läheisyyteen ja toisessa siten, että alueen viereisellä teollisuusalueella tapahtui laajamittaista kemikaalien käsittelyä. Tukes katsoo, että yleisötapahtuma-alueet tulisi huomioida kaavoituksen toteuttamisessa siten, että tällaisia alueita ei edes tilapäisesti tai kertaluontoisesti sijoiteta esimerkiksi teollisuusalueelle tai maakaasulinjojen päälle tai tällaisten toimintojen läheisyyteen. Nimenomaisen säännöksen lisääminen lakiin yleisötapahtuma-alueen turvallisesta sijoittamisesta kaavoituksessa parantaisi yleisötapahtumien ja niihin osallistuvien turvallisuutta.

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

Tukes on yleisesti halukas lisäämään yhteistyötä rakennusvalvontaviranomaisten kanssa liittyen rakennushankkeen turvallisuuden kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) ja kuluttajapalveluiden turvallisuuden näkökulmasta. Tukes ehdottaa kaavoitus- ja rakentamislakiin harkittavaksi mahdollisuutta, että rakennusvalvontaviranomainen voisi pyytää muilta viranomaisilta esimerkiksi kohdennettua lausuntoa hankkeen suunnitteluvaiheessa esimerkiksi kuluttajaturvallisuuteen liittyvistä seikoista.

Otsikossa mainitun kokonaisuuden osalta Tukes esittää alla seuraavat pykäläkohtaiset huomiot.

Pykäläkohtaisia huomioita:

Rakennuksen määritelmä (3 § 1 mom. kohta 14)

Tukes pitää kannatettavana uutta rakennuksen määritelmää. Tukes kuitenkin katsoo, että määritelmä jättää tulkinnan varaa. Esimerkiksi huvilaitteiden ja suljettujen leikkivälinerakenteiden kuuluminen määritelmän piiriin on kaavoitus- ja rakentamislain 3 §:n 1 momentin kohdan 14 ja hallituksen esityksen perusteella Tukesin näkemyksen mukaan nyt epäselvää. Tukes ehdottaa, että määritelmää selkeytettäisiin tai määritelmän piiriin kuuluvien rakennelmien alaa tarkennettaisiin.

Väliaikainen rakennus (188 §)

Väliaikaista rakennusta koskevaan 188 §:ään liittyen Tukes ehdottaa harkittavaksi, että säännös koskisi rakennusten lisäksi rakennuskohteita. Hallituksen esityksen mukaan rakennusvalvonta voisi lupamääräyksissä edellyttää rakennuksen turvallisuuden ja terveellisyyden varmistamisen vuoksi kolmannen osapuolen tarkastusta. Tällaisen tarkastuksen edellyttäminen olisi omiaan parantamaan myös väliaikaisten rakennuskohteiden turvallisuutta.

Nykytilanteessa lumi- ja jäärakennuksille myönnetään määräajan voimassa olevia rakennuslupia siten, että rakennusluvalla voi rakentaa vuosittain uuden lumi- ja jäärakennelman. Tukes ehdottaa harkittavaksi, että kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä väliaikaiseen rakentamiseen liittyen annettaisiin mahdollisuus tarvittaessa vuosittaiseen käyttötarkastukseen rakentamisluvan määräajan sisällä. Tämä olisi omiaan parantamaan lumi- ja jäärakentamisen turvallisuutta.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet (207 §)

Pykälässä säädetään rakennuksen elinkaariominaisuuksista. Ehdotuksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla. Erityistä huomiota on kiinnitettävä muun muassa rakennusosien ja teknisten järjestelmien vaihdettavuuteen.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että rakennuksen on oltava hyödynnettävissä olevin osin purettavissa siten, että rakennusosia voidaan käyttää uudelleen tai hyödyntää materiaalina. Tukes on jäteasetuksen 26 §:n muutosesityksen (VN538/2019-422) yhteydessä lausunut, että vastuuta rakennus- ja purkujätteen uudelleenkäytöstä ei voida säilyttää alkuperäiselle rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Tämä tulisi selkeästi käydä ilmi pykälän perusteluista.

Esityksen perustelujen mukaan (s. 412) vaihdettavuudella olisi tarkoitus luoda markkinoita myös uudelleenkäytettäville tuotteille. EU:n rakennustuoteasetus ei sisällä säännöksiä rakennuksesta purettujen rakennustuotteiden uudelleen markkinoille saattamisesta ja käytöstä, mikä asettaa merkittäviä haasteita uudelleen käytettävien rakennustuotteiden vaatimuksenmukaisuuden varmistamiselle.

Esityksestä ei käy ilmi, mitä uudelleenkäytettävien tuotteiden markkinoilla tarkoitetaan. Jos tarkoituksena on perustaa uudelleenkäytettäville rakennustuotteille ”materiaalitoreja”, pitäisi voida varmentaa, että tuote täyttää vaatimukset ja sen ominaisuudet ovat ilmoitetun mukaisia. Tässä yhteydessä tulisi määritellä myös se talouden toimija, joka ottaa vastuun siitä, että tuote täyttää sitä koskevat vaatimukset. Lisäksi pitäisi voida määritellä uudelleen käytettävän tuotteen oletettu tekninen käyttöikä.

Kuten esityksessä on todettu, EU:n rakennustuoteasetus ei sisällä säännöksiä purettujen rakennustuotteiden kiertotaloudelle. Tämän vuoksi tarvitaan selkeät säädökset, jossa määritellään, milloin tuote saatetaan uudelleen markkinoille ja kuuluuko uudelleen markkinoille saatettava rakennustuote harmonisoidun tuotestandardin soveltamisalaan. Kansalliset säädökset eivät saa ole ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa. Jonkun toimijan on otettava vastuu tuotteesta ja siitä, että sen ominaisuudet ovat ilmoitettu ja sen laadunvalvonta on varmennettu vaatimuksenmukaisuuden mukaisesti. Markkinoille saataville asetettavan tuotteen on täytettävä sitä koskevat vaatimukset ja ne tulee ilmoittaa niin, että tuotteen kelpoisuus rakennuskohteeseen voidaan todeta.

Jos rakennustuote ei kuulu harmonisoitujen tuotestandardien soveltamisalaan, täytyy sen ominaisuudet todeta kansallisilla menettelytavoilla. Jotta voidaan varmistaa, että tuotteen ominaisuudet täyttävät voimassa olevat vaatimukset ja tuotteen tekninen käyttöikä on tarkoituksenmukainen, tarvitaan kansallisia arviointiperusteita ja kelpoisuuden osoittamismenetelmiä uudelleenkäytettäville rakennustuotteille.

Rakentamislupa (208 §)

Rakentamislupaa koskevan 208 §:n 1 momentin kohdan 3 osalta Tukes ehdottaa harkittavaksi, että sen sijaan, että katos edellyttäisi rakentamislupaa vähintään 50 neliömetrin kokoisena,

rakentamislupaa edellyttäisiin, kun on kyse lähekkäin asennetuista katoksista, joiden yhteenlaskettu koko on vähintään 50 neliometriä. Esimerkiksi yleisötilaisuuksissa on tyypillistä, että samalla alueella on useita, kuitenkin pinta-alaltaan alle 50 neliometrinen kokoisia katoksia, jotka voivat erityisesti kokonaisuutena, mutta myös yksittäisinäkin aiheuttaa vaaraa isoille ihmisryhmille muun muassa olosuhteista, rakenteiden laadusta ja kestävyydestä sekä käyttäjien käytöksestä riippuen. Ehdotus olisi linjassa myös standardin SFS-EN 13782 soveltamisalan kanssa. Standardin piiriin kuuluvat lähekkäin asennetut, yhteenlasketulta pinta-alaltaan 50 neliometriä ylittävät katokset. Rakentamisluvan edellyttämisen määrittelemisen katosten yhteenlasketun koon perusteella olisi omiaan parantamaan turvallisuutta verrattuna siihen, että kooltaan laissa määritellyn rajan alle jäävät katokset jäisivät lähtökohtaisesti luvituksen ulkopuolelle. Tukes toivoo lisäksi tarkennusta siihen, mitä on vakiintunut oikeuskäytäntö siitä, mikä mielletään katokseksi.

Yleisörakennelmaa koskevan 1 momentin kohdan 4 osalta Tukes ehdottaa harkittavaksi, että lainkohdan tarkoittaman rakennelman luvanvaraisuus säädettäisiin koskemaan kaikkia yleisöä palvelevia tai yleisön palvelua tukevia rakennelmia huolimatta siitä, kuinka monta luonnollista henkilöä voi yhtä aikaa käyttää rakennelmaa tai onko kyseessä rakennelma, joka ei ole tarkoitettu yleisön käyttöön. Varsinaisten yleisörakennelmien, kuten katsomoiden, lisäksi kyse voi olla esimerkiksi teknikon teltasta tai varastoteltasta. Tämä olisi omiaan parantamaan turvallisuutta yleisötapahtumissa, sillä Tukesin havaintojen mukaan rakennelma voi aiheuttaa vaaraa sekä rakennelman käyttäjille että ympäröivälle yleisölle huolimatta siitä, kuinka monta henkilöä käyttää rakennelmaa, sillä jos vaarallisen rakennelman vaikutuspiirissä oleskelu altistaa vaaralle.

Tukes toivoo 208 §:n 1 momentin kohdan 8 (erityistä toimintaa varten rakennettava alue) osalta tarkennusta siihen, koskeeko lainkohta alueita, jotka varataan yleisötapahtumien käyttöön ja joilla järjestetään toistuvia tapahtumia.

Esityksen 208 §:n 2 momentin nojalla kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että rakentamislupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita momentin mukaisille rakennushankkeille, jos rakennushanketta voidaan pitää vähäisenä. Tukes ehdottaa harkittavaksi, että ”vähäinen” perusteena sulkea rakennushanke luvituksen ulkopuolelle määriteltäisiin. Tukesin tekemien havaintojen perusteella vähäinen määritelmänä on tulkinnanvarainen ja aiheuttaa erilaista lupakäytäntöä kunnissa. Useat kunnat ovat rakennusjärjestyksissään määritelleet esimerkiksi alle 7–30 päivää paikallaan pidettävät rakennelmat vähäisiksi. Tukesin valvontatyössä tehtyjen havaintojen mukaan tällä perusteella luvituksen ulkopuolelle jääneistä rakennelmista on kuitenkin aiheutunut selkeää ja välitöntä vaaraa. Vähäisen rakennushankkeen määrittelemisen olisi omiaan yhtenäistämään rakennusvalvontojen lupakäytäntöjä ja parantamaan turvallisuutta.

Rakennuskohteen korjauksen luvanvaraisuuden osalta Tukes kiinnittää huomiota siihen, että lausuntopyynnön kohteena olevan hallituksen esityksen mukaan rakentamislupaa voitaisiin tarvita muun muassa silloin, jos korjaustoimenpiteet voisivat jollakin tavoin vaarantaa rakennuskohteen terveellisyyttä TAI turvallisuutta. Esityksen 208 §:n 3 momentin mukaan kuitenkin rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvitaan muun muassa, jos korjaustoimenpiteet voivat vaarantaa rakennuskohteen terveellisyyden JA turvallisuuden.

Purkamisluvan edellytykset (218 §)

Pykälän mukaan rakennuskohde voidaan purkaa myös, jos purkaminen tarjoaa mahdollisuuden rakennustuotteiden uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen.

Rakennustuotteiden uudelleen käytön ja kierrätyksen toteuttamiseen liittyy tällä hetkellä edellä 207 §:n kohdassa esitettyjä markkinasääntelyn puutteesta johtuvia ongelmia.

Rakennustuotteiden uudelleen käyttöön liittyy myös kysymys purkumateriaalin jäteluonteesta. Tarkemman sääntelyn puuttuessa on epäselvää, määritelläänkö purkukohteesta saatu materiaali jätteeksi vai säilyykö sillä edelleen tuotestatus. Uudelleen käytettävän rakennustuotteen, jolla on harmonisoitu tuotestandardi ja joka saatetaan toistamiseen markkinoille, tulee täyttää rakennustuoteasetuksen vaatimukset. Miten varmennetaan se, että tuotteen ominaisuudet säilyvät purettaessa ja talteen otettaessa ja määritellään se, milloin materiaali on mahdollista ottaa käyttöön ilman merkittävää käsittelyä.

Tukes katsoo, että toimiva rakennustuotteiden kierrätys edellyttää ensin sen ratkaisemista, milloin rakennustuote katsotaan jätteeksi, millä kriteereillä sen jätestatus päättyy ja mikä viranomainen arvion tekee. Tämä ratkaisu on tehtävä säädöstatasolla päivittämällä jäte- ja rakennustuotelainsäädäntöä ottaen huomioon EU:n rakennustuoteasetuksen vaatimukset. Lainsäädännön puuttuessa ratkaisut rakennusmateriaalin jäteluonteesta joudutaan tekemään yksittäisinä jätelain mukaisina hallintopäätöksinä (End of Waste), mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät (264 §)

Tukes on valvontatyössään havainnut, että rakennusvalvonnalle kuuluva tehtävä valvoa rakennusten ja rakennelmien käytönaikaista turvallisuutta on käytännössä usein vähäistä. Kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnassa Tukesin käsiteltäväksi tulee usein rakennusvalvontaviranomaiselle kuuluvia, erityisesti käytönaikaisen turvallisuuden valvontaan liittyviä tehtäviä, jotka eivät kuulu Tukesin käsiteltäväksi. Tukes katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että rakennusvalvonnalle kuuluva tehtävä valvoa rakennusten ja rakennelmien käytönaikaista turvallisuutta tuotaisiin uudessa kaavoitus- ja rakentamislaisissa selkeämmin näkyville yhtenä rakennusvalvonnalle kuuluvana tehtävänä.

Rakennusvalvonnalle kuuluvien tehtävien selkiyttäminen lainsäädännössä selkeyttäisi rakennusvalvontaviranomaisen ja kuluttajaturvallisuusviranomaisen valvontavastuita käytännössä. Tukes katsoo, että rakennusvalvontaviranomaiselle kuuluvia tehtäviä voisi selkeyttää muun ohella

myös esimerkiksi määrittelemällä tarkemmin, mitä kuuluu rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon ja mitä käytönaikaisen turvallisuuden piiriin.

Tukes haluaa nostaa esille huolen siitä, että rakennuslupakynnyksen nouseminen saattaa lisätä kuluttajapalveluihin liittyviä mahdollisesti vaarallisia rakennelmia. Palveluntarjoajalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa Tukeisiin uuden palvelun tarjoamisen aloittamisesta. Kun palveluihin liittyvät, rakentamisluvan piiriin kuulumattomat rakennushankkeet eivät tulisi ainakaan rakentamisvaiheessa viranomaisten tietoon, huolena on, että turvallisuus voi heikentyä.

Rakentamisen lupakynnyksen nostaminen voisi käytännössä tarkoittaa, että rakennusvalvonnassa jälkivalvonnan merkitys korostuisi nykyisestä, mistä voisi seurata, että jälkivalvontaan tulisi suunnata lisää resursseja. Resurssien lisääminen rakennusvalvontaan ja erityisesti jälkivalvontaan olisi linjassa Tukesin edellä kuvatun näkemyksen kanssa.

Rakennustuotteen ominaisuudet (285 §)

Pykälän 2 momentin mukaan rakennustuotteen valmistajan on jätelain (646/2011) 9 §:n tarkoittamalla tavalla huolehdittava rakennustuotteen suunnittelusta ja valmistuksesta ominaisuuksiltaan kestäväksi ja korjattavaksi sekä sellaiseksi, että rakennuskohteesta purettuna sitä voidaan käyttää uudelleen rakentamisessa taikka materiaalina hyödynnettävissä olevin osin.

Pykälässä säädetään rakennustuotteiden valmistuksesta ja valmistajan velvollisuuksista. Tukes katsoo, että pykälä on ristiriidassa edellä säädetyn lain soveltamisalan kanssa. Lain soveltamisalaksi on esityksen 2 §:n mukaan määritelty alueiden ja rakennusten suunnittelu, rakentaminen ja käyttö. Tukes esittää harkittavaksi, että rakennustuotteen valmistusta ja valmistajaa koskevista velvollisuuksista ei säädettäisi kaavoitus- ja rakentamislaisa.

Pykälän mukaiset rakennustuotteilta vaadittavat ominaisuudet ja valmistajalle asetetut vastuut ovat ongelmallisia rakennustuotteiden vapaan liikkuvuuden kannalta.

Rakennustuotteen valmistaja voi sijaita EU- alueella tai tuotteita voi tulla Suomen markkinoille myös kolmansista maista.

Jos tuote kuuluu rakennustuoteasetuksen soveltamisalaan ja se on CE-merkitty, se voi vapaasti liikkua EU-markkinoilla. Myös toisessa jäsenmaassa laillisesti markkinoilla olevat tuotteet voivat olla EU:n vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti toisen jäsenmaan markkinoilla, ellei tuotteelle ole asetettu ja notifioitu kansallisia erityisvaatimuksia. Vastavuoroisuusperiaatteen

mukaisesti jäsenvaltiot eivät voi kieltää toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden myyntiä alueellaan, vaikka kyseiset tavarat olisi tuotettu noudattaen toisenlaisia teknisiä määräyksiä, mukaan lukien tavarat, joita ei ole tuotettu valmistusprosessissa.

Sekä rakennustuoteasetus että vastavuoroisen tunnustamisen asetus (EU 2019/515) ovat sellaisenaan voimassa olevaa oikeutta EU-jäsenvaltioissa, eikä niitä voida ohittaa kansallisessa lainsäädännössä.

Tukesin käsityksen mukaan, jos EU:n rakennustuoteasetuksessa ja rakennustuotteeseen mahdollisesti liittyvissä harmonisoiduissa tuotestandardeissa ei ole vielä otettu kantaa tuotteen uudelleenkäyttöä tai kierrätystä koskeviin ehtoihin ja määräyksiin, tulisi niiden ja valmistajille asetettujen velvoitteiden kansalliseen säätämiseen esitetystä muodosta suhtautua pidättyvästi. Jäsenmaat eivät voi asettaa tuotteille rajoitteita, joilla estetään tuotteiden vapaa liikkuvuus.

Rakennuksen katsastus (306 §)

Tukes pitää kannatettavana 306 §:n säännöstä rakennuksen katsastuksesta. Hallituksen esityksen mukaan tyypillisiä säännöksessä tarkoitettuja käyttötarkoituksensa vuoksi suuren käyttäjämäärän käytössä olevia rakennuksia ovat muun muassa urheiluhallit. Tukes ehdottaa, että säännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvien rakennusten määrittelyssä otettaisiin huomioon korkeariskisyys ja että katsastusvelvoite koskisi siten myös muita liikuntatiloja, kuten monitoimihalleja, ja esimerkiksi uimahalleja. Tukes ehdottaa myös harkittavaksi, tulisiko katsastusvelvoite kohdistaa rakennuksiin, joihin on tehty käyttötarkoituksen muutos.

Markkina- ja turvallisuusvalvonta (314 §)

Pykälässä säädetään rakennustuotteiden markkina- ja turvallisuusvalvonnasta. Tukes toimisi jatkossakin kaikkien rakennustuotteiden markkina- ja turvallisuusvalvojana. Aiemmin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on toiminut markkina- ja turvallisuusvalvontaviranomaisena tilanteissa, joissa rakennustuote voi vaikuttaa olennaisten teknisten vaatimusten täyttymiseen. Tukesin toimivaltuuksiin ehdotetaan nyt lisättäväksi tilanteet, joissa rakennustuote aiheuttaa vakavan vaaran ihmisen terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle tai omaisuudelle. Tukes pitää tätä lisäystä kannatettavana.

Ehdotettu rakennustuotteiden markkina- ja turvallisuusvalvontaa koskeva säännös sisältyi sanamuodoltaan pääpiirteittäin lausunnolla olleeseen hallituksen esitykseen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 121/2021 vp). Tukes viittaa asiassa ympäristöministeriölle antamaansa lausuntoon (VN/12383/2021) ja uudistaa lausunnossa esittämänsä näkökohdat, joista alla tärkeimmät:

- Tukes katsoo, että markkinavalvonnan menettelyjen selkeyden ja yhdenmukaisten käytäntöjen sekä markkinavalvonta-asetuksen ((EU) 2019/1020) 14 artiklan mukaisten markkinavalvontaviranomaisten toimivaltaa koskevien velvoitteiden toteuttamisen kannalta olisi ollut hyvä, että myös rakennustuotteet olisivat kuuluneet kokonaisuudessaan markkinavalvontalain soveltamisalaan.

- Tukes katsoo, että rakennustuotteiden valvontaa koskevasta viranomaistoimivallasta sekä ylipäättänsä rakennustuotteiden markkinavalvonnasta ja markkinoille saattamisesta tulisi säätää vastaavalla tarkkuudella maankäyttö- ja rakennuslaissa, jos rakennustuotteiden valvonnasta ei säädetä kansallisessa markkinavalvontalaissa.

- Perustellusti voidaan kysyä, täyttääkö nyt lausunnolla olevassa esityksessä omaksuttu tapa, jolla rakennustuotteiden valvontaa koskeva viranomaistoimivalta määritellään pelkästään viittaamalla markkinavalvonnasta toisaalla EU-asetuksissa tai kansallisessa lainsäädännössä säädettyyn, perustuslain vaatimukset, jotka koskevat viranomaistoimivallan yksiselitteisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

- Tukes katsoo, että pelkkä viittaus markkinavalvonta-asetuksen yksittäisiin artikloihin johtaa siihen, että valvontaviranomaiselle siirtyy lainsäätäjän tehtävä (eri säädösten yhteensovittaminen siten, että niillä pannaan EU-sääntely asianmukaisesti täytäntöön). Tämä johtaa tulkintaongelmiin myös käytännön valvontatyössä ja vaikeuttaa valvontaa.

- Ehdotuksen mukaan Tukesin toimivallasta markkinavalvonnassa säädetään muun muassa markkinavalvonnasta annetun lain 3 luvussa. Luvun 9 §:n mukaiset valvontaoikeudet (tiloihin pääsy ja tarkastusoikeus) on sidottu lain 1 §:ssä määriteltyyn soveltamisalaan. Rakennustuotteita ei mainita lain soveltamisalaan kuuluvana toimintana. Pelkkä informatiivinen viittaus markkinavalvontalakiin ei ole siksi Tukesin käsityksen mukaan riittävä.

Tukes katsoo, että säännöksessä luetellut viittaukset ja niiden nojalla Tukesille säädetyt oikeudet ryhtyä erilaisiin valvontatoimenpiteisiin ovat jossain määrin epäselvät.

Ehdotuksen mukaan Tukesin toiminnasta markkinavalvontaviranomaisena tilanteissa, joissa on perusteltua syytä epäillä aiheutuvan lainkohdassa määriteltyä vaaraa, on säädetty muun muassa markkinavalvonta-asetuksen 11 artiklassa. Markkinavalvontaviranomaisen toimenpiteistä tilanteissa, joissa CE-merkitty rakennustuote ei täytä ilmoitettuja suoritustasoja tai aiheuttaa riskin, säädetään rakennustuoteasetuksen 56–59 artiklassa. Tukes huomauttaa, että markkinavalvonta-asetuksen 11 artiklan soveltamista ei ole sidottu pelkästään edellä mainittuihin poikkeustilanteisiin vaan sitä

noudatetaan normaalissa valvonnassa. Perusteltu syy liittyy jäljempänä mainittujen rakennustuoteasetuksen 56-59 artiklojen soveltamiseen.

Yleisesti voidaan kysyä, ovatko informatiiviset viittaukset markkinavalvonta- ja rakennustuoteasetukseen tässä tarpeellisia, koska ne ovat suoraan sovellettavaa oikeutta.

Lisäksi viittaukset markkinavalvonta-asetukseen ja rakennustuoteasetukseen aiheuttavat tulkinnanvaraisuutta. Markkinavalvonta-asetus koskee ainoastaan rakennustuoteasetuksen alaisia rakennustuotteita. Nyt pykälässä viitataan kansallisen tuotehyväksyntälain alaisten tuotteiden markkinavalvonnan osalta EU:n markkinavalvonta-asetukseen eli EU-lainsäädäntöä sovelletaan puhtaasti kansallisesti säädeltäviin tuotteisiin. Voidaan kysyä, onko se EU-oikeuden näkökulmasta edes mahdollista. Rakennustuoteasetuksen markkinavalvontaa koskevat artiklat sisältävät päällekkäistä säätelyä markkinavalvonta-asetuksen kanssa, mikä aiheuttaa tulkintaongelmia, koska asetuksia joudutaan soveltamaan rinnakkain.

Pykälässä on myös viittaus siihen, että jos tuote on vastavuoroisen tunnustamisen sertifiikaatin vastainen, niin markkinavalvonnasta säädettäisiin markkinavalvonta-asetuksessa. EU:n vastavuoroisen tunnustamisen asetus (EU) 2019/515, ei tunne sertifiikaatin käsitettä, minkä vuoksi on epä johdonmukaista käyttää tässä sellaista termiä. Tukes katsoo, että vastavuoroisen tunnustamisen asetukseen ei tulisi tässä yhteydessä ylipäätensä viitata, koska sillä ei ole suoranaista linkkiä markkinavalvonta-asetukseen.

Tukesin toimivaltuuksien osalta säännöksessä viitataan myös markkinavalvonta-asetuksen 25-28 artikloihin, jotka koskevat ulkorajavalvontaa ja markkinavalvontaviranomaisen ja ulkorajavalvontaviranomaisen velvoitteita ja toimivaltaa. Viittauksia on hieman tarkennettu verrattuna aikaisemmin lausuttavana olleeseen esitykseen, mutta Tukes katsoo edelleen, että esitetyn muotoilun perustella voi saada sen käsityksen, että Tukesille on tarkoitus sisällyttää myös ulkorajavalvontaviranomaisen tehtävät. Asia tulisi selventää pykälän perusteluissa.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että rakennustuotteen maahantuoja, valmistaja, jakelija tai tämän valtuuttama edustaja on velvollinen korvaamaan selvityksestä valtiolle aiheutuneet kustannukset, jos selvitys osoittaa, että rakennustuote ei vastaa ilmoitettuja suoritustasoja tai sertifiikaatissa ilmoitettuja ominaisuuksia.

Tukes huomauttaa, että lainkohtaan ei ole sisällytetty eikä esityksessä oteta muutenkaan kantaa jakelupalvelun tarjoajan vastuuseen. Jakelupalvelujen tarjoajalla tarkoitetaan markkinavalvonta-asetuksen 3 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on eri taho kuin jakelija.

Esityksessä tulisi avata, mitä maahantuojalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Maahantuojan käsiteellä on eri merkitys riippuen siitä, mihin lainsäädäntöön viitataan. Kansallisessa lainsäädännössä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa maahantuoja on taho, joka tuo tuotteen Suomen markkinoille. EU-lainsäädännössä maahantuoja on taho, joka tuo tuotteen sisämarkkinoille.

Tukesin käsityksen mukaan jakelijalla ei ole EU-lainsäädännössä eikä kansallisessa lainsäädännössä valtuutettua edustajaa, joten momentin alku tulisi kuulua:

”Rakennustuotteen valmistaja tai tämän valtuuttama edustaja, maahantuoja, jakelupalvelun tarjoaja tai jakelija”

Lopuksi Tukes haluaa kiinnittää huomioita pykälän sanamuotoon: ” Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimivaltuuksista markkinavalvontaviranomaisena säädetään markkinavalvonta-asetuksen 14 artiklan mukaisia toimivaltuuksia ja oikeuksista eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 3 luvussa.” Kohta tulisi korjata kielellisesti oikeaan muotoon.

Rakennustuoteyhteyspiste (315 §)

Pykälässä säädetään rakennustuoteyhteyspisteestä, mikä jäsenvaltion on nimettävä EU:n rakennustuoteasetuksen 10 artiklan mukaisesti. Pykälän mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimisi rakennustuoteyhteyspisteenä.

Tukesin nimeäminen rakennustuoteyhteyspisteeksi sisältyi jo hallituksen esitykseen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 121/2021 vp). Tukes viittaa asiassa silloin lausumaansa ja toteaa, että tehtävään on varattava riittävä resurssointi. Tukes on pitänyt muutoksen yhteydessä esitettyä 20 000 euron määrärahaa riittävänä. Määrärahan tarvetta on kuitenkin voitava arvioida uudelleen työmäärän kasvaessa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ollut huomioitu Tukesin esittämää 10 000 euron kertaluonteista erää tietoteknisten järjestelmien ja verkkosivujen päivittämiseen toiminnan alussa.

Oikaisu, uhkasakko ja teettämisuhka (316 §)

Pykälän 1 momentin mukaan, jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto markkinavalvontaviranomaisena voi toimialaansa kuuluvissa asioissa päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Pykälän 2 momentin mukaan kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Edellä 314 §:ssä on toisaalta lausuttu, että Tukesin toimivaltuuksista markkinavalvontaviranomaisena säädetään markkinavalvontalain 3 luvussa. Esityksestä ei käy ilmi, mikä on 316 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien suhde 314 §:ssä säädettyyn. Tukes katsoo, että ne ovat osittain päällekkäisiä markkinavalvontalain 3 luvun kanssa.

Tarkastusoikeus (317 §)

Säännös on saman sisältöinen kuin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 183 §:n mukainen vastaava säännös. Markkinavalvontaviranomaisen toimivallasta säädetään 4 momentissa. Tukes on HE 121/2021 käsittelyn yhteydessä esittänyt, että kyseinen markkinavalvontaa koskeva voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 183 §:n 4 momentti tulisi kumota, koska se on sisällöltään päällekkäinen silloin ehdotetun markkinavalvontaa koskevan 181 §:n kanssa. Nyt ehdotettu 317 §:n 4 momentti on Tukesin käsityksen mukaan päällekkäistä säätelyä ehdotetun markkinavalvontaa koskevan 314 §:n kanssa.

Muutoksenhaku Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätökseen (334 §)

Pykälän 1 momentissa viitataan hallintolainkäyttölakiin, joka on kumottu lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL). Säädökseen kirjatusta valitusluvasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei myöskään tarvitse erikseen säätää, koska valituslupa on pääsääntö HOL:n mukaan.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

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

-

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

-

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

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Peltonen Kimmo
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Poskiparta Mikko
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto