



Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO

lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntö 27.9.2021

Lausunto, Hallituksen esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta, luonnos

Ympäristöministeriö pyytää mm. Kainuun ELY-keskukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta (jäljempänä KRL). Kainuun ELY-keskus kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin asioihin:

Maakuntakaavoitus

Lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa maakuntakaavan oikeusvaikutusten laajuuteen joko niin, että oikeusvaikutukset kohdentuisivat vain aluerakenteeseen, liikennejärjestelmään ja -verkkoon ja viherrakenteeseen tai, että oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa, vaan maakuntakaava olisi lähes nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen.

Kainuun näkökulmasta maakuntakaava palvelisi maankäytön suunnittelutarpeita kaavahierarkiassa paremmin, jos käytettäisiin vaihtoehtoisia malleja, eli oikeusvaikutuksia maakuntakaavassa ei juurikaan rajattaisi. Silti Kainuun ELY-keskus yhtyy lakiehdotuksen esitykseen, että yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen arviointi voi jäädä kunnan omaan harkintaan. Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan maakuntakaavan merkitys korostuu sellaisissa ylikunnallisissa maankäyttötarpeissa, jotka usein edellyttävät laajempaa tarkastelua. Tällaisia asioita ovat esim. kaivostoiminta, sähkönsiirto, tuulivoimahankkeet ja rakennettu kulttuuriympäristö etenkin silloin kun yleiskaavallinen tilanne kunnassa ei ole kattava. Tulee huomioida, että Kainuussa ei ole toistaiseksi laadittu laajoja koko kunnan kattavia yleiskaavoja.

Lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavassa voidaan esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Mikäli nämä muut tarpeelliset asiat eivät ole oikeusvaikutteisia, herää kysymys, missä määrin kunnat sitoutuvat noudattamaan maakuntakaavaan ei-oikeusvaikutteisia ratkaisuja myöhemmissä maankäyttösuunnitelmissaan. Tätä Kainuun ELY-keskus pitää varsinaisen lakiehdotuksen ongelmakohtana.

Lakiuudistuksen vaikutukset ELY-keskusten resursseihin

Lakiuudistuksella on Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan vaikutuksia myös ELY-keskusten resurssitarpeisiin. Nämä tulisi turvata uudistuksen yhteydessä.

07.12.2021

Lakiuudistuksen yhteydessä ELY-keskusten roolia on tarkoitus muuttaa siten, että ELY-keskusten valvonta palautettaisiin lähes siihen tasoon mikä sillä oli ennen vuonna 2017 tapahtunutta lakimuutosta. Tämän lisäksi, mikäli esim. maakuntakaavan oikeusvaikutukset keskittyisivät vain lakiehdotuksessa esitettyihin asioihin, Kainuun ELY-keskus näkee, että rakennussuojeluesitysten määrä joko ELY-keskusten omina esityksinä tai rakennusperinnön suojelemisesta annetussa laissa (498/2010) säädettyjen tahojen esityksinä saattaa lisääntyä. Esim. Kainuussa asema- ja yleiskaavoitettavien alueiden ulkopuolelle jää runsaasti alueita, jonne voimassa olevassa maakuntakaavassa on osoitettu säilytettäviä ja/tai suojeltavia kohteita ja alueita.

KRL:n 170 §:ssä säädetään korvauksista metsänkäytön rajoituksista. Esityksen mukaan kiinteistönomistajalla olisi oikeus saada tietyissä tapauksissa korvausta valtiolta. Kainuun ELY-keskuksen tulkinnan mukaan pykälässä säädettyissä korvausasioissa toimeenpanevana viranomaisena olisi ELY-keskus.

MRL:n uudistuksen yhtenä tavoitteena on digitalisaation edistäminen. Yksi näistä digitalisaation tavoitteista on vähentää kuntien ja ELY-keskusten päällekkäistä työtä mm. kaavojen ja päätösten seurantatietojen osalta. KRL:n 14 §:n perustelujen mukaan tietojen tallentamisesta valtakunnallisiin seurantajärjestelmiin voidaan ELY-keskuksissa luopua, koska tiedot saadaan uuden rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta. Tätä työnjakoa Kainuun ELY-keskus pitää kannatettavana. Kainuun ELY-keskus huomauttaa, että vaikka kunnat huolehtisivat tiedot suoraan rajapintojen kautta valtakunnalliseen tietojärjestelmään, tämä ei välttämättä vähennä ELY-keskusten työmäärää siinä määrin kuin se on sivujen 161-162 taulukossa laskettu.

Lakiluonnoksessa korostetaan kiertotalouden merkitystä. Kiertotalouden huomioiminen on nostettu uutena vaatimuksena sekä maakuntakaavan että yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin. Kiertotaloutta on korostettu myös rakennusten purkamisen yhteydessä. Ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta kiertotalous on kannatettava asia, mutta tulee huomioida, että uutena elementtinä tämän asian hallitseminen vaatii myös ELY-keskusten asiantuntemuksen lisäämistä. Kiertotalouden hallinta edellyttää ELY-keskuksilta sekä neuvontaa että osaamisen kehittämistä.

Rakentamisen luvanvaraisuus

KRL:ssa rakentamisluvasta säädetään 208 §:ssä. Kainuun ELY-keskus pitää selkeämpänä, että rakentamiseen tarvittaisiin uudistuksen myötä ja nykyiseen käytäntöön nähden vain yksi lupa ja että ilmoittamismenettelystä luovutaan.

Uudistuksen yhteydessä rakentamisen lupakynnystä nostetaan huomattavasti nykyiseen lakiin nähden. Yksittäisenä rakentamisen luvanvaraisuuteen kuuluvana asiana Kainuun ELY-keskus nostaa esille rakentamislupakynnykseen liittyvän asian. Ehdotuksen mukaan esim. saunarakennus ei automaattisesti kuulu luvittavien rakennusten piiriin.

07.12.2021

Vaikka ilman lupaa rakennettavien rakennusten tulisi noudattaa tämän lain, kaavan ja rakennusjärjestyksen säännöksiä ja määräyksiä, Kainuun ELY-keskus näkee silti pykälän heikkoutena, että etenkin saunarakennusten osalta pykälä ei välttämättä ohjaa rakentamista toivotulla tavalla. Tulee huomioida, että monet erilliset saunarakennukset sijaitsevat usein ranta-alueilla ja usein rantarakennuspaikan rakentaminen aloitetaan saunarakennuksista. Tosiasiallisesti saunarakennuksia käytetään myös asuinrakennuksina, vastoin haettua ja myönnettyä rakennuslupaa. Kainuussa sekä useissa voimassa olevissa ranta-asema- ja yleiskaavoissa että rakennusjärjestyksissä saunarakennuksen kerrosala voi olla usein enintään 30 k-m² eli kerrosala jäisi KRL:ssä säädetyn rajan alapuolelle.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kuntien rakennusjärjestyksillä olisi roolia rakentamisen ohjauksessa, erityisesti tarkemman kaavoituksen ulkopuolelle jäävillä alueilla. Kainuun ELY-keskus pitää perusteluja teoreettisina ja epätodellisina. Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan rakennusjärjestyksillä ei saunarakennusten osalta saavutettaisi sitä hyötyä mitä lakiehdotus tavoittelee. Lakiehdotus lisäisi erityisesti rakennusvalvontaviranomaisten jälkivalvonnan tarvetta.

KRL:n 208 §:n 2 momentin mukaan uuden rakennuskohteen rakentaminen voi edellyttää rakentamislupaa, jos rakentamisella on vaikutuksia mm. maisemaan tai rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi. Kainuun ELY-keskus pitää tätä säännöstä ongelmallisena. Säännöstä voidaan eri rakennusvalvonnoissa tulkita hyvinkin laajasti tai päinvastoin hyvinkin suppeasti. Uhkana on, että ranta-alueelle sijoittuvalla saunarakennuksella ei nähdä olevan vaikutuksia maisemaan tai että esim. paloturvallisuutta ei liitettäisi osaksi teknisiä vaatimuksia. Lisäksi tulee huomioida, että usein ranta-alueelle sijoittuvalla saunarakennuksella saattaa olla vaikutuksia myös luonnon monimuotoisuuteen. Muun muassa näihin seikkoihin toivoisi perusteluissa kiinnitettävän laajempaa huomiota.

Vaikka rakentamislupakynnystä on nostettu, positiivisena asiana voidaan todeta, että korjaamiseen tarvitaan aina rakentamislupa, kun korjataan tai muutetaan kaavan tai lain nojalla suojeltua taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tavalla, jolla on merkittävää vaikutusta rakennuksen historialliselle tai rakennustaiteelliselle arvolle (mm. suojellun rakennuksen julkisivun värin muuttaminen).

Ilmastonmuutos

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on tuotu vahvasti esille koko uudistuksessa aina tavoitteista pykälätekstiin saakka. Ilmastonmuutoksen mukanaolo läpileikkaavasti mm. tavoitteissa, rakentamiskysymyksissä ja vaikutusten arvioinneissa tuottaa mahdollisuuden vaikuttaa aidosti ilmastokysymyksiin eri mittakaavoissa. Perusteluissa tuodaan esiin, että ilmastonäkökulma kytkeytyy myös palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavuttavuuteen sekä vähähiilisen liikkumisen edellytyksiin ja liikkumistarpeen vähentämiseen kaikilla kaavatasoilla. Perusteluissa on myös nostettu esiin, että

07.12.2021

ilmastonmuutoksen hillintäratkaisut tulee huomioida lähiympäristöjen suunnittelussa mm. viherrakenteen ja elinympäristön laadun kannalta.

Erityisesti KRL:n 5 § on nykyiseen MRL:iin verrattuna selkeästi ilmastokysymyksiä syventävä lisäys. On kuitenkin huolehdittava, että pykälällä viitataan koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään eikä ainoastaan kaavoihin. Hillinnässä asiakokonaisuudet on kuvattu kattavasti ja vaikuttavimpiin tekijöihin on kiinnitetty huomiota mm. kaupunkiseutujen, liikennejärjestelmän sekä yhdyskuntarakenteen eheyden osalta. Myös metsäkadon ehkäiseminen on merkittävä toimenpide ilmastomuutoksen hillinnässä ja ehdotettu uudistus tukee tätä tavoitetta huomattavasti nykytilannetta paremmin. Huomionarvoista on sopeutumisen laajan käsitteen käyttäminen, mikä laajentaa ymmärrystä sopeutumiseen sisältyvistä näkökulmista ja mahdollistaa terveellisen ja turvallisen elinympäristön tavoittelun myös muuttuvissa olosuhteissa.

Tulvavaara-alue käsitteenä vaatisi KRL:n 5 §:ssä vielä tarkempaa määrittelyä. Määritelmän tulisi joustaa ilmasto-olosuhteiden muuttuessa. Määritelmän tulisi kattaa myös rakentamisalueelle kulkevat tie- ja infrayhteydet.

KRL:n 5 §:ssä säädetään ilmastomuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta. Pykälässä on asetettu erilaisia tavoitteita ilmastomuutoksen hillinnäksi. KRL sisältää myös eri kaavatasoille asetetut laadulliset vaatimukset. Todettakoon, että ilmastovaikutusten arviointia on tehty jo tähän asti erityisesti suurimmissa kaavoissa, mutta ehdotus täsmentää tilanteen kattamaan kaikki kaavatasot. Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan jää hieman epäselväksi mikä on KRL:n 5 §:n painoarvo kaavojen laadullisiin vaatimuksiin. Perusteluissa olisi hyvä tarkentaa pykälän keskinäistä suhdetta maankäytön suunnittelussa.

Ilmastaselvitysten osalta on tärkeä tarkentaa, tarvitaanko erillistä selvitystä vai voiko sen toteuttaa osana muita taustaselvityksiä. Erityisesti sopeutumisen kysymyksessä tarvitaan erityisalojen asiantuntemusta esim. luonnonsuojelun tai hulevesien hallinnan suhteen. Mikäli aihepiiriä tarkastellaan jo jossain toisessa taustaselvityksessä, voisi sekä asiantuntemuksen että resurssien kannalta olla tarkoituksenmukaisempaa tehdä sopeutumistarkastelut osana kutakin erityisalaa ja koostaa johtopäätökset osaksi ilmastaselvitystä. Muutoin on vaarana, että ilmastaselvityksistä muodostuu pintapuolisen tarkastelun väline, jossa ei aidosti tunnisteta päästö- ja nieluvaikutuksia tai ilmastomuutoksesta aiheutuvia riskejä ja vaikutusketjuja, eikä vaikutusten arviointi toimi suunnittelun apuvälineenä.

Lisäksi tulee huomata, että yhdenmukaisten, myös pienten kuntien resursseilla käyttöön saatavien työkalujen kehittäminen on kriittistä ilmastotavoitteiden onnistumisen kannalta. Erityisesti hiilinieluja ja -varastoja koskevissa kysymyksissä olisi tarvetta valtakunnallisesti yhtenäiselle ja kattavalle tietokannalle. Samalla avautuu myös uusia mahdollisuuksia kehittää vaikutusten arviointia ja kartuttaa aiempaa täsmällisempää tietoa yhdyskuntarakenteen ja rakentamisen

ilmastovaikutuksista, mikä pitkällä tähtäimellä mahdollistaa myös paremmin tietoon pohjaavan suunnittelun.

Lakiehdotuksessa puhutaan ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen rinnalla ilmastonmuutoksen torjunnasta. Kainuun ELY-keskus ehdottaa, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön mukaisesti ilmastonmuutoksen torjunnan tilalla käytettäisiin yksistään ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista.

Rakennetun kulttuuriympäristön vaaliminen

Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ehdotettu KRL asettaa maakuntien kulttuuriympäristöt eriarvoiseen asemaan vaikkakin KRL:n 179 §:n perusteluissa mainitaan, että uusi KRL turvaa kulttuuriympäristöjen ja arvorakennusten säilymistä aiempaa kokonaisvaltaisemmin.

Esityksessä todetaan, että rakennussuojelun osalta on tarkoitus säilyttää työnjako, jossa asemakaava-alueilla rakennussuojelu toteutetaan pääasiassa asemakaavalla ja asemakaavan ulkopuolisilla alueilla lailla rakennusperinnön suojelemisesta. Tämä tarkoittaisi nykyisen lainvalintajärjestelmän säilyttämistä pääpiirteissään ennallaan rakennussuojelun osalta, jolloin rakennusperinnön suojeleminen säilyisi kiinteänä osana yksityiskohtaista alueidenkäytön järjestämistä ja siihen liittyvää kunnan tehtäväkenttää. Esityksen mukaan rakennusperintölakiin perustuva suojelupäätös olisi ainoana rakennusperinnön suojelemisen keinona alueella, joita ei oteta yksityiskohtaisen kaavoituksen piiriin. Kuten jo edellä Kainuun ELY-keskus totesi, tällainen linjaus voi johtaa Kainuussa rakennusperintölakiin perustuvien suojeluprosessien lisääntymiseen, joka on päinvastainen lain tavoitteeseen nähden.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että maakuntakaavan oikeusvaikutukset rajoittuisivat vain tiettyihin asioihin. Kulttuuriperinnön arvoihin liittyviä suunnittelumääräyksiä ja kulttuuriarvoja koskevia suojelumääräyksiä ei maakuntakaavassa enää voisi antaa, koska kulttuuriperintö ei kuuluisi maakuntakaavan oikeusvaikutteeseen sisältöön. Toisin kuin ehdotuksessa todetaan kulttuuriympäristöjen säilymistä turvaamisesta, ehdotetun maakuntakaavan oikeudellisen aseman muutoksen seurauksena Kainuussa jäisi suuri määrä kulttuurihistoriallisesti arvokasta rakennusperintöä vaille oikeusvaikutuksia. Kuten lakiehdotuksessa on todettu, on maakuntakaava suurimmalla osalla Suomen pinta-alaa ja monilla maaseutumaisilla alueilla ainoa voimassa oleva kaava, näin myös Kainuussa. Kainuussa ei ole laadittu laajoja, koko kunnan kattavia yleiskaavoja ja siksi maakuntakaavoissa on käsitelty asioita, jotka on tarkoitettu ratkaistavaksi kuntatasolla. Kulttuuriympäristön vaaliminen on ollut yksi keskeinen alueidenkäyttömuoto maakuntakaavan toteutumisen kannalta ja monet Kainuun valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaat kohteet ovat pelkän maakuntakaavan suojelumerkinnän varassa.

Esityksen tavoite, että rakennusperintölakiin perustuva suojelupäätös olisi ainoana rakennusperinnön suojelemisen keinona alueella, joita ei oteta yksityiskohtaisen kaavoituksen piiriin, antaa ristiriitaisen kuvan ehdotettuihin yleiskaavan säännöksiin peilaten. Lakiehdotuksen mukaan yleiskaavan

07.12.2021

laadullisissa vaatimuksissa on erityistä huomiota kiinnitettävä muun muassa rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaamiseen ja valimiseen. Lisäksi yleiskaavamääräyksissä on mahdollista antaa tarpeellisia suojelumääräyksiä. Jo maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa on todettu, että yleis- ja maakuntakaavojen suojelumääräysten merkitystä ja suhdetta etenkin purkamislupien myöntämisedellytyksiin tulisi selkiyttää, sillä yleis- ja maakuntakaavoissa olevien suojelumerkintöjen ja kaavamääräysten oikeudellinen merkitys on epäselvä esimerkiksi suhteessa purkamisluvan myöntämisedellytyksiin eikä yleispiirteisten kaavojen suojelumerkinnot yksistään ole estäneet purkamisluvan myöntämistä.

Asemakaavan laatimisen tarve ja ajantasaisuuden arviointi voivat nousta esiin purkamislupaa harkittaessa. KRL:n 36 §:n mukaan asemakaava olisi laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys ja maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Kaavamonopoliin liittyvä kunnallinen päätäntävalta säilyisi. Yleisen edun näkökulmasta säännös velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Lisänä on ehdotettu 47 §:n 3 momentissa asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista. Säännökset eivät Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan turvaa riittävällä tavalla Kainuun rakennettua kulttuuriperintöä asemakaavoittamattomilla alueilla.

Arvioitaessa MRL:n toimivuutta on todettu, että asemakaavojen uudistamistarve perustuu ensisijaisesti siihen, ohjaako asemakaava riittävästi ja tarkoituksenmukaisesti yhdyskunnan kehittämistä ja rakentamisen ohjausta. Jo voimassa olevan MRL:n aikana on myös todettu, että kulttuuriympäristön vaalimistavoitteiden toteutuminen tulisi selvittää kaavoittamattomilla alueilla eli on siis erittäin epätodennäköistä eikä välttämättä tarkoituksenmukaistakaan, että jatkossakaan haja-asutusalueiden suojelukohteille laadittaisiin suojelun turvaavaa (postimerkki)asemakaavaa. Mainittakoon myös, että kuntien kaavoitusmonopolista johtuen ELY-keskuksella ei ole tässä asiassa vaikutusvaltaa asemakaavoitukseen rakennusperinnön turvaamiseksi.

KRL:n 179 §:n 4 ja 5 kohdat pyrkivät ohjaamaan kulttuuriympäristöjen säilymistä. Perustelujen mukaan pykälä sisältää säännöksen rakennuskannan kunnossapidosta, mistä osa vastuusta kuuluu rakennuksen omistajalle. Uutena tulisi vaatimus ottaa suunnittelussa ja toteutuksessa huomioon mahdollisuus uusien kulttuuriympäristöjen ja arvorakennusten syntymiselle. Jo nykyisessä MRL:ssa on pykälä rakennusten kunnossapidon vaatimukselle, joka on todettu rakennussuojelun kannalta melko tehottomaksi. Rakennuskannan hoitoa ja käyttöä koskevien säännösten huomioimisessa on suuria alueellisia eroja. Viranomaisten haluttomuus puuttua asiaan koetaan heikoksi eikä rakennusvalvonnalla ole kaikkialla riittäviä resursseja eikä koulutettua henkilökuntaa erikoisalojen ammattitaitoiseen ohjaukseen, kuten arvioimaan rakennusten ja kaupunkikuvan kulttuurihistoriallisia, arkkitehtonisia tai rakennussuojelullisia tavoitteita. Tämä asettaa kunnat ja maakunnat eriarvoiseen asemaan, eikä lakiehdotus tuo parannusta asiaan. Sama koskee ehdotettua 14 §:n 4 momenttia, jossa säädetään kunnan

07.12.2021

huolehtimisvelvollisuudesta kulttuuriympäristön seurannasta. Tulevaisuudessa tarvitaan resursseja rakennusinventointien/ kulttuuriympäristöohjelmien päivittämiseen (paikalliset arkkitehtuuripoliittiset ohjelmat?) ja tietojen saattamiseen digitaaliseen muotoon, jotta tiedot olisivat saatavilla myös valtakunnallisen tietojärjestelmän kautta. ELY-keskuksen rooli kulttuuriympäristön tilan seurannassa on pääasiassa edistävää, ja näin ollen ELY-keskuksella on vähän keinoja puuttua rakennetussa kulttuuriympäristössä tapahtuviin laiminlyönteihin. Valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen RKY (sisältyvät valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin), osalta ELY-keskuksen valvova rooli antaa vähän enemmän pelivaraa.

KRL:n 190 §:ssä säädetään rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaalimisesta. Pykälän mukaan rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella. Perusteluissa todetaan, että rakennussuojelun vaillinaisuudesta ja keskeneräisyydestä johtuen tarvitaan yleinen oikeusohje, joka korostaa historiallisten ja rakennustaiteellisten arvojen huomioonottamista silloinkin, kun virallinen suojelupäätös puuttuu. Kainuun ELY-keskus kyseenalaistaa edellä mainitun oikeusohjeen velvoittavuuden. Kainuun ELY-keskuksen tulkinnan mukaan oikeusohje, esim. viranomaisohje, ei ole oikeudelliselta luonteeltaan lainsäädännön tavoin sitova eikä siten turvaa riittävästi rakennusperinnön vaalimista.

Rakennuksen purkaminen

Purkamislupajärjestelmällä on keskeinen merkitys rakennetun ympäristön ja sen arvojen säilymisen sekä rakennussuojelun kannalta. Oikeuskäytännön perusteella, mikäli kohdetta ei ole suojeltu lailla tai asemakaavalla, on purkamislupa pääasiassa myönnetty. Tuomioistuimien ratkaisuihin on useaan otteeseen todettu, että tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut uudentyypin rakennusten purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen. Tarkoituksena on varmistaa, ettei suojelun arvoisia rakennuksia pureta ennen kuin suojelukysymys saadaan ratkaistuksi kohtuullisessa ajassa MRL:n säännösten vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisella suojelupäätöksellä. Rakennusperintölaissa määritelty soveltamisala on siis johtanut tulkintaan, jonka mukaan rakennussuojelua ei voida toteuttaa yleiskaavalla, vaan suojelu tapahtuu aina rakennusperintölain nojalla tai asemakaavalla vaikkakin MRL:n 127 §:än sisällytetty purkamisluvan tarpeen syntyminen yleiskaavamääräyksen johdosta antaa olettaa, että olemassa on myös muita tilanteita kuin suojeluesityksen vireilläolo tai suojelua koskevan asemakaavan vireilläolo, jolloin purkamislupa voitaisiin evätä.

Maakuntien erilaisuus huomioiden tulisi kaavatasojen suojelumääräysten oikeusvaikutuksia selkiyttää alueilla, joilla ei ole/ei tulla laatimaan asemakaavaa. Lakiehdotus jättää suojelumääräysten merkityksen eri kaavoissa edelleen hyvin tulkinnanvaraiseksi ja mitä tulkinnanvaraisempaa sääntely on, sitä ennakoimatonta on toiminta. Rakennuksen omistajan oikeusturvan kannalta asia olisi myös hyvä selkiyttää. Esimerkiksi

07.12.2021

KHO:2021:82 päätöksessä rakennuksen arvot oli tunnistettu maakunnalliseksi ja kulttuuriympäristön teemakartan laadinta oli aloitettu, mutta ne eivät riittäneet estämään purkamista huolimatta siitä, että asemakaava oli selvästi vanhentunut, mutta uudistamista ollut laitettu vireille kohtuullisessa ajassa. Miten siis käytännössä voidaan turvata KRL 179 §:n 4 kohdan tavoite olemassa oleva kulttuuriympäristö ja uusien kulttuuriympäristöjen syntyminen, kun virallinen suojelupäätös puuttuu? Ja mikä on yleis- ja mahdollisesti maakuntakaavan suojelumääräysten todellinen oikeusvaikutus? Tähän lakiehdotus ei tuo selkeyttä etenkin, kun tavoitteissa on mainittu, että rakennussuojelu toteutetaan pääasiassa asemakaavalla ja asemakaavan ulkopuolisilla alueilla rakennusperintölailla. Kun huomioidaan vielä, että MRL:n 60 §:ssä on säädetty asemakaavan ajantasaisuuden arvioinnista, ei se ole kuitenkaan kulttuuriympäristöjen osalta edistänyt vanhentuneiden asemakaavojen uudistamista. Kaavan uudistaminen aloitetaan vasta, kun purkulupa-asian yhteydessä rakennuksen suojeluasia on päätyneet oikeusasteisiin ja sieltä tulleen purkamisen kieltävän päätöksen myötä. Lakiehdotuksen 36 § asemakaavan laatiminen ja laatimistarve sekä 47 § asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi tuskin aktivoivat asemakaavojen uudistamiseen rakennetun kulttuuriympäristön tarpeen mukaisesti, etenkin kun ottaa huomioon 36 §:n perustelut, joiden mukaan huomioon on otettava erityisesti asuntotuotannon ja elinkeinoelämän tarpeet.

Patoturvallisuus

Valtakunnallisena patoturvallisuusviranomaisena Kainuun ELY-keskus toteaa, että patoturvallisuuslain (494/2009) 3 §:n mukaan patoihin sovelletaan patoturvallisuuslain lisäksi, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL, 132/1999) säädetään rakennusten, rakennelmien ja toimenpiteiden luvanvaraisuudesta. Kyseisen lainkohdan mukaan patoturvallisuuslain säännökset on myös otettava huomioon MRL:n mukaista padon rakentamista ja käyttöä koskevaa viranomaispäätöstä tehtäessä.

Patoturvallisuuslain 3 §:n säädösperustelujen (HE 214/2008) mukaan patoturvallisuuteen liittyvät näkökohdat voivat nousta esille myös MRL:n mukaisissa lupa- tai kaavoitusprosesseissa. Padon sijoittamisen kaavanmukaisuutta arvioidaan muun muassa MRL:n mukaisissa lupamenettelyissä. MRL:ssa säädettyt kaavojen sisältövaatimukset puolestaan määrittävät suunniteltavien uusien patojen sijoittamista ja osoittamista kaavoissa sekä sen, miten nykyiset padot otetaan huomioon maankäytön suunnittelussa. Säädösperusteluissa todetaan 3 §:n sisältävän viranomaisiin kohdistuvan yleisen veloitteen ottaa patoturvallisuuslain säännökset huomioon muun lain mukaista padon rakentamista tai käyttöä koskevaa lupa-asiaa ratkaistaessa tai muuta viranomaispäätöstä tehtäessä. Tällaisina lupa-asioina mainitaan muun muassa MRL:n mukaiset lupapäätökset ja muut viranomaisratkaisut.

Edellä esitetyn perusteella Kainuun ELY-keskuksen patoturvallisuusviranomaisen katsoo, että tulevassa KRL:ssa tulisi, esimerkiksi 71 §:n 1 momentissa mainittujen ihmisten elinympäristöön ja rakennettuun ympäristöön kohdistuvien vaikutusten selvittämisen osalta säädösperustelussa, määritellä huomioon otettavaksi myös patojen

07.12.2021

vaikutusalueille sijoittuvien suunnitelmien toteuttamisen vaikutus. Tällaisissa kaavoitustapauksissa tulisi pyytää lausunto patoturvallisuusviranomaiselta, jotta voidaan varmistaa patoturvallisuuslain mukaisten patoturvallisuusvaatimusten täytyminen.

KRL:n lakiluonnoksen 6 §:n säädösperustelujen mukaan suuronnettomuusvaarallisten laitosten ja toimintojen sijoittamiseen sopivia alueita tai jo olemassa olevien laitosten ja toimintojen läheisyyteen kaavoitettaessa, tulisi lausunnot pyytää turvallisuus- ja kemikaalivirastolta ja pelastusviranomaiselta, jotta voidaan varmistaa toimintojen turvallinen sijoittaminen. Kainuun ELY-keskuksen patoturvallisuusviranomaisen näkemys on, että suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavien kaivannaisjätteen jätealueiden osalta lausunto tulisi pyytää myös patoturvallisuusviranomaiselta.

Kokonaisuudessaan Kainuun ELY-keskus pitää luonnosta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön tarpeellisuutta uudistuksena. Lakiehdotus on laaja ja täyttää sille hallitusohjelmassa asetut tavoitteet. Kuten Kainuun ELY-keskuksen lausunnosta on tulkittavissa, lakiehdotus vaatii kuitenkin vielä hiomista ennen kuin se viedään Eduskunnalle hallituksen esityksenä.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt alueidenkäyttöasiantuntija Sirpa Lyytinen ja ratkaissut johtaja Sari Myllyoja.

Lausunnon valmisteluun Kainuun ELY-keskuksesta ovat osallistuneet alueidenkäytönasiantuntija Anu Nurkkala, lakimies Heli Peuraniemi, luonnonsuojeluasiantuntija Jouko Saastamoinen, ympäristöasiantuntija Jenni Väisänen, johtava vesitalousasiantuntija Mikko Sulkakoski ja vesitalousasiantuntija Vesa Mustonen.

Tämä asiakirja KEHA/5173/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/5173/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Myllyoja Sari 07.12.2021 15:12

Esittelijä Lyytinen Sirpa 07.12.2021 15:10