

Rakennusvalvonta

8.6.2017

6925-2017

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 10.5.2017

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, valtioneuvoston asetukseksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen eräiden säännösten kumoamisesta sekä ympäristöministeriön asetukseksi asuin-, majoitus- ja työtiloista

Rakennuslakimies Leena Salmelainen 7.6.2017:

Ympäristöministeriössä on valmisteilla maankäyttö- ja rakennuslain muuttaminen tietyiltä osin, valtioneuvoston asetus maankäyttö- ja rakennusasetuksen eräiden säännösten kumoamisesta sekä ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista. Ympäristöministeriö on pyytänyt Turun rakennusvalvonnalta luonnoksista lausuntoa 12.6.2016 mennessä. Lausuntopyynnön liitteenä ovat olleet seuraavat asiakirjat:

- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, 10.5.2017
- Ehdotus laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta rinnakkais-teksteineen
- Luonnos valtioneuvoston asetukseksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen eräiden säännösten kumoamisesta
- Luonnos ympäristöministeriön asetukseksi asuin-, majoitus- ja työtiloista

Turun rakennusvalvonta antaa asiassa seuraavan lausunnon:

Yleistä

Asiakirjojen mukaan muutosten keskeisimpänä tavoitteena on asetuksenantovaltuuksien lisäämisen ohella helpottaa rakennusoikeuden ylittämistä muun muassa väestönsuojien sekä tiettyjen taloteknisten laitteiden osalta. Muutosten tavoitteena on luonnollisesti myös antaa uusi, Suomen rakentamismääräyskokoelman G1-osan korvaava asetus ennen rakentamismääräyskokoelman soveltamista koskevan MRL:n mukaisen siirtymäsäännöksen umpeutumista 31.12.2017.

8.6.2017

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että muutoksilla ei ole vaikutusta viranomaisten toimintaan kuin korkeintaan vähentävästi, koska muun muassa rakennusoikeuden ylitysten salliminen vähentää erillisten poikkeamispäätösten tarvetta. Tämä ei täysin pidä paikkansa jäljempänä mainituista syistä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

113 § (Rakennus)

Pykälässä ehdotetaan, että rakennukseen tehtävää laajennusta ja kerrosalaan laskettavan tilan lisäämistä ”pidettäisiin jatkossa uutena rakennuksena”. Muutos on epälooginen ja aiheuttaa käytännön ongelmia lupien käsittelyssä. Rakennushankkeeseen ryhtyvät ja suunnittelijat eivät varmasti ymmärrä, miksi jokin rakennushanke on tosiasiaassa laajennus, jota kuitenkin ”pidetään uutena rakennuksena”. Sanamuoto on omiaan aiheuttamaan sekaannusta käytännön suunnittelussa ja viranomaistyöskentelyssä.

Lisäksi säännös aiheuttaa tulkintaepäselvyyksiä esimerkiksi nyt lausunnolla olevan asuin- majoitus- ja työtiloja koskevan ympäristöministeriön asetusluonnoksen 1 §:n kanssa. Mainitussa soveltamisalaa koskevassa pykälässä todetaan, että asetus koskee uuteen rakennukseen tai rakennuksen laajennukseen sijoitettavia asuin-, majoitus- ja työtiloja. Miksi pykälässä mainitaan erikseen rakennuksen laajennus (mutta ei kerrosalaan laskettavan tilan lisäämistä MRL 113 §:n luonnoksen mukaisesti), jos kerran laajennusta on pidettävä uutena rakennuksena? Vastaavia tulkintaepäselvyyksiin johtavia pykälä on voimassa olevassa lainsäädännössä useita.

Mikäli muutos katsotaan tarpeelliseksi, olisi loogisempaa muuttaa lakia esimerkiksi toteamalla, että ”laajennukseen sovelletaan, mitä uudisrakentamisesta on säädetty”.

Ehdotettu muutos on ristiriidassa pykälän perustelujen kanssa. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että uutena rakennuksena pitäminen edellyttää, että laajennus lisää kerrosalaa. Lakiluonnoksessa rinnastetaan ”rakennukseen tehtävä laajennus” ja ”kerrosalaan laskettavan tilan lisääminen”. Kaikki laajennukset eivät lisää rakennuksen kerrosalaa. Rakennuksen olemassa oleva kellari tai ullakko voidaan esimerkiksi ottaa käyttöön vaikka tiloihin ei sijoiteta pääkäyttötarkoituksen mukaisia tiloja. Turun rakennusvalvonnan näkemyksen mukaan laajennus on toimenpide, jolla lisätään rakennuksen laajuutta (kerrosala, tilavuus tai kokonaisala). Lakiluonnos on ilmiselvässä ristiriidassa sen perustelujen kanssa. Mikäli muutos todella halutaan toteuttaa, lain sanamuotoa on tarkennettava.

8.6.2017

Perusteluissa on lisäksi mainittu, että samalle rakennuspaikalle rakennettavaa uutta rakennusta käsiteltäisiin joskus laajennuksena. Tämä ei nykyisen lain mukaan pitäisi olla lainkaan mahdollista. Mikäli tällaisia lainvastaisia menettelyjä on jossain päivän Suomea käytössä, ei näiden poikkeusten perusteella ole järkevää muuttaa lainsäädäntöä esitetyllä tavalla ja luoda lisää epäselvyyttä ja tulkinnanvaraa asiassa.

Laissa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (2009/661) säädetään, että rakennuksista pitää tallentaa väestötietojärjestelmään muun muassa tietyt laajuustiedot. Ehdotettu lainmuutos aiheuttaa käytännön ongelmia lupien tietoteknisessä käsittelyssä ja väestötietojärjestelmän ylläpidossa, koska uudet rakennukset ja rakennusten laajennukset ovat aina sidoksissa joko muodostettavaan tai olemassa olevaan pysyvään rakennustunnukseen. Käytännössä kaikki tietotekniset rakennusvalvontasovellukset on toteutettu siten, että uuden rakennuksen ilmoittaminen väestötietojärjestelmään edellyttää uuden pysyvän rakennustunnuksen luomista. Olisivatko laajennukset jatkossa "uusia rakennuksia"? Tämä aiheuttaisi lupateknisesti aivan tarpeettomia hankaluuksia ja lupakäsittelyn viivästymistä.

Edellä mainitun lain mukaan väestötietojärjestelmän ylläpitäjiä ovat maistraatit ja Väestörekisterikeskus mutta Väestörekisterikeskus voi sopia kunnan kanssa rekisterinpitovastuun siirtymisestä. Useat kunnat ovat tehneet kyseisen sopimuksen. Rakennusvalvonnat tallentavat rakennuksia koskevat tiedot väestötietojärjestelmään kuitenkin myös niissä kunnissa, jotka eivät ole tehneet kyseistä sopimusta. Tämä on tehtävä, joka usein aliarvioidaan ja aliresurssoidaan rakennusvalvontaviranomaisen työmäärän arvioinnissa.

Väestötietoja koskevan lain mukaan väestötietojärjestelmään tallennettuja tietoja on tarkistettava säännöllisesti niiden ajantasaisuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi (19.3 §). Käytännössä rakennusten osalta tarkistuksia tekevät rakennusvalvonnat, jotka myös tekevät tarvittavat muutostyöt järjestelmään. Lainmuutos joko aiheuttaa kunnille mittavia kustannuksia tietojärjestelmien uusimisen vuoksi tai lupien kirjaamismenettely muuttuu epäselväksi tietoteknisistä syistä. Väestötietojärjestelmän luotettavuus kärsii vakavasti, jos sinne tallennettava tieto ei ole lähtökohtaisesti oikeaa. Lainsäädännössä ei tule luoda uusia menettelyjä, jotka väistämättä heikentävät valtiollisen tietojärjestelmän, kuten väestötietojärjestelmän, luotettavuutta.

117 j § (Asuin-, majoitus- ja työtilat)

Pykälän sanamuodon mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on yksin vastattava, että rakennus suunnitellaan määräysten mukaiseksi. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä harvoin on tähän kykyä vaan hän on ammattisuunnittelijan tietotaidon varassa. Pykälään tulee lisätä myös suunnittelijan vastuu asiassa.

8.6.2017

Lainkohdan perusteluissa olisi myös hyvä ottaa kantaa siihen, missä määrin voidaan rakentaa ikkunattomia hotellihuoneita. Tällaisille olisi tilausta esimerkiksi lentokenttähotelleissa, joissa ei ole tarkoitukseen yöpyä yhtä yötä pidempään.

Työtilan luonnonvaloa koskeva sääntely vaikuttaa osittain tarpeettomalta. Pykälässä todetaan, että "...työtilassa on oltava ikkuna luonnonvalon saamiseksi." Tämän jälkeen kuitenkin todetaan, että työtilan valaistus voidaan kuitenkin toteuttaa kokonaan keinovalolla. Lainsäädännössä ei siis tosiasias-
assa edellytetä luonnonvaloa. Mahdollinen ohjausvaikutus saavutetaan myös lainkohdan perusteluissa ilman, että itse lakitekstissä asiasta säännel-
lään kahteen kertaan.

Pykälässä mainitaan muun muassa "tarpeelliset varajärjestelmät". Perusteluissa olisi syytä selventää, mitkä ovat tällaisia tarpeellisia varajärjestelmiä.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi edellytykset matkaviestinten käytön mahdollistamisesta. Asiallisesti lisäys on hyvä ja vastaa yhteiskunnan nykyisiä tarpeita mutta rakennusvalvontaviranomaisen kannalta pykälä jättää avoimen kysymyksen vaatimuksen valvonnasta. Tällä hetkellä rakennusvalvonnoilla ei ole resursseja määritellä, milloin rakennuksen tekniset ratkaisut ovat sellaiset, että matkaviestinten käyttö hätätilanteessa on mahdollista. Asia edellyttää ehdottomasti esimerkiksi kuuluvuuden vähimmäistason ja sen laske-
misen määrittämistä, kuten lainkohdan perusteluissa todetaan.

135 § (Rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueella)

Ehdotetun muutoksen on tarkoitus täsmentää pykälän sanamuotoa ja samalla vähentää asiasta syntyviä tulkintoja. Tavoite varmasti toteutuu mutta muutos on samalla huomattava tiukennus luvan myöntämisedellytyksiin muun muassa rakentamismääräysten noudattamisen kannalta.

Lausuntopyynnössä mainitaan, että kyseessä on tekninen tarkennus. Muutoksella on tosiasias-
assa melko huomattava vaikutus korjaus- ja muutoshankkeiden luvanmyöntämisedellytyksiin. Lausuntopyynnön teksti huomioon ottaen vaikuttaa siltä, että muutoksen luvanmyöntämisedellytyksiä koskevan tiukennuksen vaikutuksia ei ole riittävästi harkittu tai sisäistetty.

Valtioneuvoston asetus MRA:n eräiden säännösten kumoamisesta

Asetuksen sanamuotoa pitää täsmentää kieliopillisesti.

8.6.2017

Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista1 § (Soveltamisala)

Ensimmäinen momentti on ristiriitainen MRL 113 §:n muutosta koskevan ehdotuksen kanssa: miksi pykälässä mainitaan laajennus erikseen, vaikka lainmuutoksen mukaan laajennusta pidetään uutena rakennuksena? Toisaalta pykälästä puuttuu kerrosalaa lisäävä laajennus. Ratkaisu ei vaikuta loogiselta. Asetuksen perusteluissa todetaan, että tietyt ulko-oleskelu- ja leikki-tilat kuuluisivat myös asetuksen soveltamisalaan. Maininta puuttuu kokonaan asetustekstistä, joka on siten ristiriidassa saman kohdan perustelujen kanssa.

Asetuksen 2 momentissa on valittu erikoinen sanamuoto ”alkuperäinen ratkaisu on ilmeisen kelvoton”. Rakennushankkeeseen ryhtyvän näkemys tuskin on, että hänen rakennuksensa alkuperäinen ratkaisu on ilmeisen kelvoton. Sanamuodon valintaa on syytä harkita uudelleen. Momentin viimeinen lause on ristiriidassa ehdotetun uuden MRL 135 §:n kanssa, jonka mukaan korjaus- ja muutostöissä on noudatettava, mitä rakennusluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään. Mikäli asetuksessa halutaan poiketa lain sanamuodosta, se pitää ilmaista asetuksessa ehdotettua täsmällisemmin.

2 § (Määritelmiä)

Tarpeellisten määritelmien sisällyttäminen asetukseen on erittäin tärkeää. Asetuksen sanamuodon mukaan asuinhuoneella ei tarkoiteta lainkaan lomarakennusten huonetiloja. Tämä tarkoittaa käytännössä, että asetuksen määräykset eivät koske lomarakennuksia lainkaan, koska useissa pykälissä mainitaan juuri asuinhuoneet. Käytännössä ihmiset viettävät loma-asunnoiltaan niin paljon aikaa, että pääosan määräyksistä olisi hyvä koskea myös loma-asuntoja. Lisäksi määritelmät ovat tältä osin ristiriidassa keskenään, koska asuinhuoneistolla tarkoitetaan, ainakin asetuksen perustelujen mukaan, myös ympärivuotisesti loma-asumiseen käytettävien rakennusten asuinhuoneistoja. Ristiriita pitää poistaa ja sanamuotoja tarkentaa.

Asuinkerrostalon määritelmässä on syytä huomioida, että paloturvallisuutta koskevat määräykset muuttuvat tilanteessa, jossa eri asuinhuoneistoihin kuuluvia tiloja on päällekkäin riippumatta siitä, onko rakennuksessa kaksi vai useampia asuinhuoneistoja. Sanaa ”usea” tarkoittaa kuitenkin enemmän kuin kahta huoneistoa. Asetuksen valmistelussa kannattaa harkita, tulisiko selvyiden vuoksi tässäkin asettaa rajaksi kaksi asuinhuoneistoa. Huonealan määritelmässä olisi yhtenäisyyden vuoksi syytä käyttää sanan ”huone” sijasta sanaa ”huonetila”. Samaa termiä käytetään myös muissa määritelmissä.

Perustelumuiotiossa olisi hyvä selventää, mitä tarkoitetaan ”tilapäisellä majoituksella” (majoitustila). Pientalojen lisäksi asetuksessa tulee määritellä

8.6.2017

”kaupunkipientalo”, jota on käytetty uusien asetusten luonnoksissa, mikäli kaupunkipientalon käsitettä aiotaan tulevaisuudessa käyttää. Lisäksi pykälään olisi syytä lisätä ”kokonaisalan” määritelmä.

4 § (Asuin-, majoitus- ja työtila)

Asuin-, majoitus- ja työtilojen sekä pientalojen huonekorkeuksien vähimmäisvaatimusten ero (10 cm) vaikuttaa normien purkamisen näkökulmasta täysin tarpeettomalta.

5 § (Asuin-, majoitus- ja työtilan ikkuna)

Ehdotetussa MRL 117 j §:ssä ei ole velvoitetta rakentaa työtilaan ikkunaa. Lain sanamuoto pelkästään ohjaa ikkunan tekemiseen. Vaikuttaa tarpeettomalta määritellä työtilan ikkunalle vähimmäiskokoa, jos ikkunaa ei ylipääntään tarvitse tehdä. Normitalkoot huomioon ottaen määräys työtilan ikkunan valoaukon vähimmäiskoosta pitää poistaa.

Pykälän 2 momentissa määrätään asuinhuoneen pääikkunan eteen avautuvasta rakentamattomasta tilasta. 45 asteen valokulma huoneen lattiatasoon nähden saattaa helposti johtaa tilanteeseen, jossa viereinen rakennus on jopa alle 4 metrin päässä pääikkunasta. Ratkaisu ei luo viihtyisää ympäristöä.

Pykälän kolmannessa momentissa rajoitetaan ikkunanäkymien avautumissuuntia. Turun ruutukaava-alueen ilmansuuntien vuoksi Turussa on runsaasti tontteja, joissa ikkunanäkymät väistämättä avautuvat vain luoteen ja koillisen väliseen suuntaan. Asiasta voidaan toki jatkossa myöntää vähäinen poikkeus mutta tuskin Turun ruutukaava on tässä asiassa täysin poikkeuksellinen. Normitalkoiden hengessä määräyksen tarpeellisuutta tulisi arvioida uudelleen.

6 § (Asuin- ja majoitustilan lattian suhde maanpintaan)

Asetuksen valmistelussa on syytä varmistaa, onko ilmaisu ”tasoeroa välttämättä” linjassa 1.1.2018 voimaan tulevan rakennusten esteettömyyttä koskevan asetuksen kanssa.

8 § (Asuinhuoneiston tilat ja varustus)

Muistiossa on syytä tarkentaa, mitä tarkoitetaan ”asuinhuoneiston riittävällä perusvarustuksella”.

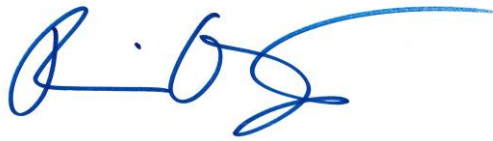
8.6.2017

Lopuksi

Lainmuutoksen tavoitteet rakentamisen helpottamisesta muun muassa laajentamalla suoraan lain nojalla sallitun rakennusoikeuden käyttöalaa ovat oikean suuntaiset. Samoin tavoite rakennuksen laajennukseen sovellettavien sääntöjen yksinkertaistamisesta on ymmärrettävä. Sen sijaan valitut keinot rakennuksen määritelmän muuttamisessa eivät johda menettelyjen yksinkertaistamiseen vaan päinvastoin hankaloittavat lupien käsittelyä ja aiheuttavat tarpeetonta tulkintaa erilaisiin laajennuksiin sovellettavien määräysten noudattamisessa.

Asetuksen perustelumuistio olisi erinomainen paikka selventää yksittäisten määräysten tarkoitusta. Tämän vuoksi muistiossa on syytä kirjoittaa auki kunkin määräyksen tarkoitusta muutenkin kuin vain toistamalla asetuksen tekstiä.

Turussa 8.6.2017



Reima Ojala
rakennusvalvontajohtaja