

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Satakunnan Museo lausuu asiasta museolain (314/2019) 7 §:n mukaisena alueellisena vastuumuseona toimialansa (kulttuuriympäristö, erityisesti rakennettu ympäristö ja arkeologinen kulttuuriperintö) osalta.

Museo katsoo, että laissa tulisi huomioida kulttuuriympäristö kokonaisuudessa ja huolehtia siitä, jokaisella kaavatasolla huomioidaan kulttuuriympäristö (arkeologinen kulttuuriperintö, kulttuurimaisema ja rakennettu kulttuuriympäristö). Kulttuuriympäristön huomioimista maankäytön suunnittelussa ei tule heikentää nykytilanteeseen nähden, vaan ennemminkin päin vastoin.

Kulttuuriperintö on paitsi alueellista identiteettiä vahvistavaa, myös valtakunnallisella tasolla Suomen näkyvää ja kertovaa historiaa, ja kasvutarinaa ja sen säilyminen on turvattava myös alueidenkäyttölainsäädännöllä, joka ohjaa maankäyttöä.

Tähän liittyen Satakunnan Museo muistuttaa, että §6 Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä tulisi huomioida myös kulttuuriympäristökohteet. Kansakunta, joka menettää osan historiastaan, menettää myös identiteettiään.

Satakunnan Museo näkee, että luonnoksessa esiintyvää kulttuuriympäristöä koskevaa termistöä tulee selkeyttää ja johdonmukaistaa. Termien väliset suhteet sekä niiden liittyminen esimerkiksi arkeologiseen kulttuuriperintöön jää luonnoksessa epämääräiseksi. Termistön tulee olla yksiselitteistä ja sen tulee kattaa rakennettu kulttuuriympäristö, kulttuurimaisema sekä arkeologinen kulttuuriperintö.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Luvussa 2 säädetään alueidenkäyttölain viranomaistehtävistä. Luvussa ei ole huomioitu alueellisia vastuumuseoita. Museolain 2019 mukaan museot toimivat alueellaan kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijoina. ALVA-museoiden tehtäviin kuuluu mm. maankäytönsuunnitelmista lausuminen viranomaisena, sekä kulttuuriympäristön vaaliminen ja neuvonta. Alueelliset vastuumuseot tulee huomioida viranomaisina ja mainita kaikkien niiden säädösten kohdalla, jotka liittyvät niiden viranomaistehtävään. Esimerkiksi rakentamislain perusteluihin on kirjattu, että museoviranomaisella tarkoitetaan sekä Museovirastoa että alueellista vastuumuseota.

Lisäksi elinvoimakeskusten tehtävissä ei ole mainittu kulttuuriperinnön vaalimisen edistämistehtäviä, jotka tulisi kuulua olennaisena osana elinvoimakeskusten tehtäviin. Kulttuuriympäristöllä on vaikutusta mm. alueiden hyvinvointiin sekä elinvoimaan.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Satakunnan Museo pitää onnistuneena sitä, että kulttuuriympäristönsuojelu nähdään osana kansainvälistä velvoitetta, ja valtakunnallisesti arvokkaat maisemat, valtakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt ja valtakunnallisesti arvokkaat arkeologiset kohteet on huomioitu. Satakunnan Museo kuitenkin huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ole mainittu maailmanperintökohteisiin liittyviä erityissäännöksiä.

Tärkeää on, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistuksessa vahvistetaan kulttuuriympäristön huomioimista osana kestävä ja kokonaisvaltaista alueidenkäyttöä. Osana kestävä kehitystä tulisi huomata, että esimerkiksi jo olemassa olevan rakennuskannan säilyttäminen ja sen ylläpitäminen auttavat hillitsemään ilmastonmuutosta.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan tehtävänä on ratkaista valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön kysymykset. Monissa kunnissa maakuntakaava on myös mahdollistanut arvokkaiden kulttuuriympäristöalueiden ja kohteiden säilymisen, joita ei ole yleis- tai asemakaavoitettu. Suurin huolenaihe luvussa 4 on pykälässä 27. esiintuotu maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentäminen.

Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa maakuntakaava on ohjeena, mutta uuden lain esitysluonnoksessa maakuntakaava tulisi "ottaa huomioon". Satakunnan Museo pitää ilmaisua liian tulkinnanvaraisena, ja esittää, että maakuntakaavan asema ohjaavana tulee säilyttää voimassa olevan lainsäädännön mukaisena ja sisällyttää uuteen alueidenkäyttölakiin. Maakuntakaavoituksen aseman pienentämisellä tulee olemaan heikentävä vaikutus myös kulttuuriympäristön vaalimiseen. Monilla alueilla maakuntakaava on ainoa kaavataso, jolla pystytään turvaamaan ja tunnistamaan arvokkaat kulttuuriympäristöt.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Satakunnan Museo pitää hyvänä, että yleiskaavassa tunnistettaisiin rakennetun ympäristön ja maiseman arvot sekä edistettäisiin niiden säilymistä, mutta muistuttaa, että myös kiinteät

muinaisjäännökset tai muut arkeologinen kulttuuriperintö tulee huomioida suunnittelumääräyksissä. Kulttuuriympäristöön liittyvien termien johdonmukaisuuteen tulee kiinnittää huomiota kaikilla kaavatasoilla.

Esitysluonnoksen mukaan yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtäaikaisesti. Muutos ei saa kuitenkaan heikentää kaavojen yhteydessä laadittavia selvityksiä. Usein selvitykset tehdään eri tarkkuudella riippuen siitä, onko kyse asema- tai yleiskaavasta. Selvitysten taso tulee huomioida jatkossakin.

Esitysluonnoksen § 37:n mukaan maakunta- ja yleiskaavasuojaus raukeaisi määräajan jälkeen, mitä Satakunnan Museo pitää erikoisena ratkaisuna ja jota ei myöskään perustella esityksessä. Kun kohde suojellaan, se perustuu selvityksiin ja laajaan tuntemukseen alueen kulttuuriympäristöarvoista. Suojelumääräysten määräaikaisuus heikentää oleellisesti kulttuuriympäristön asemaa ja suojelun edellytyksiä. Lisäksi määräaikaisuudella olisi hyvin todennäköisesti heikentävä vaikutus kohteiden ylläpitoon. Kulttuuriympäristökohteen ollessa kyseessä, tulee suojelun olla pysyvää.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Pykälän 46 mukaan asemakaava voitaisiin tehdä vaiheittain, mikä tarkoittaisi esimerkiksi tilanteita, joissa liike- tai toimistorakennuksia muutettaisiin asuinkäyttöön. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen voisi koskea esimerkiksi näiden kaavojen rakennussuojelua koskevien periaatteiden yhtenäistämistä tai uuden asiakokonaisuuden lisäämistä voimassa oleviin asemakaavoihin, esimerkiksi kansallisen kaupunkipuiston aluerajauksen osoittaminen asemakaavoissa. Satakunnan Museo muistuttaa, että asemakaavaa vaiheittain tehdessä tulee huomioida kokonaisvaikutukset. Vanhoissa liikekeskustoissa esimerkiksi liiketilojen muutokset asuinkäyttöön saattavat hiljalleen näivettää keskusta-alueen luonnetta ja muuttaa sen luonnetta. Asemakaavoja palastellessa on suuri mahdollisuus kompastua siihen, että kaava-alueesta ei muodosta tasapainoista, ajallista kokonaisuutta, joka olisi tasavertainen kaikille kaavan osallisille.

50 §:n toisen momentin mukaan rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Säädöksessä ei ole huomioitu kulttuuriympäristön muita osa-alueita; kulttuurimaisemaa ja arkeologinen kulttuuriperintöä, jotka tulee sisällyttää säädökseen. Kulttuuriympäristöön liittyvien termien johdonmukaisuuteen tulee kiinnittää huomiota kaikilla kaavatasoilla.

Asemakaava ei saa myöskään heikentää suojeltavien kohteiden arvoa, mitä tulee esityksessä mainittuun kohtuullisuuden käsitteeseen. Jäljellä oleva kulttuuriperintö on koko kansakunnan perintöä, josta huolehtiminen tulevaisuuteen on kestävä kehityksen mukaista, vastuullista ja kohtuullista.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva erityinen sijainnin ohjaus koskisi esitetyn lakimuutoksen mukaan edelleen yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruisia myymälöitä. Esitysluonnoksen mukaan maakuntakaava ei enää ohjaisi vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista tarkoitukseen osoitetulle alueelle. Satakunnan Museo pitää esitystä harkitsemattomana, ja

kulttuuriympäristökohteita vaarantavana. Monet taajamat ja kaupunkikeskustat saattaisivat menettää elinvoimaansa, mikäli kaupan suuryksiköiden sijoittaminen olisi mahdollista ilman maakunnallista, laajempaa ohjausta. Satakunnan Museo esittää, että esitysluonnosta tulisi vielä harkita, ja tarkastella laajasti vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Kaupan suuryksiköiden ohjaus tulisi jatkossakin sisällyttää maakuntakaavaan.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Satakunnan Museo näkee hyvänä, että 68 § pykälään lisättäisiin säännökset vähimmäisetäisyydestä asutukseen niiden tuulivoimayleiskaavojen osalta, jotka eivät sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle sekä lisäksi maisemavaikutusten huomioimista vahvistettaisiin. Museo näkee tärkeänä, että Lupa- ja valvontavirastolle siirtyvä valvonta VAT-alueiden valvonta sisältyisi uuteen lakiluonnokseen.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksessa on esitetty, että laadittaessa aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa olisi huolehdittava siitä, että aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle tai ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille. Satakunnan Museo huomauttaa, että aurinkovoimarakentamista esitetään usein myös maisemallisesti arvokkaille peltoalueille, jotka tulisi myös turvata.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Esitysluonnoksen pykälän 1 momentin ensimmäisen säännöksen mukaan kaavan olisi perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Säännöksessä käytettäisiin voimassa olevasta laissa käytetystä ilmaisusta ”merkittävät vaikutukset” poiketen ilmaisua ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset”. Tällä ei todeta olevan vaikutusta tarvittavaan tietoon ja selvityksiin. Satakunnan Museo pitää muutosta tervetulleena, sillä se mahdollistaa laajemmin kaavan vaikutusten arviointia suhteessa kulttuuriympäristöihin. ”Todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin” on ehdotettu lisättävän myös vaikutukset rakennuskustannuksista. Satakunnan Museo haluaa muistuttaa, että rakennuskustannukset eivät saa vaikuttaa suojeltavien rakennusten hoitotoimenpiteisiin tai mahdollistaa niiden purkamista vedoten rakennuskustannuksiin. Rakennuskustannusten osalta on myös huomattava, että jo olemassa oleva rakennuskanta on kestävä kehityksen kannalta kannattavaa säilyttää ja kunnostaa. Taloudellisten seikkojen lisäksi on myös punnittava kestävä kehityksen arvoja.

Kommentit luvusta 12 Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä

-

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Luvussa 18 säädetään muutoksenhausta. Perustuslain mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja tämän tulee olla lakiuudistuksen lähtökohtana. Ehdotettu valitusoikeuden rajausta kaventaa yksittäisten kulttuuriympäristötoimijoiden, asiantuntijoiden sekä yhdistysten vaikutusmahdollisuuksia. Tämä on myös ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa, joihin Suomi on sitoutunut, kuten Faron puiteyleissopimus, jossa korostetaan kansalaisten sekä yhteisöjen mahdollisuutta vaikuttaa kulttuuriperintöä koskeviin asioihin (SopS 50/2018) sekä Århusin yleissopimus (SopS 121–122/2004), jonka mukaan mukana olevien valtioiden tulee ympäristöä koskevissa asioissa taata kansalaisilleen oikeus saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon sekä vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus.

Alueellisilla vastuumuseoilla tulee olla jatkossakin valitusoikeus ja tämä tulisi selkeyden vuoksi myös mainita. Alueelliset vastuumuseot toimivat alueellaan kulttuuriympäristön asiantuntijoina ja hoitavat kulttuuriympäristön alueellisia viranomaistehtäviä. Esimerkiksi rakentamislain perusteluihin on kirjattu, että museoviranomaisella tarkoitetaan sekä Museovirastoa että alueellista vastuumuseota.

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto ja voimaantuloa koskevat säännökset

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

Kommentit alueidenkäyttölain muuttamisesta (liitelaki, nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamislaki)

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

-

Luonnos uudeksi alueidenkäyttöasetukseksi viimeistellään ja siitä pyydetään lausunnot syksyllä 2025. Jos haluatte jo nyt antaa siitä kommentteja niin voitte tehdä sen tässä.

-

Joukio Olli
Satakunnan Museo