

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

Lain yleinen tavoite on järjestää alueidenkäyttö ja rakentaminen luomalla edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Kestävän kehityksen käsite täsmennetään neljällä ulottuvuudella; ekologisella, taloudellisella, sosiaalisella ja kulttuurisella ulottuvuudella.

Lahden museot huomauttaa, että lakiesityksen valmistelun taso on kulttuuriympäristöjen sekä osallisten huomioimisen osalta puutteellinen ja huonosti toteutettu. Lakiesitystä ei ole perusteltu riittävästi, eikä siitä ole tehty riittävän kattavaa vaikutusten arviointia. Sen lisäksi lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt ja huonosti ajoitettu. Edellä mainittu kulttuuriympäristöjen huomioimisen heikkous näkyy lakiluonnoksessa erityisesti kulttuuriympäristöä koskevien termien epä johdonmukaisuutena eri kaavatasoilla.

Museo pyytää täsmentämään kulttuurisen ulottuvuuden käsitettä, joka on luonnoksessa kuvailtu pelkistetyksi olevan kulttuuriarvojen vaalimista. Luonnoksessa tulisi käydä ilmi, mitä kulttuuriarvot käytännössä tarkoittavat. Termejä tulee johdonmukaistaa niin, että kulttuuriympäristöä koskevat pykälät yksiselitteisesti kattavat rakennetun kulttuuriympäristön, arkeologisen kulttuuriperinnön sekä kulttuurimaiseman. On lisäksi huolehdittava siitä, että nämä kulttuuriympäristön eri osa-alueet ja niiden arvot otetaan huomioon alueidenkäyttölainsäädännössä kaikilla kaavatasoilla.

Maankäytön suunnittelussa tulee ottaa vahvemmin huomioon kulttuuriympäristö ja kulttuuriperintö, vähintään nykyisen lainsäädännön mukaisesti. Tämä on olennaista, sillä pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti on valmisteltu Kulttuuripoliittinen selonteko, joka on ristiriidassa nyt esitetyn alueidenkäyttölain luonnoksen kanssa. Lisäksi tutkimustieto

laajamittaisesti osoittaa säilyttävän täydennysrakentamisen, korjausrakentamisen ja tavoitteellisen rakennussuojelun hillitsevän rakennussektorin hiilipäästöjä verrattuna purkavaan täydennysrakentamiseen, mikä on lain yleisten tavoitteiden mukaista.

Maailmanperintökohteisiin liittyvät erityissäännöksiä ei ole luonnoksessa mainittu, minkä museo pyytää esitykseen lisäämään.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Alueellisia vastuumuseoita, jotka ovat museolaissa nimettyjä asiantuntijaorganisaatioita viranomaistyössä, ei ole selkeästi nimetty esim. lausuntoja, viranomaisneuvotteluja tai valituksia koskevissa kohdissa. Lain perusteluihin tulisi kirjata kaikki ne yhteydet, joissa alueellinen vastuumuseo katsotaan viranomaiseksi (lausunnot, viranomaisneuvottelut, valitusoikeudet), kuten rakentamislaisissa on tehty.

Kaavanlaatijan pätevyyden määrittely lailla on Lahden museoiden näkökulmasta hyvä asia.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Maakuntakaavoituksen merkitystä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkreettisena toimeenpanevana kaavatasona ei esitysluonnoksen mukaan enää mainittaisi. Kulttuuriympäristön näkökulmasta ratkaisu on arvojen säilymisen turvaamista heikentävä.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavan tehtäviin ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen vaan maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta rajattaisiin koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Maakuntakaavamääräyksiä annettaessa olisi otettava huomioon 23 §:n mukaiset maakuntakaavan sisältövaatimukset, mikä käytännössä tarkoittaisi, ettei maakuntakaava saisi aiheuttaa maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Suojelumääräyksetkään eivät siten velvoittaisi maanomistajaa aktiivisiin toimenpiteisiin ja kohtuuton haitta on vaikeasti tulkittava määritelmä. Maakuntakaavan ohjausvaikutus heikkenee ja lisäksi mahdollistetaan poikkeaminen maakuntakaavasta, mikäli siihen on perusteltu syy. Säännöksestä halutaan poistaa viranomaisten maakuntakaavaa koskeva edistämisvelvoite. Edellä mainitut toimet saattavat muodostua uhaksi kulttuuriperinnön huomioimiselle ja säilymiselle.

Luonnoksessa esitetään maakuntakaavojen ehdotusvaiheen erillisen viranomaislausuntokierroksen poistamista. Ehdotusvaiheen lausuntokierroksen etuna on, että viranomaisten kannat on kirjallisesti koottu viranomaisneuvottelua varten, ennen kuin ehdotus on yleisesti nähtävillä. Käytäntö sujuvoittaa kaavan käsittelyä (suora vaikutus mm. edellytettujen selvitysten tasoon) ja vähentää valitusten määrää. Luonnoksessa esitetty viranomaislausuntokierroksen poistaminen taas mahdollisesti lisää valitusten määrää.

Perustelutekstiin on lisätty maininta suojelumääräysten mahdollisesta määräaikaaisuudesta kulttuuriympäristön osalta. Määräyksen tarkoitusta ei avata perusteluissa. Suojelumääräysten määräaikaaisuus heikentää oleellisesti maakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöalueiden asemaa ja suojelun edellytyksiä. Monilla alueilla maakuntakaava on ainoa kaavataso, jolla pystytään turvaamaan ja tunnistamaan arvokkaat kulttuuriympäristöt. Määräysten määräaikaaisuus ei kannusta arvokkaan kulttuuriympäristön ylläpitoon ja säilyttämiseen, ja on siten koko suojelumääräysten tarkoitusta vastaan. Suojelumääräyksiä on aiemminkin tarkasteltu uudelleen aina uuden maakuntakaavan laatimisen tullessa ajankohtaiseksi, joten erillistä määräaikaaisuutta ei ole tarvetta lisätä.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Esityksen mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Säännöksessä ei enää edellytettäisi sitä, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen. Ehdotetuilla muutoksilla heikennettäisiin yleiskaavan strategista merkitystä, sitovuutta sekä yleiskaavassa tunnistettujen kulttuuriympäristöarvojen säilymistä. Yleiskaavan ohjausvaikutus kulttuuriympäristön osalta on tärkeä asemakaavoitusta ohjaava tekijä, jonka sitovuuden heikentämisellä on suoria vaikutuksia kulttuuriympäristön arvojen säilymiseen. Esityksessä ei myöskään eritellä sitä, miten yleiskaavan vanhentuneisuus todetaan.

Perustelutekstiin on lisätty maininta suojelumääräysten mahdollisesta määräaikaaisuudesta kulttuuriympäristön osalta. Määräyksen tarkoitusta ei avata perusteluissa. Suojelumääräysten määräaikaaisuus heikentää oleellisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöalueiden asemaa ja suojelun edellytyksiä. Monilla alueilla yleiskaava on tarkin kaavataso, jolla pystytään turvaamaan ja tunnistamaan arvokkaat kulttuuriympäristöt. Määräysten määräaikaaisuus ei kannusta arvokkaan kulttuuriympäristön ylläpitoon ja säilyttämiseen, ja on siten koko suojelumääräysten tarkoitusta vastaan. Suojelumääräyksiä on aiemminkin tarkasteltu uudelleen aina uuden yleiskaavan laatimisen tullessa ajankohtaiseksi, joten erillistä määräaikaaisuutta ei ole tarvetta lisätä.

Voimassa olevan lain yleiskaavan sisältövaatimusten lisäksi säädettäisiin olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämistä, luonnon monimuotoisuuden vaalimista, lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnan hulevesijärjestelmän edellytyksiä koskevista sisältövaatimuksista. Ehdotetuilla muutoksilla olisi erityistä merkitystä ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kannalta. Lahden museot/Päijät-Hämeen alueellinen vastuumuseo huomauttaa, että ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta ensiarvoisen tärkeää olisi myös kulttuuriympäristön säilymisen turvaaminen, sillä tutkittu tieto osoittaa purkavan täydennysrakentamisen olevan 50 vuoden tarkastelujaksolla hiilipiikki, verrattuna olemassa olevien rakennusten peruskorjaamiseen. Tavoitteellinen rakennusten suojelu tulisi olla yksi keino ilmastonmuutoksen torjumisessa, myös lainsäädännön näkökulmasta.

Yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittely §41 ja kaavojen saman aikainen laatiminen saattaa heikentää tehtävien selvitysten laatua. Maakunnissa rakennusperinnön inventointityö keskittyy usein

yleiskaavan laatimiseen, jolloin rakennusperinnön arvoja tutkitaan laajalta alueelta. Lisäys yhteiskäsittelystä ei ole tarpeellinen, sillä kaavoja voidaan jo nykyisen lain puitteissa käytännössä valmistella yhtä aikaa. Yhteiskäsittely sen sijaan lisää valitusriskiä ja voi pidentää prosessia, kun molemmat kaavatasot sisältyvät samaan päätöspykälään.

Vaikka yhteiskäsittelyä perustellaan vuorovaikutusprosessien yhdistämisestä saavutettavalla sujuvuudella, osallisten näkökulmasta epäedullisiin ja epäoikeudenmukaisiin tilanteisiin, esimerkiksi, jos yleiskaavassa päädytään osallisen näkökulmasta huonoon ratkaisuun, asemakaavan sisältöön ei voi enää vaikuttaa. Pidämme huolestuttava osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä, mikä suoraan kaventaa kansalaisten oikeuksia ja kansalaisyhteiskuntaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Lahden museot huomauttaa edelleen, että kulttuuriympäristön käsitteitä tulee täsmentää ja johdonmukaistaa.

Asemakaavan sisältövaatimukseen tulee lisätä maininnat kulttuuriperinnöstä, rakennetusta kulttuuriympäristöstä, arkeologisesta kulttuuriperinnöstä sekä kulttuurimaisemasta. Pidämme huolestuttavana osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä, mikä suoraan kaventaa kansalaisten oikeuksia ja kansalaisyhteiskuntaa.

Asemakaavan ajantasaisuuden määrittely yhdenmukaiseksi rakentamislain kanssa on tärkeää. Rakentamislaki on kuitenkin lisännyt tarvetta ajantasaistaa kaavoja. Jos lainsäädäntöä halutaan viedä kaavojen ajantasaisuuden osalta tarkempaan suuntaan, tulee kuitenkin kiinnittää huomiota kaavoituksen riittäviin resursseihin, jotta kirjauksen toteuttaminen on käytännössä mahdollista. Muussa tapauksessa asemakaavan ajantasaisuutta arvioitaessa on mahdollista, että kunta tulkitsee kaavoja ajantasaisiksi selkeistä puutteista huolimatta, sillä resursseja alueen kaavoittamiseen uudelleen ei ole. Se, ettei kunnan päätöksestä todeta asemakaava ajantasaiseksi voi valittaa, on tällaisissa tilanteissa ongelmallista.

Kunnan velvoite ajantasa-asemakaavan ylläpitämiseksi on aiheellinen esimerkiksi kulttuuriympäristöä koskevan ajantasaisen suojelutiedon kannalta ja sen kirjaaminen lakiin on perusteltua.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Ei huomautettavaa

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lahden museot yhtyvät Museoviraston lausunnossaan esittämiin huomioihin tuulivoimarakentamista koskevasta luvusta.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lahden museot yhtyvät Museoviraston lausunnossaan esittämiin huomioihin aurinkovoimarakentamista koskevasta luvusta.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei huomautettavaa.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Luonnoksessa esitetään lukuun lisäystä, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa on lisäksi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Velvoite ei saisi johtaa siihen, että kaava-alueen rakennuskannan vaihtoehtoja korjausrakentamisen ja uudisrakentamisen välillä punnittaisiin yksipuolisesti kustannuksia painottaen ja tarkoituksenhakuisesti. On otettava huomioon, että korjausrakentamisella ei tarvitse päästä uudisrakentamista vastaavaan tilanteeseen, siitä huolimatta, että tätä tilannetta usein käytetään ainoana laatutasona uudis- ja korjausrakentamisen kustannuksia vertaillessa. Olemassa olevaan rakennuskantaan sisältyy usein kulttuurihistoriallisia arvoja ja siihen sitoutuu ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta merkittävästi hiiltä sekä inhimillisiä resursseja, mitkä seikat puoltavat rakennusten korjausrakentamista uudisrakentamisen sijaan. Korjausrakentamisen tulisi olla yksi laajamittaisesti käytetty keino ilmastonmuutoksen hillinnässä ja lainsäädännön tulisi pyrkiä sen aseman vahvistamiseen.

Alueelliset vastuumuseot on lausuntopyyntövelvoitteen osalta asianmukaisesti mainittu. Niissä on aiheellista mainita myös Museovirasto, ottaen huomioon viraston roolin mm. maailmanperintöä ja valtakunnallisesti merkittäviä kulttuuriympäristökohteita koskevissa asioissa. Saamelaiskäräjiä koskeva lausuntopyyntövelvoite on aiheellisesti kirjattu lakiin.

Esitysluonnoksen mukaan kunnan on pyydettävä lausunto asemakaavaehdotuksesta Lupa- ja valvontavirastolta, jos kaava koskee valtakunnallista alueidenkäyttötavoitetta tai kulttuuriympäristön suojelun tai rakennussuojelun kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta. Ilmaisu saattaa rajoittaa tapauksia, joissa alueelliselta ympäristöviranomaiselta on pyydettävä lausunto.

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

Luonnoksen mukaan maanomistajalla olisi jatkossa aloiteoikeus yleis- ja asemakaavalle ja kunnille velvollisuus käsitellä aloite laissa säädetyssä määräajassa. Ns. kumppanuuskaavoituksessa lakiin kirjattaisiin prosessi, jossa kunta antaa maanomistajalle mahdollisuuden kehittää yleis- tai asemakaavaa kunnan ohjauksessa. Määräajan tulee olla riittävän pitkä mahdollisten/ tarpeellisten kulttuuriympäristöselvitysten laatimista varten.

Esityksessä vahvistetaan yksityisten tahojen aloiteoikeutta. Tämä voi tarkoittaa asemakaavan sisällön päivittämistä yksityisen toimijan intressien mukaiseksi, mikä yhdistettynä osallistumismahdollisuuksien heikkenemiseen, voi mahdollisesti kaventaa kansalaisten oikeuksia osallistua elinympäristöänsä koskevien asioiden päätöksen tekoon.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei huomautettavaa.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei huomautettavaa.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei huomautettavaa.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Ei huomautettavaa.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei huomautettavaa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

§ 114:ssä Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ehdotetaan, että valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valitusoikeuden poistaminen mainittujen asemakaavojen osalta kunnan jäseniltä ei ole lain yleisen osallistumistavoitteen mukaista ja heikentää myös kuntalaisille tärkeän kulttuuriympäristön arvojen säilymistä sekä yksittäisten kulttuuriympäristötoimijoiden ja -asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia. On huomioitavaa, että asemakaavoituksessa osallisia on tosiasiassa paljon laajempi joukko, kun varsinaiset asianosaiset. Esitys kaventaa kansalaisten oikeuksia ja kansalaisyhteiskuntaa huolestuttavalla tavalla.

Eduskunnan hyväksymä Faron kulttuuriperintösopimus korostaa osallisuutta kulttuuriperintöön tärkeänä kaikille kuuluvana mahdollisuutena ja lakiesitys on sen kanssa olennaisesti ristiriidassa.

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

Ei huomautettavaa.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei huomautettavaa.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei huomautettavaa.

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

Ei huomautettavaa.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Ei huomautettavaa.

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

-

Koskelainen Liisa-Marjatta
Lahden kaupunki - Lahden museot / Päijät-Hämeen alueellinen
vastuumuseo