

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

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

-

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

-

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

Luonnos uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi sisältää rakentamiseen liittyen paljon sellaisia muutoksia, joista saattaa aiheutua vaikutuksia ympäristöön. Tätä kautta laki voimaan astuessaan vaikuttaisi myös ympäristönsuojeluviranomaisen työhön, esimerkiksi lisääntyneen jälkivalvonnan kautta. Lain jatkovalmistelussa on siksi kiinnitettävä huomiota seuraavaan:

Rakennuspaikan vähimmäiskoko (KRL 211 §), enintään 30 m<sup>2</sup> rakennuksen rakentaminen ilman lupaa (KRL 208 §):

Asemakaavan ulkopuolisilla alueilla, myös ranta-alueilla, rakennuspaikan vähimmäiskoko olisi jatkossa 1000 m<sup>2</sup>. Ympäristönsuojelun näkökulmasta on ongelmallista saada tämän kokoiselle tontille sijoitettua rakennusten lisäksi talousvesikaivo, jätevesien käsittelyjärjestelmä ja mahdollinen maalämpökaivo tai –putkisto ilman että tästä aiheutuu haittaa ympäristölle.

Jos alle 30 m<sup>2</sup>:n rakennuksen rakentaminen ja jätevesien käsittelyjärjestelmän rakentaminen ei jatkossa vaadi lupaa, vaan sijoittaminen ja rakentaminen ovat rakentajan omalla vastuulla, on tiedossa ympäristönsuojeluun ja naapuruussuhteisiin liittyviä ongelmia varsinkin pienillä rakennuspaikoilla. Suurimmat ympäristöriskit ovat mahdollisia ranta- tai pohjavesialueilla.

1000 m<sup>2</sup> rakennuspaikka voitaisiin sallia vain sellaisilla alueilla, joissa rakentajalla on mahdollisuus liittää kiinteistö vesijohtoon ja viemäriin. Ja liittyminen sekä vesijohtoon että viemäriin on tällöin säädettävä veloitteeksi myös vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden ulkopuolella.

Jätevesijärjestelmän luvanvaraisuus:

Edellä mainittujen ongelmien lisäksi jätevesijärjestelmien jättäminen pois rakentamisen luvista vaikeuttaa jätevesilainsäädännön valvontaa ja sen toteutumista.

Lupavelvollisuuden poistaminen jättäisi vastuun hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta rakentajille. Rakentajilla ja jopa suunnittelijoilla on usein

hyvin hatarat tiedot esimerkiksi liittyen etäisyysvaatimukseen tai erityisvaatimukseen ranta-alueilla tai pohjavesialueilla. Myös jätevesijärjestelmiä koskevat kaavamääräykset tai vesi- ja viemäriverkostoon liittymisveloitteet ovat rakentajille ja usein suunnittelijoillekin epäselviä.

Suuri osa pohjavesialueilla ja ranta-alueilla sijaitsevien kiinteistöjen jätevesijärjestelmistä ei vielääkään täytä lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, vaikka määräaika umpeutui kaksi vuotta sitten. Ympäristönsuojeluviranomaisilla ei ole ollut resursseja valvoa tätä. Yhtälö ei toimi, jos jätevesijärjestelmien jälkivalvontaankin menee jatkossa resursseja vain siitä johtuen, että ennakoivalvontaa ei enää ole.

KRL:ää valmistelevaa ympäristöministeriötä sitovat myös vesienhoidon toimenpideohjelmat. Toimenpideohjelmat ovat saman ministeriön vastuulla. Haja- ja loma-asutuksen jätevedet on ohjelmissa todettu merkittäväksi pintavesien tilaa heikentäväksi tekijäksi. Ehdotuksessa Uudenmaan vesienhoidon toimenpideohjelmaksi vuosille 2022-2027 todetaan mm., että ”haja-asutuksen ravinnekuormituksen pieneneminen riippuu ratkaisevasti jätevesiasetuksen toimeenpanon onnistumisesta ja jätevesijärjestelmien toimivuudesta”.

Jätevesijärjestelmien rakentaminen, niiden saneeraaminen tai muuttaminen on jatkossakin oltava lain tasolla luvitettaviksi säädettyjä toimenpiteitä. Ei riitä, että luvanvaraisuuden voisi sisällyttää rakennusjärjestykseen, tämä johtanee varsin kirjavaan käytäntöön valtakunnan tasolla.

Ennen rakennustyön aloittamista sallitut toimet (273 §):

Mikäli MRL:n uudistus ja muutokset maa-aineslakiin etenevät suunnitellusti ja asemakaavan ja rakentamisen suhde entisestään vahvistuu, niin myös louhiminen ennen rakennustyön aloittamista mahdollistuisi asemakaavan perusteella, riippumatta siitä miten yleistasoisesta tai miten vanhasta kaavasta on kyse. Tämä on ympäristövaikutusten kannalta huolestuttavaa. KRL:n ja MAL:n uudistus tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä ja niiden suhdetta tulee selkiyttää nykyisestä. Se ei kuitenkaan saa tarkoittaa rakennustyön aloittamiseen liittyvän louhinnan mahdollistamista ympäristö- ja maisemavaikutuksista piittaamatta.

Mikäli louhinta ennen rakennustyön aloittamista sallitaan, tulee asemakaavoituksessa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota kaavamääräyksiin, jotka liittyvät tontilla tehtäviin maansiirtotöihin ennen rakentamista. Kaavoitukseen liittyviä selvityksiä ja

arviointeja tulisi siis edelleen lisätä ja tarkentaa. Erityisen tärkeää on voimassa olevien vanhempien asemakaavojen ajantasaisuuden tarkistamisen tarve.

Voimassa olevien lakien perusteella on ollut mahdollista, että erityisistä syistä asemakaavassa olevia alueita valmisteltaessa rakentamista varten on alueelle jouduttu arvioimaan maa-ainesten ottamista varten maa-ainesluvan tarve. Näin on voinut olla esimerkiksi siksi, että louhinta on ollut suhteessa rakentamiseen erittäin massiivista ja kaavoituksen yhteydessä sitä ei aikoinaan ole riittävästi määritelty.

Kaavoissa ei läheskään aina ole määritetty rakennuspaikan valmisteluun liittyvien maansiirtotöiden laajuutta tai ohjeistusta. Konkreettinen esimerkki löytyy Loviisasta ympäristönsuojeluyksikön toiminta-alueelta: Asemakaavassa on teollisuusaluemerkintä kallioalueella, mutta ei merkintöjä esimerkiksi rakentamisen pohjatasosta. Jotta suunniteltu teollisuusalue olisi samassa korkotasossa kuin viereisen alueen kenttä, olisi kalliota louhittava enimmillään noin 25 metriä. Teollisuusaluemerkintä sijoittuu suurimmilta osin 1.luokan pohjavesialueelle, osin pohjaveden muodostumisalueelle. Asemakaavaa varten ei kuitenkaan aikoinaan ole tehty pohjavesitutkimuksia. Vasta alueen käyttöönottoa suunniteltaessa on tehty tarkentavia tutkimuksia, joiden mukaan kallioalue muodostaa vedenjakajan. Osalla alueesta pohjaveden painetaso on jopa hieman maanpinnan yläpuolella. Jo pintakerroksen poistamisesta tai louhinnasta pohjavesialueen reunalla saattaa tutkimuksen mukaan aiheutua pohjaveden purkautumista ja pysyviä muutoksia virtausolosuhteissa ja pohjaveden pinnan tasossa.

Mikäli lain uudistaminen etenee luonnoksen mukaisesti, se vaatii kunnissa saumatonta yhteistyötä kaavoituksen, rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun kesken. Louhiminen kaavoituksen toteuttamista varten ei ole kaikissa tapauksissa ongelmantonta kuten edellä on todettu. Louhintaan ja kaivutöihin liittyy aina ympäristövaikutuksia, jotka voivat olla ongelmallisia alueiden ollessa asutuksen keskellä. On myös muistettava, että louhinta on peruuttamaton toimenpide.

Lisäksi maa-ainesten ottamismäärällä tulee olla merkitys. Uudistus tarkoittaa asemakaavoihin tarkempia rakennustapamääräyksiä ja vanhojen kaavojen uudistamista tästä näkökulmasta.

Epäselväksi 273 §:n perusteluissa jää myös se, millä tavoin rakentajan ilmoituksen perusteella tehtävä ”tarvittavan ohjauksen antaminen” tapahtuisi. Missä aikataulussa ilmoitus on tehtävä? Onko rakennusvalvonnan ohjeistus luvanhakijaa juridisesti sitovaa, onko kyseessä kirjallinen ohjeistus ja onko rakennusvalvontaviranomaisella velvollisuus pyytää esim. ympäristönsuojeluviranomaisen lausuntoa? Ja kuka tekee arvion siitä, aiheutuuko ainesten ottamisesta maa-aineslain 3 §:ssä kiellettyjä seurauksia? Ja missä aikataulussa? Maa-aineslakia valvoo ympäristönsuojeluviranomainen. Miten olisi toimittu ja mitkä olisivat voineet olla seuraukset edellä mainitussa konkreettisesti tapauksessa, kun tarkempaa tietoa lainvoimaisen asemakaava-alueen pohjavesiolosuhteista ei ollut?

Mikäli 273 § viedään valmistelussa eteenpäin sellaisenaan, on huomioitava, että alueen asemakaavoittaminen voisi jatkossa mahdollistaa louhinnan sellaisilla alueilla, joilla se nykyään ei ympäristövaikutusten takia ole mahdollista (vrt. esim. nk. Muraus-asetuksen etäisyysvaatimukset).

Maa-ainesten varastointi (§ 208 1 mom 8 kohta):

Luonnoksen 208 § 1 momentin 8 kohdan tarkoituksena on helpottaa rakentamiseen liittyvien maa-ainesten välivarastointia ennen niiden käyttöä. Tämä on sinänsä järkevä muutos.

Pykälän perusteluissa viitataan maa-ainesten jäteluonteen arviointia koskien ympäristöministeriön 3.7.2015 päivättyyn muistioon ”Kaivetut maa-ainekset – jäteluonne ja käsittely”. Perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa jätteitä sisältävään maa-ainekseen ja sen määritelmään. Ympäristöministeriön em. muistiossa todetaan, että ”Jos kaivettu maa-aines sisältää merkittävän määrän jätettä, kuten esimerkiksi rakennus- ja purkujätettä (betonia, asfalttia, tiiltä, eristemateriaalia, muoviva, kantoja, jne.) tai tuhkaa, eikä maa-ainesta voida erotella muusta jätteestä, koko jätte-erä

luokitellaan sekalaiseksi rakennus- tai purkujätteeksi (jäteluokka 17 09 04). Merkittävyyden raja riippuu muun jätteen ominaisuuksista ja määrästä”. Laki- tai asetustasolla ei kuitenkaan ole säädetty tarkemmin siitä, mitä merkittävyydellä tarkoitetaan. Kenen on tarkoitus tehdä tulkinta siitä, onko kyseessä jätelain tarkoittama maa-ainesjäte vai sekalainen rakennus- ja purkujäte? Jätelakia valvoo ympäristönsuojeluviranomainen.

Jälkivalvonta:

Tällaisenaan voimaan tullessaan laki aiheuttaisi kaikkiin edellä mainittuihin kohtiin liittyen sekä rakennusvalvontaviranomaiselle että ympäristönsuojeluviranomaiselle paljon lisätyötä jälkivalvonnan ja naapuririitojen muodossa. Jos suunnitellun uuden lain tarkoituksena on ollut

sujuvoittaa rakennusvalvonnan lupakäsittelyyn liittyvää työtä ja vapauttaa viranhaltijoiden aikaa muuhun, niin se ei tule toteutumaan. Jälkivalvonnasta aiheutuva työmäärä tulee olemaan säästettyä työmäärää suurempi ja osa tästä työstä siirtyy ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Jälkivalvontaa varten käytettävissä oleva keino, eli hallintopakomenettely, ei ole viranomaisnäkökulmasta toimiva, vaan hallinnollisesti raskas ja hidas. Kynnys käynnistää pakkokeinomenettely on korkea varsinkin kunnissa, joissa resursseja on rajallisesti.

## 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?**

-

**Oleennaisten 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?**

-

Lyytikäinen Heidi  
Loviisan kaupungin ympäristönsuojeluyksikkö