

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 85/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 21/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Kirsi Martinkauppi, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Jarkko Häyrinen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Sini Wirén, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Jarno Ilme, Viestintävirasto
- erityisasiantuntija Ritva Suurnäkki, Viestintävirasto
- erikoistutkija Sami Kännälä, Säteilyturvakeskus
- yliopistotutkija Marja Matinmikko, Oulun yliopisto
- lakimies Minna Mättö, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Anu Kärkkäinen, Rakennusteollisuus RT ry
- tekninen johtaja Mikko Somersalmi, RAKLI ry
- päälakimies Jenni Hupli, Suomen Kiinteistöliitto ry
- lakiasioiden päällikkö Marko Lahtinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- rakennusneuvos Pekka Rajajärvi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi maankäyttö- ja rakennuslain rakennusta, kerrosalaa ja rakennuksen edellytyksiä asemakaava-alueella koskevia säännöksiä. Lakiin ehdotetaan myös lisät-

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2017 vp

täviksi asuin-, majoitus- ja työtiloja sekä kokoontumistiloja koskevat säännökset sekä valtuutus antaa ympäristöministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä niistä.

Uusien pykälien asiasisältö on ollut aikaisemmin asetuksessa. Lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset, joiden mukaan rakennukseen tehtävään laajennukseen ja kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen sovelletaan, mitä uuden rakennuksen rakentamisesta säädetään, ellei olennaisissa teknisissä vaatimuksissa muuta säädetä. Rakennuksen kerrosalaa koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että rakennusoikeuden saisi ylittää väestönsuojan tai taloteknisten järjestelmien edellyttämän kuilun, hormin tai yleisiin tiloihin avautuvan teknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran samoin kuin siltä osin, kun huoneistoa rajaavan väliseinän paksuus ylittää 200 millimetriä. Rakennusluvan edellytyksiä koskevaan pykälään ehdotetaan tehtäväksi lakitekniisiä muutoksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan päivänä kuuta 2017.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esityksessä ehdotettavat muutokset vastaavat monilta osin nykyisiä määräyksiä ja ohjeita, sillä muutoksilla vain siirretään nykyinen asetustasoinen sääntely lain tasolle muuttamatta sääntelyä sisällöllisesti. Lisäksi lakiin ehdotetaan useita asetuksenantovaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä kumoutuvan rakentamismääräyskokoelman asuntosuunnittelua koskevan osan G1 korvaamiseksi uudella asetuksella.

Lisäksi ehdotuksena on sallia rakennusoikeuden ylittäminen taloteknisten järjestelmien edellyttämän kuilun, hormin tai yleisiin tiloihin avautuvan teknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan sekä huoneistoja erottavien väliseinien paksuuden 200 mm ylittävän alan osalta. Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina laadukkaiden taloteknisten järjestelmien rakentamiseksi ja siten esimerkiksi energiatehokkuuden edistämiseksi. Muutoksella kannustetaan mitoittamaan kuilut niin väljiksi, että lämmön- ja ääneneristävyys sekä energiatehokkuus voidaan toteuttaa riittävällä tasolla parantaen siten myös terveellisyyttä ja viihtyisyyttä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 115 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sallitun kerrosalan saa ylittää paitsi edellä mainittujen taloteknisten järjestelmien vaatiman pinta-alan myös väestönsuojan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran. Valiokunta kannattaa muutosta, jonka tarkoituksena on lisätä rakennettavaksi sallittua kerrosalaa kaavassa merkittyyn verrattuna, jotta kerrosalan lisäyksestä syntyvällä lisäarvolla voidaan rahoittaa väestönsuojan rakentaminen. Väestönsuojia koskeva soveltamiskäytäntö rakennusoikeuden ylittämisen sallimisesta vaihtelee eri kunnissa. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla rakennusoikeuden ylitys maanpäällisiin tiloihin sijoittuvan väestönsuojan edellyttämällä kerrosalan määrällä on yleensä sallittu. Valiokunta toteaa, että ehdotettu muutos ei vaikuta muihin kaavamääräyksiin, kuten esimerkiksi kerroskorkeuteen tai julkisivumääräyksiin, vaan lisärakennusoikeus on toteutettava

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2017 vp

muiden kaavamääräysten reunaehdoilla. Kunnat voivat myös tarkastella toteutumattomien kaavojen ajanmukaisuutta maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:n mukaisesti.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi 117 j §, jonka mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että asumiseen, majoitukseen ja työskentelyyn tarkoitettut tilat suunnitellaan ja rakennetaan turvallisiksi, toimiviksi, viihtyisiksi ja käyttötarkoitukseensa soveltuviksi. Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan rakennuksen teknisten ratkaisujen on mahdollistettava edellytykset matkaviestinten kuuluvuudelle sisätiloissa, ellei kysymyksessä ole rakennus, jonka sisätilakuuluvuutta on vaimennettava. Pykälän 3 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden. Lisäksi teknisten tilojen salliminen rakennusoikeuden lisäksi lisää mahdollisuuksia asentaa esimerkiksi sisäverkon edellyttämä tekniikka huoltokuiluihin matkaviestinten sisätilakuuluvuuden parantamiseksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunta toteaa lausunnossaan (LiVL 21/2017 vp) tyytyväisyydellä, että uusien energiatehokkaiden rakennusten rakentamisratkaisusta aiheutuviin sisätilakuuluvuuden ongelmiin on lähdetty ministeriöiden välisessä yhteistyössä etsimään aktiivisesti toimivia ratkaisuja. Liikenne- ja viestintävaliokunta katsoo, että koska rakentamisen tekniset ratkaisut tekee rakentaja, myös rakentamisen kustannukset sisätilakuuluvuuden parantamisesta kuuluvat yksinomaan rakentajalle tai rakennuttajalle. Liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa hallituksen esityksen 117 j §:ään sisältyvän määreen "kustannustehokkuus huomioon ottaen" muuttamista muotoon "kustannustehokkuus huomioivalla tavalla". Muutos tarkoittaisi liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan nimenomaista velvoitetta valita rakennustekniset ratkaisut siten, että matkaviestinten kuuluvuus rakennuksessa mahdollistuu.

Ympäristövaliokunta katsoo saamaansa ympäristöministeriön selvitykseen viitaten, että hallituksen esityksen muuttaminen liikenne- ja viestintävaliokunnan ehdottamalla tavalla ei ole tarkoituksenmukaista. Valiokunta katsoo, että liikenne- ja viestintävaliokunnan ehdottama pykälämuotoilu ei selventäisi asiaa hallituksen esitykseen verrattuna eikä täsmentäisi sääntelyä myöskään kustannusten kohdentumisen näkökulmasta.

Valiokunta korostaa, että asiakokonaisuuden moniulotteisuuden vuoksi on välttämätöntä, että kustannustehokkaita ratkaisuja ja kuuluvuuden arviointimenetelmiä erilaisiin tilanteisiin pohditaan yhteistyössä kaikkien osapuolten kanssa. Kun lakiin lisätään nyt edellä mainittu säännös, saadaan myös ympäristöministeriön hallinnonalalla säädettyä lakitasoinen perusvelvoite sisätilakuuluvuuden huomioon ottamisesta rakennuksen teknisissä ratkaisuissa. Teleyritysten palveluvelvoitteista on jo säädetty tietoyhteiskuntakaaressa (917/2014). Palvelujen laatu- ja peittovaatimuksia koskevat velvoitteet koskevat osaltaan verkkojen toimivuutta, kohtuullisessa määrin myös sisätiloissa.

Matkaviestinten sisätilakuuluvuus riippuu monesta tekijästä, kuten etäisyydestä tukiasemaan, käytettävästä taajuusalueesta ja käytettävästä matkaviestinteknologiasta, rakennuksen vaipan signaalinvaimennuksesta sekä muiden rakennusten vaikutuksesta. Siksi sisätilakuuluvuuden ongelmia ei voida ratkaista muutoin kuin osapuolten yhteistyössä, jossa sekä rakentamisen tekniset ratkaisut että verkkojen peittovaatimukset otetaan huomioon. Mainitut tekijät muodostavat niin monimutkaisen kokonaisuuden, että todennäköisesti erilaiset ratkaisut ovat tarpeen sisätilakuuluvuuden varmistamiseksi. Soveltuvat ratkaisut riippuvat myös siitä, onko kysymys uuden ra-

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2017 vp

kennuksen rakentamisesta vai vanhan korjaamisesta. Valiokunta korostaa, että huomioon tulee ottaa myös se, että niin matkaviestintekniikka kuin rakentamisen tekniset ratkaisut kehittyvät aikaisempaa nopeammin ja siksi kustannustehokkaiden toimien suunnittelu on haasteellista. Uusien, innovatiivisten rakennusteknisten ratkaisujen osalta olisi tärkeää, että niitä ehditään testata riittävästi ennen käyttöönottoa. Uusi 5G-verkko mahdollistaa tulevaisuudessa viiveettömät uudenlaiset palvelut, mutta todennäköisesti samanaikaisesti tulevat olemaan käytössä myös vanhat verkot, erityisesti 3G- ja 4G-verkko.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ympäristöministeriö yhteistyössä rakennuttajien, asukkaiden ja teleoperaattoreiden kanssa alkaa mahdollisimman pian valmistella asetusta, jolla annetaan tarkempia säännöksiä teknisistä ratkaisuista, joita matkaviestinten sisätilakuuluvuus edellyttää ja jotta toisaalta rakennuksen energiatehokkuusvaatimukset täyttyvät. Valiokunta toteaa samalla, että jos selvitystyössä ilmenee tarvetta säätää erikseen kustannusvastuun kohdentamisesta, se edellyttää luonnollisesti tarkempaa laintasoisia säännöistä. Ennen kuin edellä viitatuista selvitykset on tehty, ei kustannusten kohdentumisesta tyhjentävästi säätäminen ole mahdollista.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esitys pohjautuu tältä osin ympäristövaliokunnan ehdotuksesta hyväksyttyyn eduskunnan lausumaan vuodelta 2016 (EV 189/2016 vp — HE 220/2016 vp). Lausuman mukaan eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö laativat yhteistyössä tarvittavat säädökset siitä, että kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta välttämättömien yleisten matkaviestinverkkojen sisätilakuuluvuus asuinrakennuksissa varmistetaan rakentamisessa tarkoituksenmukaisella ja rakennuksen energiatehokkuuden ja muut olennaiset tekniset vaatimukset huomioon ottavalla tavalla. Valtioneuvoston tulee seurata jatkossa matkaviestinverkkojen kuuluvuutta sekä rakentamista koskevan sääntelyn ja sen toimeenpanon vaikutuksia matkaviestinverkkojen sisätilakuuluvuuteen ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin kuuluvuuden varmistamiseksi.

Hallituksen esityksen tavoitteena on toteuttaa edellä mainittu lausuma ympäristöministeriön hallinnonalan osalta (hallituksen esityksen perustelut, s. 11 ja 12). Valiokunta toteaa, että ehdotettu säännös ja siihen liittyvä asetuksenantovaltuus tähtäävät lähtökohtaisesti lausuman toteuttamiseen. Lausuman voidaan kuitenkin katsoa tulleen toteutetuksi aikaisintaan sitten, kun selvitystyö on saatu päätökseen ja asetus on annettu. Valiokunta kiirehtii asian selvittämistä ja tarpeellisen sääntelyn valmistelua ja voimaansaattamista. Valiokunta tarkastelee lausuman toteuttamisen riittävyyttä vuosittain hallituksen vuosikertomusta käsitellessään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 85/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 24.10.2017

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä si
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2017 vp

Vastalause

Perustelut

Hallituksen ehdotus, jonka mukaan kaavassa sallitun kerrosalan saa ylittää väestönsuojan vaatiman pinta-alan osalta, lisää rakennusoikeutta.

Muutos on sinänsä perusteltu, mutta jos se tulee voimaan heti, kuten hallitus esittää, se muuttaa takautuvasti kuntien hyväksymien kaavojen sisältöä rakentamattomien tonttien osalta. Tämä on vastoin kunnallisen itsehallinnon sekä hyvän lainsäädännön periaatteita.

Siksi esitämme, että muutos rakennusoikeuden laskentatapaan koskee väestönsuojien osalta vain kaavoja, jotka hyväksytään tämän muutoksen voimaantulon jälkeen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin ympäristövaliokunnan mietinnön mukaisena, paitsi uusi 217 §:n 2 momentti seuraavasti: (Vastalauseen muutosehdotus)

Vastalauseen muutosehdotus

217 §

Kerrosalaa koskeva siirtymäsäännös

Se, mitä 115 §:ssä säädetään kerrosalan ylittämisestä väestönsuojan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran, koskee kaavoja, jotka hyväksytään tämän lain voimaantulon jälkeen.

Helsingissä 24.10.2017

Satu Hassi vihr
Anders Adlercreutz r
Silvia Modig vas
Riitta Myller sd
Katja Taimela sd