



Lausunto

07.12.2021

MV/13/03.00.00/2021 1 (21)

Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite VN/279/2018

Asia **Lausunto ehdotuksesta kaavoitus- ja rakentamislain HE-luonnokseksi**

Ympäristöministeriö on pyytänyt Museoviraston lausuntoa ministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Kaavoitus- ja rakentamislaille on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Vastaukset on pyydetty viemään viimeistään 7.12. ministeriön osoittamalle sähköiselle kommentointialustalle (Lausuntopalvelu.fi). Museovirasto on käsitellyt asian erityisistunnossaan 7.11.2021 ja esittää siitä lausuntonaan seuraavan.

Lausuntopyynnön taustatiedot

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Lausuntopyynnössä todetaan, että toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana, ja että näköpiirissä oleva kehitys haastaa uusiin toimiin. Kokonaisuudistuksen valmistelu alkoi keväällä 2018. Työ organisoitiin asettamalla työryhmä, parlamentaarinen seurantaryhmä ja laaja sidosryhmäfoorumi. Työryhmä nimitti kuusi valmistelujaostoa. Valmistelun aikana järjestettiin lukuisia seminaareja ja työpajoja sekä kuultiin laajasti eri sidosryhmien edustajia. Museovirasto on osallistunut valmistelutyöhön sidosryhmäfoorumissa ja Rajapinnat-jaostossa.

Ehdotuksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi mm. edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat.

Ympäristöministeriön mukaan ehdotetulla uudella kaavoitus- ja rakentamislaille parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, rakentamisen laadun parantamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi.

Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksen ja kulttuuriperinnön suhteesta

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki, samoin ehdotettu kaavoitus- ja rakentamislaki ovat keskeinen, ja kenties kokonaisvaltaisin, väline kulttuuriympäristön vaalimiseen, sen muutosten hallintaan ja kehityksen ohjaamiseen.

Ihmisten elinympäristö – asumisen, työn, vapaa-ajan, liikkumisen ympäristöt – on osa ihmisten identiteettiä, hyvinvointia sekä kiinnittymistä paikkaan ja yhteiskuntaan.

Nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvät osallistumis- ja kuulemismenettelyt sekä mahdollisuudet muutoksenhakuun ovat kattavin ja johdonmukaisin prosessi, jolla kansalaisia on osallistettu kulttuuriperintönsä vaalimiseen ja siitä käytävään keskusteluun.

Kulttuuriperintö, kulttuuriympäristö, tarkoittaa kaavoitus- ja rakentamislain kehityksessä periaatteessa kaikkea ihmisvaikutteista ympäristöä. Maankäytön ja rakentamisen muutokset kaikilla ihmistoiminnan alueilla vaikuttavat myös kulttuuriperintöön.

Euroopan neuvoston puiteyleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä on saatettu voimaan 2018 (Laki kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 61/2018; Valtioneuvoston asetus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdystä Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksesta 529/2018). Puiteyleissopimuksessa on useita artikloita, jotka liittyvät kulttuuriperinnön huomioon otamiseen myös kaavoitus- ja rakentamislaisissa.

Kulttuuriperintöön liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista (4. artikla) todetaan, että jokaisella on, yksin tai yhdessä muiden kanssa

- oikeus nauttia kulttuuriperinnöstä ja osallistua sen rikastuttamiseen;
- velvollisuus kunnioittaa niin omaa kuin muidenkin kulttuuriperintöä ja näin ollen Euroopan yhteistä kulttuuriperintöä.

Kulttuuriperintöä koskevan lainsäädännön ja periaatteiden osalta todetaan (5. artikla), että osapuolet

- tunnustavat yleisen edun, joka liittyy kulttuuriperinnön eri osa-alueisiin niiden yhteiskunnallisen merkityksen mukaisesti;
- lisäävät kulttuuriperinnön arvoa sen tunnistamisen, tutkimuksen, tulkitsemisen, suojelun, säilyttämisen ja esittelyn myötä;
- varmistavat, kunkin osapuolen järjestelmän mukaisesti, että lainsäädäntöön sisältyvät säännökset kulttuuriperintöoikeuden toteutumiseksi artiklan 4 määrittelemällä tavalla;
- vaalivat sellaista taloudellista ja sosiaalista ilmapiiriä, joka tukee osallistumista kulttuuriperintöön liittyvään toimintaan;
- edistävät kulttuuriperinnön suojelua keskeisenä tekijänä toisiaan tukevien kestävä kehityksen, kulttuurisen monimuotoisuuden ja nykyaikaisen luovuuden tavoitteiden saavuttamisessa;
- tunnustavat sen kulttuuriperinnön arvon, joka sijoittuu niiden lainkäyttövaltaan kuuluville alueille kulttuuriperinnön alkuperästä riippumatta;
- laativat integroituja strategioita edistämään tämän yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa

Puiteyleissopimuksen monet artikkelit liittyvät kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksen sisältöihin, ja ehdotusta on syytä arvioida myös niiden näkökulmasta. Artiklat käsittelevät mm. ympäristöä, kulttuuriperintöä ja elämänlaatua (8), kulttuuriperinnön kestävä käyttöä

(9), kulttuuriperintöä ja taloudellista toimintaa (10), kulttuuriperintöön liittyvien julkisten vastuiden järjestämistä (11) sekä kulttuuriperinnön saavutettavuutta ja demokraattista osallistumista (12). Näistä erityisesti artikkelit 8 ja 9 liittyvät kaavoitus- ja rakentamislakiin, ja ovat, sitä enää erikseen mainitsematta, yhtenä lähtökohtana Museoviraston lausunnolle.

Edellä todetun pohjalta Museovirasto arvioi ehdotusta kaavoitus- ja rakentamislakiin erityisesti sen perusteella, kiinnitetäänkö siinä riittävästi huomiota kulttuuriperinnön erityiseen suojeluun ja yleisempään vaalimiseen, onko ne mahdollista perustaa riittävän tiedon varaan sekä mahdollistaako lakiehdotus riittävästi kansalaisten ja myös museoviranomaisten edellytykset ja mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Lakiehdotuksen yleistä arviointia

Museovirasto pitää lakiehdotuksen suuria tavoitteita oikeina ja välttämättöminä. Niitä ovat mm. kestävyys, ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen, kiertotalous, kaavoituksen ja rakentamisen sujuvoittaminen, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, maankäytön ja rakentamisen digitaalisuuden lisääminen, rakentamisen laadun kohentaminen ja rakentamiseen liittyvien vastuiden korostaminen sekä rakennetun ympäristön energiatehokkuuden parantaminen.

Uudistukseen ryhdyttäessä tavoiteltiin suhteellisen voimakasta kokonaisuudistusta. Nyt käsittelyssä oleva ehdotus on monilta osin olemassa olevaa lakia noudattava, osin sitä täydentävä, muuttava tai paikkaava. Kriittisin kysymys on, onko lakiehdotus sisäisesti johdonmukainen kokonaisuus – kaikilta osin näin ei näytä olevan.

Suomessa ei ole kokonaiskuvaa kulttuuriympäristömme tilasta. Näin ollen ei ole helppoa arvioida lain toimivuutta ja mahdollisia uudistamistarpeita kulttuuriperinnön näkökulmasta. Museoviraston käsitys kuitenkin on, että olevan lain soveltamiseen liittyvät suojeluristiriidat ovat nousussa ainakin suuremmissa kaupungeissa. Konfliktit liittyvät mm. kaupunkirakenteen tiivistämiseen sekä pistemäisiin, kiinteistönjalostukseen liittyviin hankekaavoihin. Kaupunkiseutujen ulkopuolella ollaan harvemmin halukkaita kulttuuriperinnön aktiiviseen suojeluun, vaikka poikkeuksiakin toki on. Olevaan lakiin perustuvat käytännöt ohjaavat liiaksi rakennusten voimakkaisiin korjauksiin ja tarpeettomiinkin muutoksiin, erityisesti kohteissa, joita ei ole kaavoissa suojeltu.

Ehdotuksen luvut 1.-3.

Seuraavassa lain yleisiin säännöksiin (1. luku) ja viranomaisten tehtäviin (2. luku) sekä valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (3. luku) liittyviä Museoviraston pykäläkohtaisia kommentteja:

Lain tavoitteet, 1 §

Museovirasto pitää tavoitepykälää tarkoituksenmukaisena, erityisesti koska siinä todetaan kaikki kestävyiden neljä keskeistä osatekijää, mukaan lukien kulttuurinen kestävyys. Myös osallistumisen, laadun ja osaamisen korostaminen on perusteltua.

Määritelmät 3 §

Lakiehdotuksen 3 § käsittää lain keskeiset määritelmät. Siinä on määritelty, mitä kulttuuriperintö tarkoittaa tämän lain yhteydessä.

Kulttuuriperinnöllä laissa tarkoitettaisiin ”yhteisiä menneisyydestä säilyneitä aineellisia ja aineettomia kulttuurin ilmentymiä ja niistä erityisesti kulttuuriympäristöjä.”

Ehdotuksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan ”alueidenkäyttö koskee ensisijaisesti sellaista aineellista kulttuuriperintöä, joka voidaan nähdä kulttuurin vaiheina sekä ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksena ympäristössä. Tätä kokonaisuutta kutsutaan nimellä kulttuuriympäristö. Kulttuuriympäristö voi ilmentää myös aineetonta kulttuuriperintöä, jota syntyy ihmisen suhteesta ympäristöönsä ennen ja nyt sekä sille annetuista merkityksistä ja tulkinnoista ja sen erilaisista nimeämisistä. Kulttuuriympäristöjä syntyy ja muotoutuu ihmisen toiminnan seurauksena. Niihin kuuluvat muun muassa kiinteät muinaisjäännökset, eri-ikäiset muut arkeologiset kohteet, rakennukset, rakennelmat ja rakenteet sekä laajemmat ympäristöt, kuten rakennetut alueet, kulttuurimaisemat ja perinnebiotoopit.”

Kulttuuriperinnön määritelmässä on otettu huomioon Museoviraston aiemmin lain valmistelun yhteydessä esittämät huomiota, eikä Museovirastolla ole näin ollen tarvetta esittää määritelmään korjauksia. Kahteen asiaan on kuitenkin kiinnitettävä huomiota: Yksi on kansalaisten ja muiden osallisten mahdollisuus ottaa osaa ja vaikuttaa kaavoitukseen ja rakentamiseen. Kaavoitus ja rakentaminen liittyvät hyvin konkreettisesti ja kattavasti ihmisten ympäristösuhteeseen (vrt. määritelmä edellä), mistä johtuen kansalaisten osallistumis-, vaikutus- ja muutoksenhakumahdollisuudet on turvattava mahdollisimman kattavasti (ks. jäljempänä).

Museoviraston näkökulmasta kulttuuriperintö -käsitettä ei kuitenkaan ole käytetty johdonmukaisesti.

Esimerkiksi kaavojen laatuvaatimuksissa käytetään pykälässä määritellyn kulttuuriperinnön käsitettä maakuntakaavassa (jossa kulttuuriperintöä koskevat määräykset eivät olisi oikeusvaikutteisia), kun taas kuntakaavojen laatuvaatimuksissa puhutaan maisemaan ja rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaamisesta. Yleiskaavan suojelumääräyksiä voidaan antaa, jos jotakin aluetta on ”maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava.” Pykälien yksityiskohtaisissa perusteluissa kulttuuriperintöön on paikoin viitattu, vaikka käsitettä ei käytetä itse pykälien muotoiluissa. Kulttuuriperinnön käsitettä tulisi siis käyttää lain eri pykälissä johdonmukaisemmin.

Käsitteiden johdonmukainen käyttö on olennaista suunnittelujärjestelmän sisäisen, hierarkkisen ohjausvaikutuksen varmistamiseksi. Samoin se on olennaista suunnittelun edellyttämän tiedon tuottamisessa, vaikutusten arvioinnissa sekä lain soveltamiseen ja tulkintaan liittyvässä tuomioistuinkäsittelyssä.

Lakiin ehdotetaan uutta käsitettä *rakennuskohde*, joka on aiempaa rakennusta kattavampi käsite. Vastaavasti käsitteen rakennus sisältö on nykyistä lakia suppeampi. Museovirastolla ei ole huomauttamista näihin käsitteisiin. Niillä kuitenkin saattaa olla merkitystä arvioitaessa rakennusperintölain ja kaavoituksen suhdetta ja soveltamisalaa. Rakennuskohde on varsin lähellä rakennusperintölain 3 §:n kohdemääritelmää. Rakennuskohde saattaa antaa lisää joustoa ja kohdentamismahdollisuuksia kaavoitus- ja rakentamislakiin perustuvassa suojelussa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, 4 §

Ehdotettu 4 § vastaa käytännössä nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia, Museovirastolla ei ole pykälään sinänsä huomautettavaa. Museovirasto kiinnittää kuitenkin jäljempänä huomiota suunnittelujärjestelmän osien keskinäisiä suhteita ja sisältöjä koskeviin puutteisiin. Kaavoitus on keskeiseltä olemukseltaan intressien yhteensovittamista, eikä käsittelyssä oleva ehdotus anna tarpeeksi lähtökohtia kulttuuriperinnön riittävään huomioimiseen. Kaavajärjestelmän kannalta olisi johdonmukaisempaa, jos myös maakuntakaavat olisivat oikeusvaikutuksellisia kokonaisuudessaan eivätkä vain rajoitetuin osin (ks. jäljempänä).

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa 5 §

Olevaan rakennuskantaan sisältyy valtava määrä siihen sitoutuneita luonnonvaroja. Lakiehdotuksen 5 §:ssä tai sen perusteluissa ei mainita lainkaan tavoitetta olemassa olevan rakennuskannan pitämisestä käytössä mahdollisimman pitkään, eikä myöskään rakennusten pitkäikäisyyttä ja mahdollisimman helppoa korjattavuutta, mikä tarkoittaisi myös mahdollisuutta muutosten minimoimiseen. Lakiehdotus kiinnittää asiaan huomiota vasta asemakaavan (35 §) yhteydessä, sielläkin vastaavalla tavalla kuin voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Museovirasto esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, että säännöksen-muotoilua kehitettäisiin seuraavasti (*lisäykset kursivilla*):

Kaavoituksessa ja rakentamisessa on edistettävä ilmastonmuutokseen hillintää:

- 1) vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla sekä hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria;
- 2) vahvistamalla olemassa olevan rakennuskannan pysymistä käytössä;
- 3) vahvistamalla rakentamista siten, että rakennukset ovat mahdollisimman pitkäikäisiä sekä helposti ylläpidettäviä ja korjattavia;
- 4) tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselä ja kestäväälle liikennejärjestelmälle;
- 5) luomalla edellytyksiä uusiutuvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle.

Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot kaavoituksessa 6 §

Museovirasto ehdottaa pykälän perusteluosaan seuraavaa lisäystä: Esimerkiksi päiväkodit, koulut, hoitolaitokset, sairaalat, asuinalueet ja vilkkaat liikenneväylät sekä luonnon tai kulttuuriperinnön ja kulttuuriperintölaitosten kannalta erityisen herkäät tai tärkeät alueet ovat tässä tarkoitettuja riskialttiita toimintoja.

Maailmanperintökohteet 7 §

Lakiehdotuksessa on ensimmäistä kertaa tuotu lainsäädäntöömme säännös maailmanperintökohteiden huomioimisesta kaavoituksessa ja rakentamisluvan myöntämisessä. Maailmanperintöä koskevien säännösten tarkoituksena on turvata maailmanperintökohteiden yleismaailmallisten erityisarvojen huomioiminen ja vaaliminen alueidenkäytön suunnittelussa ja lupakäytännöissä.

Museovirasto pitää säännöksen muotoiltua hyvänä. Sen perusteluissa tuodaan esiin niin kohteeseen, sen suojavyöhykkeeseen kuin kunkin kaavan vaikutusalueeseen liittyviä näkökohtia. Tarve maailmanperintökohteiden aktiiviseen huomioimiseen ja turvaamiseen ei siis liity ainoastaan varsinaiseen, joskus ehkä suppeamkin kohderajaukseen. Museovirasto

arvioi, että säännös mahdollistaa voimaantultuaan maailmanperintökohteiden turvaamiseen sekä siihen liittyvien yhteistyökäytäntöjen uudistamista ja kehittämistä.

Museoviraston mielestä maailmanperintösäännös ei ole luonteeltaan tavoitesääntelyä vaan se vaikuttaa kaavoitus- ja rakennuslain muiden säännösten soveltamiseen. Museovirasto katsoo, että säännöksen luonteen vuoksi sen paikka tavoitesääntelyn joukossa ei ole luontevin. Tästä syystä Museovirasto esittää harkittavaksi säädöksen siirtämistä toisaalle, esimerkiksi kansallisten kaupunkipuistojen, merialuesuunnittelun tai, ehkäpä luontevimmin, vaikutusten arvioinnin yhteyteen.

Saamelaisten oikeudet, 8 §

Museovirasto pitää hyvänä, että saamelaisten oikeuksien toteutuminen on huomioitu ja sitä vahvistetaan lakiehdotuksessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät 10 §

ELY-keskuksen valvontatehtävää kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että 10 §:n mukaan ELY-keskuksen olisi jatkossa valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja noudatetaan kaavoitus- ja rakentamislain säännöksiä.

Museovirasto pitää hyvänä, että ELY-keskusten roolilla kaavoitus- ja rakentamislain säännösten noudattamisen valvonnassa parannettaisiin kokonaisuudessaan kaavoituksen valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja laatutasoa, millä olisi ilmeinen vaikutus myös kulttuuriympäristön arvojen huomioimisessa.

Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät 14 §

Kulttuuriympäristön tilan seurantaa ei toistaiseksi ole asianmukaisesti ja johdonmukaisesti järjestetty. Se olisi olennaisen tärkeää tavoitteellisen, reagointikykyisen kulttuuriympäristö- ja kulttuuriperintöpolitiikan järjestämiseksi. Se myös parantaisi kulttuuriympäristön hallinnon tehokkuutta, edesauttaisi siitä käytävää keskustelua ja sitä koskevien valintojen tekemistä.

Viranomaisten seurantatehtävät on ehdotuksessa kirjoitettu siten, että valtakunnalliselle tasolle ei osoiteta selkeästi vastuuta kulttuuriympäristön tilan seurannasta. Sen sijaan ELY-keskusten edellytetään vastaavan mm. kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta toimialueellaan: ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on huolehdittava kuntien alueidenkäytön ja rakennustoimen järjestämisen edistämistehtävän edellyttämästä alueiden käytön ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta toimialueellaan; Kunnan on huolehdittava kaavoitus- ja rakennustoimen hoidon edellyttämästä alueidenkäytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.”

Museoviraston näkökulmasta kulttuuriympäristön tilan seurannan tehokas järjestäminen edellyttäisi kulttuuriympäristön tilan seurannan yhdenmukaisempaa koordinoitua siten, että eri ELY-keskusten toimialueilla seurantatietoa kerättäisiin yhtenäisin perustein ja koottaisiin keskitetysti ja kattavasti yhteen paikkaan. Tämä koordinointi olisi luontevinta tehdä ympäristöministeriön johdolla.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, 15-17 §

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys lain tavoitepykälän toteuttajana ja esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillinnän keinona on entistään tärkeämpi. Tavoitteiden merkitystä korostaa jo pitkään toteutettu kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen päätösvalan siirto maakuntiin ja erityisesti kuntatasolle. Valtiolla on oltava keinoja ohjata ja hallita maankäytön suuria kysymyksiä, kokonaiskuvaa ja suuntia toimintaympäristössä, jossa eri sektorirajat ylittävien maankäyttöintressien määrä ja koko ovat jatkuvasti kasvaneet. Samalla niiden yhteensovittamiseen liittyvät haasteet ja kysymykset ovat monimutkaistuneet.

Lakiehdotuksen muotoilut vastaavat nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia. Mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ehdotetusti heikennetään, korostuu kuitenkin kuntakaavoituksen merkitys valtakunnallisten tavoitteiden konkretisoijana. Erityisesti osayleiskaavat ja asemakaavat ovatkin olleet tärkeä väline kulttuuriperintöön liittyvien valtakunnallisten tavoitteiden konkretisoinnissa.

Museovirasto pitää olennaisen tärkeänä, että lakiehdotuksen valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva pykälä huomioisi siinä esitettävät seikat, myös kulttuuriperinnön ja luontoarvot tasavertaisesti. Museovirasto esittää, että pykälä muotoiltaisiin seuraavasti:

...voivat koskea asioita, joilla on valtakunnallinen tai kansainvälinen merkitys

1) aluerakenteen, alueidenkäytön, liikennejärjestelmän, liikenne- ja viestintäyhteyksien tai energiahuollon kannalta;

2) *kulttuuri- tai luonnonperinnön, luonnon monimuotoisuuden ja luonnonvarojen kestävän käytön tai ympäristöhaittojen välttämisen kannalta* tai

3) *ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kannalta.*

Museovirasto esittää myös harkittavaksi säännöksen muotoilua siten, että se sisältäisi valtakunnallisesti merkittävää kulttuuriperintöä koskevan heikentämiskiellon.

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta

Alueidenkäytön osalta suurin ero voimassa olevaan sääntelyyn on, että ehdotetussa uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava olisi vain rajatuin osin ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle.

Toinen huomattava muutos on siirtyminen kaavojen sisältövaatimuksista niiden laatuvaatimukseen. Laadullisiin vaatimuksiin olisi ”kiinnitettävä erityistä huomiota” kaavaa laadittaessa. Ne olisivat nykyisten sisältövaatimusten kaltaisia ja perusteena kaavan lainmukaisuuden arvioinnille. Ehdotetussa rakentamisen ohjauksen hierarkiassa laatuvaatimukset ovat vasta kolmannella sijalla. Museovirasto esittää, että lakiuudistuksessa on varmistuttava siitä, ettei laatuvaatimusten ohjausvaikutus jää nykyisen lain sisältövaatimuksia heikommaksi tai niiden tulkinta muutu tuomioistuimissa nykyistä vaikeammaksi. Museovirasto ei erikseen toista tätä esitystä jäljempänä eri kaavatasoja koskevissa kommentteissaan.

Seuraavassa alueidenkäytön kokonaisuuteen liittyvät Museoviraston pykäläkohtaiset kommentit:

Maakuntakaava 18 § – 24 §

Lakiehdotuksessa halutaan kehittää maakuntakaavaa aiempaa strategisemmaksi. Strategisuutta vahvistettaessa on kuitenkin arvioitava huolella, mitkä maankäytön intressit ovat luonteeltaan strategisia ja millaista ohjausvaikutusta maakuntakaavalla on oltava.

Nykyisen lain (MRL:n 25 §:n 4 mom.) mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella, kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Ehdotuksessa on kirjoitettu maakuntakaavan sisällöstä seuraavasti.

”Maakuntakaavassa on esitettävä kehittämisen periaatteet koskien:

- 1) maakunnan aluerakennetta;
- 2) valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa;
- 3) maakunnan viherrakennetta.”

Vain näitä yllä lueteltuja koskevat kehittämisen periaatteet olisivat oikeusvaikutteisia, siis ohjaisivat muuta kaavoitusta ja viranomaistoimintaa.

Lakiehdotus ei mahdollista kulttuuriperintöä koskevien oikeusvaikutteisten kaavamääräysten antamista. Ehdotettujen kolmen teeman rinnalla on huomioitava muitakin kehittämisen osa-alueita, erityisesti kulttuuriperintö. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisen ohjausvaikutuksen tulisi kattaa kaikki keskeiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osa-alueet. Oikeusvaikutusten olennaisella supistamisella on kielteinen vaikutus valtakunnallisten intressien toteuttamiseen sekä välittymiseen kuntien yleis- ja asemakaavoitukseen. Oikeusvaikutteisen sisällön ehdotettu rajaaminen vähentää ylipäänsä maakuntakaavan merkitystä ja sen pitkän aikajänteen strategista ohjausvaikutusta.

Maakuntatasolla (ja sitä ennen seutukaavaliittotasolla) on tähän asti tuotettu olennainen osa maamme kulttuuriympäristötiedosta. Tieto on palvellut maakuntakaavoituksen ohella maakuntien kehittämistä ja kuntakaavoitusta. Lakiehdotukseen sisältyvä muutos maakuntakaavan oikeusvaikutuksissa on omiaan vähentämään halua ja tarvetta kokonaisvaltaisen kulttuuriympäristötiedon tuottamiseen.

Tämä on omiaan myös heikentämään kulttuuriperinnön hyödyntämistä aluekehityksen voimavarana. Maakunnallisesti merkittävän kulttuuriperinnön selvittäminen ja selvitysten huomioinen maakunnissa on keskeistä alueellisen kulttuuriympäristötyönkin näkökulmasta.

Kulttuuriperintö on olennainen osa kunkin maakunnan ominais- ja erityispiirteitä, luonnonolojen ohella niiden keskeinen osatekijä. Lisäksi kaikissa maakunnissa on valtakunnallisesti merkittäviä kulttuuriperintökohteita. Kulttuuriperintö tulisi ottaa huomioon aktiivisesti, ei vain siten, että muut maankäytön muodot huomioivat kulttuuriperinnön vain siltä osin, kuin on pakko.

Museovirasto esittää edellä todetun perusteella, että lakiehdotusta kehitettäisiin jatkovalmistelussa ja että sen 18 §:n 2 momenttiin lisätään seuraava kohta:

4) maakunnan kulttuuriperintöä ja luonnon monimuotoisuutta.

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset (20 §) on ehdotuksessa sinänsä kirjoitettu kattavasti, mukana lukien vaatimus kiinnittää erityistä huomiota maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamiseen ja vaalimiseen.

Lakiehdotukseen sisältyy myös vaihtoehtoinen maakuntakaavan malli. Sen oleellisin ero lakiehdotukseen olisi, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta ei sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismuutosta. Edellä todettuun viitaten Museoviraston arvio on, että vaihtoehtoinen malli on olennaisesti parempi kuin pääehdotus.

Ehdotuksen siirtymäsäännöksissä todetaan maakuntakaavan oikeusvaikutuksista muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan (367 §), että viiden vuoden siirtymäajan jälkeen myös voimassa oleviin maakuntakaavoihin sovellettaisiin lakiehdotuksen lain 21 §:ä. Tämän jälkeen kaikki maakuntakaavat ohjaisivat kuntakaavoitusta ja viranomaistoimintaa vain siltä osin kuin kyse on maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteista, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteista tai maakunnan viheralueiden kehittämisen periaatteista.

Mikäli lakiehdotus maakuntakaavan osalta toteutuisi Museoviraston kannasta poikkeavalla tavalla, ei viiden vuoden siirtymäaikaa tulisi kuitenkaan toteuttaa. Voimassa olevat maakuntakaavat on laadittu lakiehdotuksesta olennaisesti poikkeavassa kontekstissa. Lisäksi kaavat menettäisivät mm. ohjausvaikutuksensa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta.

Yleiskaava 25 § – 34 §

Yleiskaavaa koskevat ehdotukset vastaavat nekin pitkälle olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia. Yleiskaava nähdään ehdotuksessa aiempaakin selvemmin tarpeiden mukaan skaalautuvana kaavatasona. Sitä halutaan kehittää strategisemmaksi, erityisesti suuremmilla kaupunkialueilla. Yleiskaavoja voidaan toisaalta edelleen laatia siten, että niiden nojalla voidaan myöntää rakennuslupia.

Yleiskaavan luonteella on ratkaiseva vaikutus siihen, minkä luonteista ja miten kattavaa kulttuuriperintötietoa, selvityksiä ja niihin perustuvia vaikutusten arviointeja se vaatii taustakseen. Esimerkiksi ehdotuksen 32 § mukainen yleiskaavan käyttö suoraan rakentamisluvan perusteena edellyttää yleiskaavalta jo varsin yksityiskohtaista tietopohjaa.

Yleiskaavan laadulliset vaatimukset (29 §) ovat sinänsä kohdallaan. Kuitenkin, kuten Museovirasto on edellä 3 §:ää käsitellessään todennut, laatuvaatimusten kohdassa 9) edellytetään erityisen huomion kiinnittämistä maisemaan sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaamiseen ja vaalimiseen, mutta kohdan yksityisten perusteluiden perusteella on selvää, että tällä tarkoitetaan asioita, joita kulttuuriperinnöllä tarkoitetaan lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Eri käsitteiden käytön valinta yleiskaavan laatuvaatimusten kohdalla ei vaikuta johdonmukaiselta ja tässä yhteydessä olisikin johdonmukaista käyttää käsitettä kulttuuriperintö. Museovirasto esittää lisäksi kohtaan lisättäväksi ilmaisun *suojelu*.

Vastaavasti yleiskaavamääräysten (30 §) yhteydessä esitetään, että ”Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia suojelumääräyksiä. Suojelumääräysten on oltava kiinteistönomistajalle kohtuullisia. Suojelualueiden osalta suojelumääräys voi olla myös määräaikainen”.

Museovirasto esittää, että jatkovalmistelussa harkitaan 3 §:n kulttuuriperinnön määritelmän käyttämistä johdonmukaisemmin siten, että laatuvaatimuksessa viitattaisiin kulttuuriperinnön erityisten arvojen turvaamiseen ja suojelumääräysten osalta todettaisiin, että:

Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, kulttuuriperinnön tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, ...

Asemakaava 35 § – 49 §

Asemakaavaa koskevat ehdotukset vastaavat nekin nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia. Asemakaavan laadullisiin vaatimuksiin (39 §) sisältyy, muun ohessa, kohta ”5) rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaaliminen siten, että niiden erityiset arvot säilyvät.”

Asemakaavoituksella vaikutetaan kaikista kaavatasoista konkreettisimmin kulttuuriperintöön. Kuten kohdan perusteluista käy ilmi, tämä vaikutus on pelkkää rakennettua ympäristöä laajempi. Yksittäisenä esimerkkinä mainittakoon historiallisten kaupunkiemme arkeologiset kulttuurikerrokset. Museovirasto esittää, että asemakaavan laatuvaatimuksia koskeva kohta muutettaisiin muotoon 5) *kulttuuriperinnön ja luonnonympäristön vaaliminen siten, että niiden erityiset arvot säilyvät.*

Museovirasto toteaa edellä yleiskaavan laatuvaatimuksista huomauttamansa mukaisesti, että tämänkin kohdan perusteluissa viitataan lain 3 §:ssä määriteltyyn kulttuuriperintöön kuuluvien asioiden huomioimiseen kaavoituksessa:

”Rakennetun ympäristön erityisten arvojen säilyttäminen edellyttäisi riittävien suojelumääräysten antamista silloin, kun asemakaavaa varten laaditut tai muut asiaa koskevat selvitykset osoittavat, että kaava koskee kohdetta, jolla on erityisiä kulttuurihistoriallisia tai muita ympäristöarvoja. Asemakaavan määräykset voisivat olla myös erityislainsäädännön, esimerkiksi arkeologista kulttuuriperintöä tai kirkollisia rakennuksia koskevan lainsäädännön, nojalla toteutettua suojelua tukevia suunnittelumääräyksiä tai kohteen ympäristöä turvaavia suojelumääräyksiä.”

Lisäksi Museovirasto esittää, että harkittaisiin asemakaavamääräyksiä koskevan pykälän (40 §) muotoiltavaksi seuraavasti: *”Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, kulttuuriperinnön tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava...”*

Erytisharkinta-alue 52 §

Erytisharkinta-alueita koskevat säännökset vastaisivat pääosin nykyistä suunnittelutarvealuetta koskevia periaatteita. Ehdotetut perusteet liittyisivät mm. erityisiin ympäristöarvoihin tai -haittoihin ja erityisharkinta-alue voitaisiin yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä määritellä esimerkiksi alue, jolla on erityisiä maisemallisia tai rakennettuun ympäristöön liittyviä arvoja. Museovirasto viittaa tässäkin yleiskaavan yhteydessä jo toteamaansa tarpeeseen suojelu-käsitteen käytöstä.

Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset 54 - 55 §

Myös ranta-alueita koskevissa yleis- ja asemakaavojen laadullisissa vaatimuksissa (54 §) tulisi viitata kulttuuriperintöön. Museovirasto esittää harkittavaksi, että laatuvaatimusta muutetaan seuraavasti:

”..huolehdittava erityisesti ranta-alueen ominaispiirteiden edellyttämällä tavalla luonnonarvojen, luonnon monimuotoisuuden, *kulttuuriperinnön* ja maisema-arvojen vaalimisesta sekä virkistystarpeiden huomioon ottamisesta ja..”

Ranta-alueiden erityispiirteenä on, että Suomen kivikautinen asutus on usein sijoittunut ranta-alueille. Ranta-alueisiin välittömästi liittyvät vesialueet ovat myös potentiaalisia vedenalaisten muinaisjäännösten, kuten hylkyjen vyöhykkeitä. Tämä asettaa kyseisten kaavojen perustana oleville selvityksille vaatimuksia, jotta rantojen kaavaratkaisuissa mahdollisuuksien mukaan voitaisiin jättää kiinteät muinaisjäännökset koskemattomiksi. Rantakaavoituksessa on otettava huomioon myös arkeologisten kohteiden maisemallisen kontekstin vaaliminen.

Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa, 63-69 §

Oikeus kulttuuriperintöihin ja mahdollisuus niiden välittämiseen myös tulevaisuuteen liittyy mitä suurimmassa määrin KRL-ehdotuksen tässä luvussa ehdotettuihin pykäliin. Ehdotus käsittelee osallistumista ja vuorovaikutusta olevaa lakia kattavammin. Museovirastolla ei ole huomauttamista ehdotuksiin. Esimerkiksi saamelaisten asema omalla kotiseutualueellaan on Museoviraston näkökulmasta otettu asianmukaisesti huomioon.

Valtioneuvoston antaessa asetuksella tai asetuksilla tarkempia säännöksiä luvun soveltamisesta, on erityistä huomiota kiinnitettävä kaavoitusta koskevan tiedon saavutettavuuteen sekä osallistumisen todellisiin, konkreettisiin mahdollisuuksiin. Tämä edellyttäne mm. lisääntyvän ikääntyvän väestön ja eri vähemmistöjen tai erityisryhmien tarpeiden huomioimista. Osallistamisessa on pyrittävä mahdollisimman suureen sosiaaliseen kattavuuteen siten, ettei osallistuminen tosiasiaassa keskity vain yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen muutenkin eniten valmiuksia omaaviin ryhmiin.

Vaikutusten arviointi 70 § ja 71 §

Museovirasto pitää hyvänä tavoitetta arvioida oikeita asioita oikea-aikaisesti ja oikeissa yhteyksissä. Museovirasto pitää hyvänä myös perusteluissa todettua laajan ympäristökäsitteen soveltamista edelleen. Muotoilu ”todennäköisesti merkittävät” kuitenkin jättää avoimeksi, onko selvitysvelvoitteita tarkoitus laajentaa ja syventää vaiko supistaa ja keventää. Laissa esitettyjen menettelysäännösten ja sisällön tulee olla selkeitä siten, että niihin perustuvia kaavoituskäytäntöjä ja -ratkaisuja ei tarvitsisi liiaksi hakea tuomioistumista muutoksenhaun kautta.

Ehdotuksen 70 § toteaa, että kaavan on perustuttava sen todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaavaa laadittaessa on selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen todennäköisesti merkittävät vaikutukset kaavan vaikutusalueelta. Seuraavassa pykälässä (71 §) jatketaan, että todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia selvittäessä on otettava huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava kaavan tehtävän ja tarkoituksen kannalta riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset.

Selvitysvelvollisuutta koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ää on muutettu aikaisemminkin kaavoituksen selvitysvelvollisuuden tarkentamiseksi. Lakiehdotuksen pykälät 70 ja 71 näyttävät entisestään kohdentavan selvitysvelvollisuutta. Selvitysten laatu ja kattavuus ovat erityisen tärkeä kysymys kaavahankkeissa, joiden alueelta on joko

puutteellisesti tai ei lainkaan etukäteistä kulttuuriperintötietoa. Myös aiemmin kaavoitetuilla alueilla kulttuuriperintöä koskeva tieto voi olla hyvinkin puutteellista, erityisesti arkeologisen kulttuuriperinnön sekä viimeisten vuosikymmenten rakentamisen osalta.

Riittävällä ja havainnollisella tiedolla on suuri merkitys erityisesti osallistumisen ja vuorovaikutuksen kannalta. Se liittyy myös maanomistajien oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Museovirasto viittaa kiinteiden muinaisjäännösten osalta muinaismuistolain 13 §:än, jonka mukaan yleistä työhanketta taikka kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä.

Lausunnot maakuntakaavaehdotuksesta 74 § ja
Lausunnot yleiskaavaehdotuksesta 75 § sekä
Lausunnot asemakaavaehdotuksesta 76 §

Tahot, joilta maakuntakaavasta tulisi lausuntoja pyytää, pysyisivät samana kuin nykyisin voimassa olevassa laissa. Museoviraston käsitys on, että museoviranomaiset sisältyvät tässä tahoihin, joilta lausuntoja pyydetään.

Yleiskaavaehdotuksesta samoin kuin asemakaavaehdotuksesta ei lausunnon pyytäminen olisi enää ehdotetun 76 § 2 momentin mukaan tarpeen, jos lausunnonantajien näkemykset on kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksessa saatu kaavan merkitys ja arvioidut vaikutukset huomioon ottaen riittävällä tavalla, eikä kaavan sisältö ole sen jälkeen olennaisesti muuttunut. Tällä pyritään mm. välttämään päällekkäisiä prosesseja.

Kaikilla kaavatasoilla, maakuntakaavasta asemakaavaan asti, on olennaista kysyä lausuntoja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa suunnittelua. Maakuntakaavaa koskeva 74 § on syytä muuttaa tämän mukaiseksi, koska ehdotusvaihe on liian myöhäinen vaihe vaikuttaa kaavaratkaisuun.

Pysyvät tunnuksat ja tunnistetiedot alueidenkäytön kohteille 86 §

Ehdotuksen mukaan Suomen ympäristökeskuksen on annettava automaattisesti rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä pysyvä yksilöivä tunnus:

- ” 1) kaavalle;
 2) kaupunkiseutusuunnitelmalle;
 3) yleisen alueen suunnitelmalle;
 4) tonttijakosuunnitelmalle.”

”Pysyvä tunnus annetaan, kun tunnuksen kohteena olevat tiedot tallennetaan ensimmäistä kertaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Samalla voidaan ilmoittaa muita tunnistetietoja pysyvän tunnuksen kohteelle. Ympäristöministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pysyvien tunnuksien yksityiskohtaisesta sisällöstä, määräytymisestä ja muista tunnistetiedoista.”

Valtakunnallinen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä tulee toteutuessaan helpottamaan huomattavasti hajanaisten tietovarantojen yhteistä käyttöä. Alueidenkäytössä tarvittavien tietovarantojen tarkoituksenmukainen yhteiskäyttö edellyttää pysyvän tunnusjärjestelmän käyttöönottoa. Ehdotuksesta ei tarkemmin ilmene, mihin muilla tunnuksilla viitataan tai millä tavalla alueidenkäytössä tarvittavaa tietoa (esimerkiksi kulttuuriperintökohteita koskeva tieto) on tarkoitus saada rakennetun ympäristön järjestelmään ja yhteiseen käyttöön.

Tehokkaan yhteiskäytön kannalta on olennaista, että pysyvän tunnuksen kohteelle voidaan linkittää tietoa ja siinä on mahdollista hyödyntää toimijoiden ylläpitämien tietovarantojen omia yksilöiviä tunnuksia (esim. muinaisjäännösrekisterin kohdetunnus).

Kaavan tietosisällön rakenne 88 §

Ehdotuksen mukaan ”Maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava laaditaan tietomallina. Maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava koostuvat kaavakohteista ja kaavamääräyksistä.” Yhteentoimivuuden vaatimus koskee myös kulttuuriperintöaineistoja. Yhteentoimivuuden varmistamiseksi ydintiedot tulee määritellä yhteisen ja yhdessä laaditun tietomallin mukaisesti.

Tietomallien tietorakenteen määrittelyssä on perusteltua ottaa huomioon oikeusvaikutusten kannalta olennainen tietosisältö. Esityksen mukaan kaavan oikeusvaikutteinen sisältö ilmenee tietomallin mukaisesta tietosisällöstä.

Museovirasto pitää tärkeänä, että kaavan oikeusvaikutteiset osat on esitetty selvästi ja ymmärrettävästi. Museovirasto esittää, että lakiesityksen jatkovalmistelussa harkittaisiin, olisiko tietosisällön määrittelyssä mahdollista ottaa huomioon myös kulttuuriperinnön oikeusvaikutukset, esimerkiksi se, että tietosisällössä viitattaisiin esim. lakiin, jonka perusteella kohde on suojeltu.

Kaavaselostus 90 §

Maakuntakaavaan, yleiskaavaan ja asemakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kaavaan liittyvästä selostuksesta.

Lakiesityksestä ei ilmene kaavaselostuksen suhde kaavan tietomalliin, tietorakenteeseen tai tietosisältöön. Selostus olisi tarkoituksenmukaista kytkeä kiinteästi osaksi muuta aineistoa, jotta sen sisältämä tieto olisi mahdollisimman helppoa saada käyttöön esimerkiksi kaavan vaikutuksia arvioitaessa. Alueidenkäytön prosesseissa tuotetaan runsaasti digitaalista tietoa ja se tulisi saada tehokkaaseen ja kattavaan käyttöön. Museoviraston näkökulmasta olisi hyvä, jos tiedot tarjotaan käyttäjälle ns. FAIR-datan periaatteiden (löydettävä, saavutettava, yhteen toimiva ja uudelleenkäytettävä) mukaisesti tuotettuna. Nykyisin kaavoihin liittyviä selvityksiä ja niiden sisältämää tietoa on vaikea hyödyntää myöhemmissä alueiden käytön prosesseissa, tieto ei kumuloidu.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta

Kaavojen toteuttamisen kokonaisuuteen kuuluvat ehdotuksessa säännökset, jotka koskevat tontteja, yleisiä alueita, hulevesiä, kunnan maapolitiikkaa, maankäytösopimuksia ja yhdyskuntarakentamisen maksuja, rakentamisvelvoitetta, lunastamista ja haitankorvauksia. Niiden osalta Museovirasto kiinnittää huomiota vain seuraaviin ehdotettuihin pykäliin:

Yleisen alueen laatuvaatimukset ja suunnittelu 107 §

Voimassa olevasta laista poiketen ehdotuksessa esitetään säännöstä, jolla mahdollistetaan alueen rakentaminen myös ilman suunnitelmaa, silloin kun rakentamisella olisi vain vähäinen vaikutus ympäristöön ja rakentaminen olisi pienimuotoista. Pienimuotoisuudella tarkoitetaan esim. alueen uutta rakentamista vähäiseltä osin taikka ”rakentamista laajemminkin, jos kyseessä olisi jo rakennetun alueen paranteleminen ja ehostaminen”. Jos alueen käyttö rakentamisen jälkeen ei juuri muuttuisi nykyisestä eikä rakentaminen muuttaisi alueen luonnetta, ei suunnitelman laatiminen olisi osallistumisen vuoksi tarpeen.

Epäselväksi jää, miten vähäistä vaikutusta ja pienimuotoisuutta voitaisiin arvioida ilman suunnitelmaa. Käytännön arviointimenettelyä olisi aiheellista kuvata perusteluissa.

Suhde tässä laissa säädettyyn haitankorvaukseen 178 §

Pykälän perusteluissa viitataan mm. rakennusperintölain ja luonnonsuojelulain korvausmenettelyihin. Asemakaavaan voidaan ottaa rakennusperintölain 8 §:ssä tarkoitettun kohteen suojelemiseksi tarvittavat määräykset. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta on tällöin kunta. Kunnalle voitaisiin myöntää maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista talousarvion rajoissa.

Rakennusperintölain 13 § ja 15 §:n rakennetta, keskinäistä työnjakoa ja sanamuotoja on ehdotuksessa muotoiltu uudelleen. Sääntelyä lakien välillä halutaan lisäksi yhdenmukaistaa siten, että valtion korvausvelvollisuus ei koskisi muiden julkisyhteisöjen kuin seurakuntien omistamia rakennuksia. Museovirasto pitää muutosta perusteltuna.

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta

Kulttuuriympäristön kannalta nykyisessä laissa olennaisia ovat rakentamiselle asetetut yleiset vaatimukset. Lähes kaikki rakentaminen tapahtuu olevassa rakennetussa ympäristössä ja on sovitettava rakennettuun ympäristöön, rakentamisen tapoihin sekä korjaus- ja muutoshankkeissa rakennuksen ominaisuuksiin ja erityispiirteisiin.

Museovirasto pitää tärkeänä, etteivät yllä mainitut tavoitteet heikenny valmisteilla olevassa lakiuudistuksessa. Tätä virasto on tähdentänyt jo valmistelun aiemmassa vaiheessa (7.7.2020). Ehdotetussa muodossa laki vaikuttaisi paljon merkittävämmiin uuden rakentamiseen ja olemassa olevan muuttamiseen kuin säilyttämiseen ja korjaamiseen.

Rakennetun ympäristön säilymistä edistävä rakennusten käyttö, kunnossapito ja korjaaminen tulisi varmistaa käsillä olevaa ehdotusta huomattavasti selvemmin.

Rakennusten muuttamista on aihetta hillitä, ja edistää rakennukseen sopivien käyttöjen sijoittamista rakennuksiin. Samalla on kuitenkin pyrittävä mahdollisimman suureen joustavuuteen ja sujuvuuteen rakennusten uusiokäytöissä. On olennaista löytää luonteva tasapaino näiden tavoitteiden kesken. Käyttöjen ja niihin liittyen rakennusten muutokset ovat keskeinen piirre rakentamisen ja arkkitehtuurin historiassa.

Rakentamisen ohjaus perustuu aiempaa voimakkaammin EU-tasoiseen sääntelyyn. Kaavoitusta ohjaavaan lainsäädäntöön vaikuttavat tekijät muuttuvat selvästi hitaammin ja ovat vakiintuneempia kuin rakentamiseen vaikuttavat taustatekijät. Voi ehkä kysyä, kuinka yksityiskohtaiseen sääntelyyn laissa on tarpeen mennä, ja onko ehdotuksessa ehkä menty tässä suhteessa liian pitkälle. Rakentamisen ohjauksessahan korostuvat lakia täydentävät ministeriön asetukset ja normiohjaus. Niiden muodostamassa kokonaisuudessa on olemassa olevan rakennuskannan pysyttäminen käytössä ja rakennuksiin kohdistuvien muutosten minimoiminen aivan keskeistä myös kestävyuden ja ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta.

Seuraavassa Museoviraston pykäläkohtaisia kommentteja ehdotuksessa esitettyyn rakentamisen kokonaisuuteen:

Rakentamisen ohjaus 179 §

Pykälänä ehdotuksen 179 § on samankaltainen kuin nykyinen MRL 12 §, mutta uudessa muodossaan oikeusvaikutteinen ja velvoittaa viranomaista ohjaamaan rakentamista ainakin muodollisesti hyvään suuntaan. Viranomaisen on neuvonnassa, ohjauksessa ja vastuulleen kuuluvassa valvonnassa otettava huomioon rakentamisen ohjauksen lähtökohdat, mm: ”4) rakentamisen on perustuttava kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin siten, että historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kulttuuriympäristöjä ei turmella ja rakentamisessa mahdollistetaan myös uusien arvorakennusten ja uusien kulttuuriympäristöjen syntyminen”.

Kohtaa 4 on perusteluissa kuvattu mahdollisuutena ”myös uusien kulttuuriympäristöjen ja arvorakennusten syntymiselle esimerkiksi maisemallisesti kauniiseen paikkaan tai kaupungin silhuetta muuttaen.” Perusteluihin on Museoviraston näkemyksen mukaan aiheellista lisätä viranomaista ohjaava täsmennys siitä, että säilyttäviä ja uusia ratkaisuja ei useinkaan ole tarkoituksenmukaista sallia samalle rakennuspaikalle.

Rakennusjärjestyksen hyväksyminen ja kuuleminen 184 §

Museovirasto esittää, että jatkovalmistelussa harkittaisiin, että rakennusjärjestyksestä pyydetäisiin ELY:n lausunnon lisäksi lausunto myös museoviranomaiselta.

Rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaaliminen 190 §

Nykyinen laki sisältää rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaalimista koskevan 118 §:n, jonka mukaan rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä ja muita toimenpiteitä suoritettaessa, samoin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella.

Museovirasto pitää hyvänä, että nykyisen 118 §:n sisältö on säilytetty ehdotuksessa (lukuun ottamatta kohtaa ”ja muita toimenpiteitä suoritettaessa”). Pykälän perustelujen mukaan tarkoitus ei ole estää kunnossapidon edellyttämää säännösten mukaista korjaamista eikä esimerkiksi suojelemattoman rakennuksen energiatehokkuuden parantamista silloin, kun se voidaan tehdä kaupunkikuvallisia arvoja turmelematta. Pykälän säännökset eivät myöskään ohita olennaisia teknisiä vaatimuksia, kuten esteettömyyttä ja energiatehokkuuden parantamista koskevien säännösten soveltamista.

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus 192 §

Pykälän mukaan ”Laajamittaisella korjauksella tarkoitetaan korjausta, jossa rakennuksen vaippaan tai rakennuksen teknisiin järjestelmiin liittyvien korjausten jälleenrakennuskustannuksiin perustuvat kokonaiskustannukset ovat yli 25 prosenttia rakennuksen arvosta, rakennusmaan arvo pois lukien.”

Määrittely perustuu EU:n energiatehokkuusdirektiiviin, jota tulee noudattaa energiatehokkuutta koskevissa asioissa. Sitä ei kuitenkaan ole perusteltua laajentaa kaikkeen rakentamisen sääntelyyn. Laajamittaisen korjaamisen sijaan olisi aiheellista käyttää eri käsitettä silloin, kun ei viitata energiatehokkuusdirektiiviin.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys 194 §

Museovirasto esittää harkittavaksi, että lakiehdotuksen perusteluissa, tavoitteiden kuvailussa (s. 99) voisi tuoda esiin, että purkamista on ylipäänsä vähennettävä.

Korjausrakentamiseenkin liitettyihin muutoksiin ja laajennuksiin sisältyy paljon purkamista, jota olisi perusteltua vähentää. Ensi sijassa on edistettävä ehjien ja käyttökelpoisten rakenteiden käyttöä sellaisenaan sekä uusien käyttöjen sovittamista olevien rakennusten ominaispiirteisiin. Samalla on selvää, että myös perustellut, olevaan ympäristöön sovitettut laajennukset ja muutokset ovat paikallaan niiden edistäessä olevien rakennusten pysymistä käytössä.

Rakennuksen korjaaminen 196 §

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n mukaan ”Korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön.” Ehdotuksen 196 §:n mukaan ”Rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet eivät saa ilman painavaa syytä heikentyä korjaus- ja muutostyössä. Rakennuksen on sovelluttava aiottuun käyttöönsä.”

Muotoilu ”on sovelluttava aiottuun käyttöönsä” on voimassa olevaa säännöstä parempi. Säännöskohtaisissa perusteluissa on syytä taustoittaa sekä ominaisuuksien ja erityispiirteiden että painavien syiden tulkintaa.

Pykälän 2. momentti mahdollistaa vanhan rakenneratkaisun säilyttämisen, jos se on ollut teknisesti toimiva ja jos käyttö ei muutu rakennuksen kannalta vaativampaan suuntaan. Periaate on Museoviraston mielestä hyvä, mutta säännöksen perusteluissa olisi harkittava sen täsmentämistä, mitä teknisellä toimivuudella voidaan tarkoittaa. Parasta olisi, että kutakin rakennetta ja sen mahdollista vaurioitumista punnittaisiin nimenomaan yksilöllisesti rakennuksessa, johon lupaa haetaan. Olemassa olevien ominaisuuksien ja erityispiirteiden asemaa olennaisten teknisten vaatimusten kokonaisuudessa tulee vahvistaa.

Energiatehokkuus 203 §

Rakennuksen energiatehokkuusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano edellyttää säännösten antamista myös korjausrakentamista koskien (vrt. YM:n asetus 4/13). Direktiivi ei kuitenkaan edellytä energiatehokkuuden parantamista kaikissa tapauksissa, eikä 4 artiklan 2 kohdan mukaan koske seitsemää erikseen lueteltua rakennusluokkaa. Nämä luokat on jo nykyisessä laissa otettu huomioon (MRL 117 g, Rakentamiselle asetettavat vaatimukset Energiatehokkuus), ja ne luetellaan myös ehdotetun uuden lain pykälässä 203.

Vaatimuksia ei sovelleta rakennukseen, jota käytetään hartauden harjoittamiseen ja uskonnolliseen toimintaan. Niiden osalta on olemassa eurooppalainen standardi *Kulttuuriperinnön vaaliminen. Sisäilmasto. Osa 1: Kirkkojen, kappeliin ja muiden uskonnonharjoituspaikkojen lämmitystä koskevia ohjeita* (SFS-EN 15759-1:2012). Vaatimuksia ei myöskään sovelleta rakennukseen, jota suojellaan rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010), kaavassa annetun suojelumääräyksen tai maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi tehdyn yleissopimuksen mukaiseen maailmanperintöluetteloon hyväksymisen nojalla osana määrättyä ympäristöä tai sen erityisten arkkitehtonisten tai historiallisten ansioiden vuoksi siltä osin, kuin sen luonne tai ulkonäkö muuttuisi energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamisen vuoksi tavalla, jota ei voida hyväksyä. Museovirasto esittää, että muutosten hyväksyttävyydestä olisi kuultava museoviranomaisia. Pykälän perusteluissa tulisi viitata standardiin *Kulttuuriperinnön vaaliminen. Ohjeita historiallisten rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen* (SFS-EN 16883:2017; julkaistu 17.1.2018 - päivitetty 26.11.2019). Kyseinen eurooppalainen standardi yhdistää historiallisten rakennusten

energiatehokkuuden parantamiseen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävät toimet rakennusten asianmukaiseen säilyttämiseen.

Energiamääräysten soveltamista tulisi harkita kaikissa korjaus- ja muutostöissä arvioiden parantamistoimien vaikutusta rakennuksen ominaisuuksien ja erityispiirteiden säilyttämiseen.

Rakennuksen vähähiilisyys 206 §

Lakiesityksessä ilmastonmuutosta pyritään torjumaan vähähiilisellä rakentamisella ja pidentämällä rakennusten elinkaarta. Pääpaino on vähähiilisuuden osalta uudisrakentamista koskevissa säännöksissä. Olemassa olevan rakennuskannan säilyttäminen ja korjaaminen on kuitenkin keskeinen väline nopeiden ilmastohyötyjen saavuttamisessa. Rakennuskannan uusiminen vähähiilisemmäksi ja energiatehokkaammaksi hillitsee ilmastonmuutosta vasta vuosikymmenten kuluessa (ks. Huuhka, Satu et al.: *Purkaa vai korjata? Hiilijalanjälkivaikutukset, elinkaarikustannukset ja ohjauskeinot*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:9).

Pykälässä edellytetään rakennusten suunnittelussa hiilijalanjäljen laskentaa sekä rakennuksen tavoitteellisen teknisen käyttöiän määrittämistä. Puurakentamisen ympäristövaikutuksista puhuttaessa ehdotuksessa mainitaan tavoiteltavaksi elinkaareksi 100 vuotta, jotta se muodostaisi hiilinielun. Samaan aikaan toisaalla (s. 547, ympäristöministeriön asetus rakennuksen tavoitteellisesta teknisestä käyttöiästä) todetaan, että ”Tavoitteellinen tekninen käyttöikä riippuisi rakennuksen käyttötarkoituksesta sekä rakennuksen tilaajan ja omistajan vaatimuksista ja tavoitteista. Esimerkiksi asuinrakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä voisi olla vähintään 75 vuotta, toimistorakennuksen vähintään 50 vuotta ja teollisuusrakennuksen vähintään 30 vuotta.”

Tavoitteet olisi mahdollista asettaa olennaisesti korkeammallekin. Rakennusten teknisen käyttöiän asettaminen huomattavasti pidemmäksi vähentäisi rakennusten hiilijalanjälkeä. Asia voitaisiin huomioida ilmastaselvityksessä. Esimerkiksi 150 vuoden tarkastelujaksolla saataisiin näkyviin myös rakennuksen purkamisen ja toistuvan uudelleenrakentamisen päästöt, ja se ohjaisi rakentamaan saman rakennuksen vain kerran 150 vuoden jaksolla.

Rakentamisen päästöjä merkittävästi vähentävä toimi olisi, että purkamisen myötä menetetty hiilijalanjälki huomioitaisiin purkamista vaativissa rakennushankkeissa.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet 207 §

Keskeinen keino kiertotalouden edistämiseksi on rakennuksissa käytettävien materiaalien valinnan ohjaus siten, että rakennukset ovat helposti ylläpidettäviä ja korjattavia. Uusiutuvat materiaalit voidaan kierrättää osana luonnon kiertokulkua, minkä vuoksi uusiutumattomista lähteistä peräisin olevia materiaaleja tulisi rakentamisessa käyttää mahdollisimman rajoitetusti. Myös kiertotalouteen soveltumattomien materiaalien käyttöä olisi syytä rajoittaa.

Purkujätteen materiaalivirrat voitaisiin pääosin ennakoida materiaalien valmistukseen käytettävistä aineista. Niin kauan, kun mahdollistetaan haitallisten aineiden käyttö rakennusmateriaaleissa, löytyy niitä myös rakennusten purkujätteistä.

Pykälässä mainitaan pitkäikäisyyden tekijänä tilojen ja rakenteiden muunneltavuus. Sen ohella ja ensisijaisena on mainittava tilojen yleispätevyys erilaisiin, siis myös muuttuviin käyttöihin.

Rakentamislupa 208 §

Esitetyt muutokset tähdentävät kulttuuriympäristön asemaa lupamenettelyssä. ”Korjaamiseen tarvittaisiin aina rakentamislupa, kun: 1) korjataan tai muutetaan kaavan tai lain nojalla suojeltua taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tavalla, jolla on merkittävää vaikutusta rakennuksen historialliselle tai rakennustaiteelliselle arvolle.”

Rakentamislupa tarvittaisiin aina silloin, kun korjattaisiin tai muutettaisiin suojeltua kohdetta. Rakentamislupa tarvittaisiin myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Rakentamisluvan hankkimista myös määritellään suojelukohteissa tarkemmin.

Korjattaessa rakentamislupa tarvittaisiin, jos korjaus kohdistuu vähäistä merkittävämmässä määrin toimenpidealueessa todetun terveyshaitan poistamiseen, toimenpidealueen kantava rakenne on vaurioitunut tai korjaustoimenpiteet voivat vaarantaa rakennuskohteen terveellisyyden ja turvallisuuden taikka korjaamisella on merkittävää vaikutusta kaupunkikuvalle, maisemaan tai kulttuuriympäristöön. Rakentamislupa tarvitaan myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin.

Museovirasto pitää näitä ehdotuksen muotoiluja hyvinä.

Pykälän perusteluissa tulisi selventää, miten jo luvan tarvetta harkittaessa onnistutaan arvioimaan, onko toimenpiteillä merkittävää vaikutusta kohteen arvolle – ja voiko arvion tehdä esim. tavanomaisen tasoinen rakennusvalvonta yksin.

Rakennuksen purkamislupa 217 § ja Purkamisluvan edellytykset 218 §

Ehdotuksen mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla yleiskaavassa niin määrätään, eikä alueella, jolla on voimassa 38 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Lupaa ei tarvita talousrakennuksen ja muun siihen verrattavan vähäisen rakennuksen purkamiseen, ellei rakennusta ole pidettävä historiallisesti merkittävänä tai rakennustaiteellisesti arvokkaana tai tällaisen kokonaisuuden osana.

Ehdotuksessa on muutettu purkamisluvan edellytyksiä. Muutoksen yhtenä tarkoituksena on huolehtia, ettei purkaminen vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelun tavoitteiden saavuttamista ja varmistaa, että rakennuksen suojelu koskeva asia saataisiin ratkaistua kohtuullisessa ajassa ehdotetun lain vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperintölain mukaisella suojelupäätöksellä (vrt. KHO 2002:73 ja 74).

Rakennuskohteen tietomalli 222 §

Museovirasto esittää, että ympäristöministeriön asetuksessa rakennuskohteen tietomallista ja koneluettavista tiedoista täsmennettäisiin, miten tarkkaan rakenteet, mitat jne. myös piiloon jääviltä osin esitetään.

Rakennuslupahakemus 223 §

Museovirasto esittää, että ympäristöministeriön asetuksessa tarkennettaisiin, että rakennuksen kuntoa koskevaan selvitykseen kuuluisi myös selvitys rakennuksen ominaisuuksista ja piirteistä, jossa tarvittaessa huomioidaan rakennuksen suojele.

Lausunto purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta 227 § ja Lausunto poikkeamisluvasta sekä sijoittamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta- aluetta koskevia säännöksiä 228 §

Museoviranomaisella ehdotuksessa viitataan perustellusti sekä Museovirastoon että museolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun alueelliseen vastuumuseoon. Museovirasto pitää erinomaisena, että museoviranomaiset on otettu ehdotuksessa huomioon ja mainittu lausunnon antajina. Ehdotettu kuukauden lausuntoaika on kuitenkin varsin niukka ja saattaa aiheuttaa ongelmia. Nyt ehdotetun lausuntoajan pidentäminen 1,5 kuukauteen olisi osaltaan lain yleisiä tavoitteita (1 §) palveleva ja realistinen muutos.

Rakennushankkeen vaativuus 265 §

Ehdotuksen mukaan rakennushankkeen vaativuuden määrää 1) hankkeen laajuus, hankkeen koko ja käyttötarkoitus, rakennuspaikan olosuhteet sekä rakennushistorialliset näkökohdat. Rakennushistoriallisista näkökohdista olisi kuultava museoviranomaisia.

Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje 303 §

Korjaamisen, korjausrakentamisen, ja myös rakennettuun ympäristöön sovitettavan uudisrakentamisen suunnitteluun tarvitaan pätevää ja ajantasaista tietoa kohteen ominaisuuksista ja erityispiirteistä. Sekä uudelle rakennukselle että lupaa edellyttävässä korjaus- ja muutostyössä (korjauksen kohteena olevalle toimenpidealueelle sekä käyttötarkoituksen muutoksessa) edellytettäisiin ehdotuksen mukaan konekielisesti luettavissa olevaa, rakennuskohteen tietomalleihin tai koneluettaviin tietoihin perustuvaa käyttö- ja huolto-ohjetta. Museovirasto pitää ohjeen ehdotettua sisältöä hyvänä.

Rakennuksen kunnossapito 304 §

Rakennuksen pitkäjänteisen kunnossapidon kannalta keskeisiä ovat toimenpiteet, jotka parhaalla tavalla estävät vaurioiden syntymistä rakennukseen.

Rakennuksen kunnossapidon laiminlyönti 305 §

Pykälässä olisi hyvä ilmetä, että harkittaessa rakennuksen määräämistä purettavaksi tulee ottaa huomioon myös kohteen mahdollinen suojele.

Muita huomioita ehdotuksesta

Valitusoikeudet 322 § – 346 §

Ehdotuksessa valitusoikeuksia on selkeytetty ja museoviranomaisille on annettu mahdollisuus valittaa niin purkuluvista kuin rakennusluvistakin. Tämä on nykytilanteeseen nähden selvä parannus. Osassa valituspykälää valitusoikeus on nimenomaisesti annettu museoviranomaiselle, osassa jätetty yleisemmin sen varaan, että valitusoikeus on muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Mahdollisuus valittaa esim. sijoittamisluvasta taikka toteuttamisluvasta on tärkeä, kun lupa-asiaan liittyy suojelelun kannalta merkityksellisiä asioita.

Muutokset rakennusperintölakiin

Lakiehdotuksessa esitetään myös muutoksia lakiin rakennusperinnön suojelemisesta.

Rakennusperintölain ja maankäyttö- ja rakennuslain rajapinta rakennusten suojelemisen suhteen on jossain määrin epäselvä, erityisesti voimassa olevan rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 3 kohdan osalta. Museovirasto pitää hyvänä, että kyseistä momenttia tarkennetaan esitetyllä tavalla.

Sen sijaan 2 §:n 3 momentin 2 kohdasta Museovirasto toteaa seuraavaa.

Lakiehdotuksen 40 §:ssä todetaan, että asemakaavaan voidaan ottaa rakennusperintölain 8 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Rakennusperintölain 8 §:ssä säädetään suojelun edellytyksiä. Näin ollen kaavaan voidaan ottaa lain 40 §:n sanamuodon mukaisesti suojelumääräyksiä paikallisesti, maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävän rakennuksen suojelemiseksi, mutta sitä, mitä osaa merkityksellisestä rakennuksesta suojeleminen koskee, ei kuitenkaan ole täsmennetty. Esitetyn rakennusperintölain muutoksen perusteluissa on todettu, että kyse olisi tilanteista, joissa suojeleminen ei voitaisi soveltaa kaavoitus- ja rakentamislakia viitaten siihen, että useimmiten kyse olisi sisätiloista tai kiinteästä sisustuksesta. Sitä, mihin osiin rakennusta kaavoitus- ja rakentamislain mukaisia suojelumääräyksiä voidaan soveltaa, ei kuitenkaan kaavoitus- ja rakentamislain mukaisesti täsmennetä. Esitettyjen rakennusperintölain muutosten osalta ei viitata oikeuskäytäntöön, jossa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoituksen on katsottu soveltuvan myös sisätiloihin ainakin porrashuoneiden osalta.

Esitetyn rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 2 kohdan muutoksen ja kaavoitus- ja rakennuslain 40 §:n muutoksen osalta jää epäselväksi, selventävätkö muutoksen rakennusperintölain ja kaavoituksen välistä rajapintaa, vai muuttavatko esitetyt muutokset lähinnä tulkintavaikeuden toisenlaiseksi kuin tällä hetkellä.

Museovirasto esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, että rakennusperintölain muutosten tai kaavoitus- ja rakentamislain perusteluissa viitataan kaavoituksen soveltuvuuteen porrashuoneisiin sen varmistamiseksi, että vallitseva soveltamiskäytäntö ilmenisi selkeämmin lainmuutoksesta.

Museovirasto katsoo, että rakennusperintölain mukaiset korvaussäännökset ovat nykyisellään epäselvät. Esitetyt muutokset rakennusperintölain 13 § ja 15 § selventävät asiantilaa, mitä Museovirasto pitää hyvänä.

Pääjohtaja

Tiina Merisalo

erikoistutkija

Laura Tuominen

Tiedoksi Opetus- ja kulttuuriministeriö