

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Rakentamislain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään muutosta myös haja-asutuksen jätevesien käsittelyä koskevan normin sisältöön. Normi koostuu jätevesijärjestelmän suunnittelun ja rakentamisen osalta ympäristönsuojelulain kielloista ja aineellisista vaatimusluonteisista säännöksistä sekä rakentamislain suunnitteluun ja lupiin liittyvistä hallinnollisia menettelyjä koskevasta menettelytapasäännöksistä. Jo aiemmassa oikeuskäytännössä on osoittautunut että valittu normirakenne on rakennushankkeen ohjauksen ja tarpeellisen valvonnan järjestämisen kannalta haastava (vrt. esim. KHO:2016:118).

Käsillä olevassa muutoskokonaisuudessa aiemmin rakentamislain 751/2023 säätämisen yhteydessä tehtiin muutos rakentamislain mukaiseen lupavelvollisuuteen niin, että rakennusaltaan alle 30 m³ rakennuksen rakentaminen ei vaadi rakennuslupaa (rakentamislupa, sijoituspaikalupa). Säädöksen sisällön mukaan tämän kokoisen rakennuksen rakentamista ei voi myöskään säätää luvanvaraiseksi paikallisella lakia tarkentavalla rakennusjärjestyksellä. Käsillä olevan lakimuutoksen yhteydessä on tarkoitus tehdä ympäristönsuojelulain 156b pykälään muutos, jossa korjataan ympäristönsuojelulain 156b§ jäänyttä yksittäistä sanamuotoa. Samalla kuitenkin lain 805/2023 seurauksena syntynyt muutos jossa YSL 156b§ tarkoitettussa tilanteessa jätevesijärjestelmän uusimisen hallinnollinen käsittelytapa (lupatarve rakentamislain osalta) jäisi edelleen ratkaistavaksi kunnan rakennusjärjestyksessä. Esityksen mukaan muutos astuisi voimaan 1.1.2025 kun rakentamislakia aletaan soveltaa.

Muutosten voimaan astumisen seurauksena osassa rakennuspaikkoja ja rakennushanketyyppejä aiemmin toimenpidelupina käsitellyistä rakentamishankkeista koskenut rakentamisen luvanvaraisuus poistuisi ja hankkeet siirtyisivät normiohjauksen piiriin. Tähän liittyen lausunnonantaja katsoo että myös pinta-alaltaan alle 30 m² rakennusten rakentamisen yhteydessä ja muissa YSL 156a§ ja 156b§ ja 157§ kuvatuissa tilanteissa kun käyttöönotetulle rakennuspaikalle rakennetaan jätevesijärjestelmä ja siihen liittyvä jätevesien käsittelyjärjestelmä, josta johdetaan jätevetä ympäristöön, tulee jätevesijärjestelmän rakentaminen säilyttää lain tasolla aina luvanvaraisena rakennushankkeina. Muutos esitetään tehtävän niin että rakentamislain 42§ lisätään kohta 9) jätevesijärjestelmä. Näkemystä perustellaan seuraavasti:

Jätevesien käsittelyä koskevan normin puitteissa hyväksyttävän järjestelmän rakentaminen ja ylläpito on prosessina liian vaativa jotta sitä voidaan ohjata puhtaasti normiohjauksella ilman ennakkollista hallintopäätöksiä ja siihen liittyvää suunnitelman esittämiselvöitystä. Kiinteistön jätevesien käsittelyn muodostavan normin sääntelykehys on normirakenteena laaja, vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen. Normia on tyypillisesti jouduttu tarkentamaan paikallisista olosuhteista johtuvilla lakia täydentävillä oikeusohjeilla. Näiden syiden takia ilman hallintopäätökseen liittyvää määrämuotoista hakemusta, asianosaisten kuulemista ja virkavastuulla tehtyä kokonaisharkintaa perustuvaa valituskelpoista hallintopäätöstä yms. hyvän hallinnon takeita, jää rakennushankkeesta vastaavalle varteenotettava erehtymisen mahdollisuus normin sisällöstä yksittäisen kiinteistön osalta. Normi on näiden syiden takia kokonaisuutena niin monimutkainen että se soveltuu huonosti toimeenpantavaksi suoraan normiohjauksena. Lupamenettely ja siihen liittyvä rakentamisen ohjaukseen sisältyvä neuvontavaihe mahdollistaa mm. tulevan järjestelmän norminmukaisuuden varmistamisen.

Normilla on tarkoitus YSL muodostaman kehyksen osalta toisaalta ehkäistä ympäristön pilaantumista ja toisaalta rajoittaa päästöjä. Rakentamisen ohjauksen osalta muilla kun asemakaava-alueilla sijoittamisen edellytystekijöinä katsotaan olevan mahdollisuus turvata vedensaanti ja huolehtia jätevesistä aiheuttamatta haittaa ympäristölle. Esimerkiksi rakentamisen vaativan vesihuoltotarpeen osalta sääntelyn tavoitteena on turvata rakentajan oma ja naapuruston vedenhankinta myös tulevaisuudessa. Haja-asustusalueella hankkeeseen ryhtyvän käytettävissä oleva taustatieto näistä edellytystekijöistä ja rakennuspaikan rajoitteista on tyypillisesti puutteellista. Tämän tarkoituksen kannalta jäteveden ympäristöön johtamiseen käytettävää sijoituspaikkaa koskeva luparatkaisu on pohjaveden pilaantumiseen liittyvän riskin rajoittamisen kannalta oleellinen. Rakentamislain perusteella lupapäätöksessä tehtävä suunnittelun ohjaus on ehkä keskeisin yksittäinen tapahtuma mikä määrittää rakennettavan jätevesijärjestelmän ja koko rakennuspaikan rakentamisesta kunnalle koituvaa hallinnollista elinkaarihintaa (vrt. RakLa 45.1 § kohdat 7 ja 8, sijoittamisen edellytykset)

Rakennuslupamenettelyyn liittyvässä hallintoprosessissa on mahdollista periä luvan käsittelyn ja toimeenpanon kannalta tarpeelliset hallintokustannukset. Luvalla ratkaistavasta hankkeesta voidaan tehdä viranomaisarvioon perustuva kirjaus kuntarekisteriin hankkeessa rakennettavien laitteiden ja rakennelmien elinkaaren aikaisia kunnalle kuuluvia hallintotarpeita ajatellen. Tällaisia tunnistettuja hallinnointitarpeita ovat mm. kiinteistön jätehuollon järjestäminen (yhdyskuntajäte, lietejäte), jätehuollon valvonta, ympäristönsuojelulain valvonta, vesihuoltolain valvonta. Rakentamislupien yhteydessä ja muissa hallinnonkäyttötapauksissa hankittava asiakirjaluonteinen tieto kiinteistön vesihuoltovaroista, liittymistä ja jätevesien käsittelystä on tärkeä edellytys YSL riskiperusteisen kohdentamisen mahdollistamiseksi (vrt. he 5.1). Merkittävässä osassa kuntia ei ole haja-asutuksen osalta kattavaa, ajantasaista, sisällöltään luotettavaa kiinteistökohtaista tietoa kiinteistön vesihuoltovaroista liittymistä, kiinteistön lietehuoltoon käyttämistä lieteiloista ja ympäristöön johdettavista jätevesistä. Huono hallintokokemus liittyy usein tietojen toistuvaan ilmoittamis- tai tarkistamistarpeeseen. Ajantasaisella oikeasisältöisellä kuntarekisteritiedolla on mahdollista saavuttaa merkittävästi kustannustehokkaampi ja sujuvampi hallinto, mikä on myös rakentamislain muutoksen keskeisiä tavoitteita.

Lakiin perustuvalla luvanvaraisuudella pystytään turvaamaan normin tarkoituksen kannalta riittävässä määrin tasapuolinen normin vaatimusten toimeenpano. Ympäristönsuojelulaki, vesihuoltolaki ja jätelaki ovat niihin liittyvän valvontatehtävien osalta oikeusharkintaiseen

hallinnonkäyttöön perustuvia oikeusohjeita. Riittävän kattavalla yhtenäisellä lakiin perustuvalla lupavelvoitteella turvataan osaltaan myös oikeusvarmuuden toteutuminen eri puolilla maata.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyyssarviointi tehdä rakennukselle sekä rakennuspaikalle (rakennuspaikalla tarkoitetaan mm. rakennuksen perustuksia), vaikka hiilijalanjäljen raja-arvot on suunniteltu koskevan vain rakennusta?

Vastaus:

A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

-

3. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

-

4. Kommenteja alueidenkäyttölain 57, 188 a ja 197 §:stä

-

5. Kommenteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

Ympäristönsuojelulakiin tehtäväksi esitetty sanamuotoa koskeva muutos nähdään sinällään tarpeellisena. Suunnitelman ja toteuttavan järjestelmän sisältövaatimusta ja rakennettavan laitteiston hyväksyntää koskevan vaatimuksen tulee olla pääsääntöisesti yhtäläinen. Esimerkiksi YSL 17.1 § kuvatun pohjaveden pilaamiskiellon suojaava vaikutus on tarkoitettu sovellettavaksi yhtäläisesti riippumatta Valvonnasta saatujen menettelyn

6. Kommenteja laista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympärisövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Tanskanen Heikki

Mikkelin seudun ympäristöpalvelut - Lausunto annetaan viiden kunnan yhteisenä ympäristövalvontayksikkönä toimivan Mikkelin seudun ympäristöpalvelujen lausuntona.