

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausunnonantajan lausunto

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

Yleistä

Ympäristöministeriö on pyytänyt Säteilyturvakeskukselta (STUK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien uutta kaavoitus- ja rakentamislakia (KRL). Luonnoksen mukaisella uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999). STUK esittää lausuntonaan seuraavaa.

STUK toteaa yleisesti, että KRL-luonnoksessa esitetyissä säännöksissä tai esityksen perusteluissa ei mainita ydinenergialakia (990/1987, YEL) eikä säteilylakia (859/2018, SätL). Ydinenergialaissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään ydinlaitoksen turvallisesta suunnittelusta ja rakentamista. YEL sisältää myös sääntelyä ydinlaitosten kaavoituksen suhteen. Säteilylaissa on liittymäpintaa KRL:n rakentamista koskevaan sääntelyyn, etenkin rakentamisen terveellisyyteen sisäilman radonin osalta. Säteilylaissa säädetään rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksista rakennuksen radonpitoisuuden osalta.

STUK katsoo, että esitystä olisi tarpeen muuttaa siten, että KRL:ään sisällytettäisiin asianmukaiset viittaukset ydinenergialakiin ja säteilylakiin. Kyseiset lait olisi huomioitava lisäksi myös KRL:n perusteluissa siltä osin kuin lainsäädännöllä on rajapintoja. Lisäksi sääntelyä olisi tarpeen kehittää seuraavilta osin.

Ydinenergialain 58 §:n 1 momentin mukaan ydinlaitoksen sijoituspaikaksi tarkoitetun alueen maankäytön suunnittelusta on voimassa, mitä siitä on muualla laissa säädetty. Ennen ydinlaitoksen sijoituspaikaksi tarkoitetun alueen asemakaavan laatimista ja ennen sellaisen kaavan hyväksymistä,

jossa alue on varattu ydinlaitoksen rakentamista varten, on asiasta hankittava Säteilyturvakeskuksen lausunto.

STUK toteaa, että ydinlaitoksiin liittyy riski suuronnettomuusvaarasta. Ydinlaitosalueille on väestön suojelemiseksi määritelty ydinenergiain nojalla annetussa STUKin valmiusmääräyksessä (STUK/Y/2/2018) suojavyöhykkeet, jotka tyypillisesti ulottuvat useiden kuntien alueille. Suojavyöhykkeet ja mahdollisesti onnettomuuksista aiheutuvat vaikutukset ovat kuntien rajat ylittäviä. Tämän vuoksi STUK katsoo, että oikeusvaikutteisista maakuntakaavoista ei tulisi ydinlaitosten osalta luopua KRL:n 4 luvussa esitetyllä tavalla.

Samassa yhteydessä STUK toteaa, että suuronnettomuusvaaraa ei ole määritelty KRL:ssä (6 §) tai sen esitöissä. Ydinlaitoksia ei ole säännöksessä tai perusteluissa tunnistettu suuronnettomuusvaaraan piiriin kuuluvina tekijöinä. STUK esittää, että nämä lisättäisiin joko laki tai perustelutasolta ilmeneviksi.

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

-

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

Yleistä

Ympäristöministeriö on pyytänyt Säteilyturvakeskukselta (STUK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien uutta kaavoitus- ja rakentamislakia (KRL). Luonnoksen mukaisella uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999). STUK esittää lausuntonaan seuraavaa.

STUK toteaa yleisesti, että KRL-luonnoksessa esitetyissä säännöksissä tai esityksen perusteluissa ei mainita ydinenergiain lakia (990/1987, YEL) eikä säteilylakia (859/2018, SätL). Ydinenergiain laissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään ydinlaitoksen turvallisesta suunnittelusta ja rakentamista. YEL sisältää myös sääntelyä ydinlaitosten kaavoituksen suhteen. Säteilylaissa on liittymäpintaa KRL:n rakentamista koskevaan sääntelyyn, etenkin rakentamisen terveellisyyteen sisäilman radonin osalta. Säteilylaissa säädetään rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksista rakennuksen radonpitoisuuden osalta.

STUK katsoo, että esitystä olisi tarpeen muuttaa siten, että KRL:ään sisällytettäisiin asianmukaiset viittaukset ydinenergiain lakiin ja säteilylakiin. Kyseiset lait olisi huomioitava lisäksi myös KRL:n

perusteluissa siltä osin kuin lainsäädännöllä on rajapintoja. Lisäksi sääntelyä olisi tarpeen kehittää seuraavilta osin.

Sisäilman radonista

Radon on syöpävaarallinen radioaktiivinen kaasu, johon liitetään vuosittain noin 300 keuhkosyöpää Suomessa. Radon on yksi merkittävimmistä, ellei merkittävin, rakennuksen sisäilmassa oleva mahdollinen terveyshaitta, jonka torjuminen jo rakennusvaiheessa alentaa merkittävästi kansalaisten altistumista vakavalle terveyshaitalle.

Säteilylain tarkoituksena on terveyden suojeleminen säteilyn aiheuttamilta haitoilta. Lain tarkoituksena on myös ehkäistä ja vähentää säteilystä aiheutuvia ympäristöhaittoja ja muita haittoja. Säteilylain 18 luvussa säädetään luonnonsäteilystä ja luku sisältää säännöksen rakennushankkeen radonpitoisuutta koskien. Säteilylainsäädännössä säädetään myös radonmittauksille asetettavista vaatimuksista.

SätL 157 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja toteutetaan siten, että sisäilman radonpitoisuus on mahdollisimman pieni. Velvollisuuden täyttämistä arvioidaan vertaamalla sisäilman radonpitoisuutta sitä koskevaan viitearvoon, joista säädetään ionisoivasta säteilystä annetussa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (1044/2018).

SätL 157 §:n mukaisten rakennushankkeiden sääntely poikkeaa olemassa olevien rakennusten (asunnot, työpaikat ja muut oleskelutilat) sääntelystä valvontaviranomaisista koskevilta osin, viitearvoa koskevilta osin, mittausvelvoitetta koskevilta osin ja tietojen rekisteriin keräämistä koskevilta osin.

Asetuksen 21 §:n mukaan uuden rakennuksen suunnittelua ja toteutusta koskeva sisäilman radonpitoisuuden viitearvo on 200 becquereliä kuutiometrissä. Olemassa olevissa rakennuksissa viitearvo on 300 becquereliä kuutiometrissä.

Olemassa olevia työpaikkarakennuksia valvovat säteilylain nojalla STUK ja asuntoja ja muita oleskelutiloja kunnan terveydensuojeluviranomaiset terveydensuojelulakia (763/1994) valvontalakina soveltaen. Säteilylain 157 §:n rakennushankkeiden radonin valvontaa ei säädetä nimenomaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi, vaikka valvonnan on tosiasiallisesti nähty tapahtuvan osana MRL:n rakentamisen lupa- ja valvontaprosesseja. Säteilylain viittaussäännöksen (3 §:n 6 mom) mukaan säteilyaltistuksen huomioon ottamisesta uudis- ja korjausrakentamisessa säädetään lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa. STUKin näkemyksen mukaan muun viranomaisen kuin rakennushankkeiden valvonnasta vastaavan rakennusvalvontaviranomaisen on haastavaa ja epätarkoituksenmukaista valvoa tämän vaatimuksen noudattamista.

Olemassa oleviin työpaikkarakennuksiin liittyy työnantajaa velvoittava selvitysvelvoite (mittausvelvoite). Terveysturvallisuuslaki mahdollistaa mittausvelvoitteen olemassa olevissa asuinrakennuksissa ja muissa oleskelutiloissa terveyshaittaperusteisesti. Rakennushankkeisiin ei liity nykyisellään mittausvelvoitetta.

STUK katsoo, että tarkoituksenmukaista olisi muuttaa säteilylakia KRL-uudistuksen yhteydessä sen liitelakina siten, että säteilylakiin lisättäisiin lain 17 §:n osalta kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle nimenomainen valvontarooli siten, että valvontaan sovellettaisiin KRL:ssä säädettyjä menettelyitä. Vastaavasti KRL:n terveellisyyttä koskevaan 199 §:ään ehdotetaan tehtäväksi viittaus säteilylain 157 §:n mukaisen velvoitteen asianmukaiseksi huomioimiseksi.

STUK katsoo, että säteilyn aiheuttamien terveyshaittojen (keuhkosityöpien) vähentämiseksi olennaista olisi, että mittausvelvoite laajennettaisiin koskemaan myös rakennushankkeita. Uusissa asunnoissa STUKin otantatutkimuksen mittauksissa on todettu, että uusissa rakennuksissa on edelleen viitearvoa korkeampia radonpitoisuuksia (Kojo ym. 2016). Korkeat radonpitoisuudet liittyvät terveyshaittaan, ja ne voidaan havaita vain mittauksin. Mittausvelvoite voitaisiin toteuttaa esimerkiksi sisällyttämällä mittausvelvoite nykyisen MRL:n nojalla säädettyyn uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta annettuun ympäristöministeriön asetukseen (1009/2017).

Edellä mainittu asetus sisältää säännökset sisäilmaston suunnittelusta, sisäilman laadusta ja ilmanvaihdosta sekä niihin liittyvistä mittausvelvoitteista. Asetuksenantovaltuutus perustuu mm. rakentamisen terveellisyyttä koskevaan pykälään (nykyinen MRL 117 c §, tuleva KRL 199 §). Asetuksen 26 ja 27 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että ilmanvaihtojärjestelmän tiiviys on mitattu, ilmapirrat on mitattu ja säädetty, ilmanvaihtojärjestelmän ominaissähköteho on määritetty ja ilmanvaihtojärjestelmä on saatettu toimimaan suunnitelman ennen rakennuksen käyttöönottoa. Rakennusvaiheen vastuuhenkilön on tehtävä merkintä rakennustyön tarkastusasiakirjaan suunnitelmanmukaisuudesta.

STUK katsoo, että uuden rakennuksen sisäilman radonpitoisuus on yksi rakennuksen sisäilmastoon sisältyvä tekijä. Tästä ei nykyisellään kuitenkaan säädetä YM:n asetuksessa, vaikka valtuutus tämän mahdollistaisi. STUK katsoo, että YM:n asetukseen olisi sisällytettävä rakennushankkeen radonpitoisuutta koskevat suunnitelmavaatimukset (viittaus YM:n pohjarakenteista annettuun asetukseen 465/2014, 4 § geotekninen suunnittelu) ja uuden rakennuksen sisäilman radonpitoisuuden mittausta koskevat vaatimukset. Sisäilman radonmittausvelvoite olisi asetuksessa säädettyä tehtäväksi määräajan, esimerkiksi vuoden kuluessa rakennuksen käyttöönotosta radonmittauksen luotettavuuden varmistamiseksi. Väestön radonaltistuksesta 75 % tapahtuu asuinrakennuksissa, joiden valvonta on terveydensuojelulakiin perustuvaa. Terveysturvallisuuslain mukainen valvonta ja siihen liittyvä mittausvelvoite on jälkikäteistä ja terveyshaittaperusteista. Käytännössä tilanteet, joissa valvontaa voidaan suorittaa terveydensuojelulain nojalla ovat vähäisiä. Rakennusten radonturvallisuus ja terveellisyys on tämän vuoksi olennaista toteuttaa jo osana rakentamista. Vaatimuksen toteutumisen valvontaa olisi tarvittaessa mahdollista toteuttaa osana

KRL:ssä (KRL 305 §, nyk. MRL 166 §) säädettyä jatkuvaa ympäristövalvontaa. Tässä voisi hyödyntää esimerkiksi rakennuksen toteumamallia ja siihen liittyvää kansallista rekisteriä. Rakennuksen radonpitoisuustiedon voisi sisällyttää rakennuksen tieto- ja toteumamalliin.

Rakennuksen korjaus- ja muutostöiden osalta STUK toteaa, että radonkorjauksen, pois lukien ilmanvaihtojärjestelmän muutostyöt, ei tulisi laukaista rakentamislupavelvoitetta, koska kyse on yksinkertaisista toimenpiteistä. Lisäksi rakentamisluvan lupamaksu kasvattaisi merkittävästi asuin- ja muiden pienten rakennusten radonkorjauksen hintaan. Myös byrokratia lisääntyisi eikä siitä olisi merkittävää hyötyä radonkorjauksen onnistumiselle.

Ydinlaitoksen rakentamisesta, rakennustuotteista sekä tieto- ja toteumamallista

Ydinenergialain tarkoituksena on ydinenergian käytön pitäminen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena ja erityisesti sen varmistaminen, että ydinenergian käyttö on ihmisen ja ympäristön kannalta turvallista eikä edistä ydinaseiden leviämistä. Laissa säädetään ydinenergian käytön yleisistä periaatteista, ydinjätehuollon toteuttamisesta, ydinenergian käytön luvanvaraisuudesta ja valvonnasta sekä toimivaltaisista viranomaisista. Laissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä ja STUKin määräyksissä ja sitovina sovellettavissa ydinturvallisuusohjeissa (YVL-ohjeet) säännellään myös ydinlaitosten suunnittelua ja rakentamista.

KRL:n muutoksen myötä rakennusluvut ja toimenpideluvat korvataan uudella lupatyypillä, rakentamisluvalla. STUKin tulkinnan mukaan KRL:n luvituksen liittyvällä uudistuksella ei ole vaikutusta ydinenergialakiin ja sen mukaisen luvituksen elinkaareen. YEL:n mukainen elinkaari muodostuu valtioneuvoston periaatepäätöksestä ja valtioneuvoston myöntämistä luvista, joita ovat rakentamislupa, käyttölupa ja käytöstäpoistolupa. YEL:n mukainen käyttölupa annetaan määräajaksi, tämän lisäksi ydinlaitokseen kohdistetaan määräaikaisia turvallisuusarviota vähintään 10 vuoden välein (YEL 7 e §). STUK kuitenkin huomauttaa, että käytetty käsite (rakentamislupa) on myös ydinenergialaissa säädetty lupatyyppejä. Ydinlaitoksen sijoittaminen arvioidaan osana YEL:n periaatepäätöstä ja rakentamislupaa.

Ydinlaitoksen rakentamisesta on voimassa, mitä siitä on muualla laissa säädetty. Edellä sanotun estämättä Säteilyturvakeskuksella on oikeus YEL:n 55 §:n 1 momentissa tarkoitetun valvontatehtävänsä edellyttämässä laajuudessa, tarvittaessa muita viranomaisia kuultuaan, antaa sellaisia rakentamista koskevia tarkempia määräyksiä, jotka johtuvat 6 ja 7 §:ssä tarkoitettujen yleisten periaatteiden sekä ydinaseiden leviämisen estämistä koskevien Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden asettamista erityisvaatimuksista. STUK on antanut turvallisuutta koskevia vaatimuksia STUKin määräyksissä ja ydinturvallisuusohjeissa (YVL-ohjeet). Käytännössä on tulkittu, että YEL:n nojalla annetut turvallisuusvaatimukset saavat erityislainsäädäntönä etusijan suhteessa MRL:n nojalla annettuihin rakentamista koskeviin vaatimuksiin siltä osin kuin mahdollista ristiriitaa on ollut. YVL-ohjeissa on rakennusten ja rakenteiden säteily- ja ydinturvallisuusmerkityksen perusteella tiukempaa sääntelyä suhteessa

yleiseen rakentamista koskevaan vaatimustasoon. Esimerkiksi ydinvoimalaitoksen suojarakennuksen suunnitteluvaatimusten osalta ei ole olemassa kaavoitus- ja rakentamislain mukaista säännöstöä, jonka mukaan suojarakennus voitaisiin rakentaa säteily- ja ydinturvallisuusvaatimusten mukaiseksi. Vastaavia tilanteita ilmenee myös poikkeuksellisen vaativien rakentamisen yksityiskohtien osalta. STUK asettaa suunnittelijoiden, rakentajien ja valvojien kelpoisuutta koskevia vaatimuksia ja hyväksyy ne osana rakennuskohteen laatusuunnitelman hyväksyntää. Jotta laatusuunnitelma voidaan hyväksyä, on organisaatiokuvauksessa esitettyjen henkilöiden täytettävä KRL:n mukaiset suunnittelijoille ja työnjohtajille säädetyt kelpoisuusvaatimukset ottaen huomioon YVL-ohjeissa esitetyt tiukennukset.

Rakennustuotteiden osalta (KRL 314 ja 317 §) STUK toteaa, että niiltä osin, kuin rakennustuotteilla varmistetaan säteily- ja ydinturvallisuus, myös STUK valvoo niiden käyttöä ydinlaitoksen elinkaaren aikana ydinenergialainsäädännön mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että myös STUK voi edellyttää rakennustuotteiden osalta tarkentavaa tietoa, ennen kuin rakennustuotteita voidaan käyttää ydinlaitoksen elinkaaren eri vaiheissa.

KRL:ssä edellytetään rakennuksen tietomallia ja toteumamallia. STUK pitää ehdotettua muutosta kannatettavana. Myös ydinlaitosten osalta edellytetään rakennuksen digitaalista tietomallia STUKin ydinturvallisuusohjeessa Ydinlaitoksen sisäiset ja ulkoiset uhat (YVL B.7). KRL:ssä esitetyt tietomallia koskevan sääntelyn tavoitteet rakennuksen koko elinkaaren kattamiselle ja sisällölle ovat STUKin näkemyksen mukaan samansuuntaisia. STUK huomauttaa, että ydinlaitosten suunnitteluasiakirjat sekä tieto- ja toteumamallien sisällöt ovat suurelta osin salassa pidettäviä, jolloin olennaista on varmistaa, että käytettävä tietojärjestelmä täyttää salassa pidettävän tiedon osalta vähintään vastaavat vaatimukset, jotka valtionhallinnolle on asetettu tiedonhallintalainsäädännössä, jotta riskiä salassa pidettävien tietojen oikeudettomasta joutumisesta sivullisille ei ole.

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 (kerrosneliometriä

-

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 rakentamislaissa 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?

-

Tiippana Petteri
Säteilyturvakeskus

Haataja Ville
Säteilyturvakeskus