

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Museo- ja tiedekeskus Luuppi / Pohjois-Pohjanmaan museo arvio lakiluonnosta kulttuuriympäristöön liittyvien pykälien valossa ja niiden vaikutuksia kohteiden säilymisedellytyksiin.

Viranomaiset

11 §. Maakunnan liiton tehtävät. Pykälän mukaan maakunnan liiton tehtävänä olisi maakunnan alueidenkäytön suunnittelu sekä merialuesuunnittelu. Pykälä vastaisi muuten voimassa olevan lain 19 §:ää, mutta siinä olisi rajattu maakunnan suunnittelutehtävä koskemaan vain alueidenkäytön suunnittelua. Tämä johtuu siitä, että laissa ei enää olisi tarkoitus säätää maakunnan muusta suunnittelusta kuin alueidenkäytön suunnittelusta. Voimassa olevan lain 25 §:ää vastaavaa pykälää maakunnan suunnittelun tehtävistä ei ehdoteta enää otettavaksi lakiin.

14 §. Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät. Pykälässä säädettäisiin alueidenkäytön seurannasta. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin nykyisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 §:ää.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan liiton olisi huolehdittava maakunnan alueiden käytön suunnittelun edellyttämästä alueiden käytön, aluerakenteen ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.

Pohjois-Pohjanmaan museon mielestä maakunnan liiton pitäisi jatkossakin huolehtia maakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen tilan ja kehityksen seurannasta. Yleis- ja asemakaavojen ulkopuolella sijaitset maakunnallisesti ja paikallisesti merkittävät rakennetun kulttuuriympäristön kohteet jäisivät tämän lakimuutoksen toteutumisen jälkeen vaille arvottamis- ja suojelustatusta muun muassa purkamislupailmoitusten yhteydessä ilman pitkäkestoista rakennussuojelulain mukaista suojeluprosessin käyttöä. Myös maakunnallisesti merkittävien maisema-alueiden säilyttävät ja suojelulliset toimenpiteet vaikeutuisivat. Tämä siitä syystä, että maakuntakaava on ainoa alueidenkäyttöä ohjaava kaava suurimmassa osassa maamme pinta-alaa.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä nykyistä rajatumpi. Maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn.

Lähtökohtana olisi, että maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Kaikkia mainittuja asioita käsiteltäisiin maakuntakaavassa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista. Uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava olisi ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle vain maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteiden, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteiden sekä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteiden osalta.

Yleiskaava

29 §. Yleiskaavan laadulliset vaatimukset

Pykälän 1 momentin 9 kohdassa säädettäisiin maiseman, kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaamista ja vaalimista koskevasta laadullisesta vaatimuksesta. Vaatimus vastaisi pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 8 kohtaa. Maiseman, kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaaminen ja vaaliminen edellyttäisi, että yleiskaavassa varmistetaan maiseman, kulttuuriperinnön ja rakennetun ympäristön kansainvälisten ja valtakunnallisten arvojen säilyminen ja otetaan huomioon niiden maakunnalliset ja seudulliset arvot siten, että arvojen säilymistä edistetään.

Lisäksi yleiskaavassa tunnistettaisiin maiseman ja kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvä paikallinen ominaisuus ja erityispiirteet ja nämä arvot otettaisiin huomioon siten, että niiden säilymistä edistetään. Rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaaminen ja vaaliminen edellyttäisi riittävien suojelumääräysten antamista silloin, kun yleiskaavaa varten laaditut tai muut asiaa koskevat selvitykset osoittavat, että kaava koskee kohdetta, jolla on erityisiä kulttuurihistoriallisia tai muita ympäristöarvoja. Yleiskaavan määräykset voisivat olla myös erityislainsäädännön, esimerkiksi arkeologista kulttuuriperintöä tai kirkollisia rakennuksia koskevan lainsäädännön, nojalla toteutettavaa suojelua tukevia suunnittelumääräyksiä tai kohteen ympäristöä turvaavia suojelumääräyksiä.

30 §. Yleiskaavamääräykset

Pykälän 2 momentin mukaan, jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voitaisiin antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 41 §:n 2 momenttia. Myöskään suojelumääräykset eivät saisi olla

ristiriidassa laissa säädettyjen yleiskaavaa koskevien laadullisten vaatimusten tai muiden vaatimusten kanssa.

Suojelumääräysten tulee olla yleiskaavan tavoitteiden mukaisia esimerkiksi siten, että ne tukevat alueen pääkäyttötarkoituksen tavoitteita. Toisaalta suojelu voi myös asettaa reunaehjoja käyttötarkoitukselle, jolloin pääkäyttötarkoituksen tulee tukea suojelutavoitetta. Suojelumääräyksillä voidaan rakentamisen lisäksi rajoittaa muun muassa metsän käsittelyä, ojitusta ja muuta maisemaa tai luonnonolosuhteita muuttavaa toimintaa sekä rakennusten purkamista.

Pykälän 2 momentin mukaan suojelualueiden osalta määräys voisi olla myös määräaikainen. Nykyiseen lakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä suojelumääräyksen määräaikaaisuudesta. Suojelualueiden aluevarausmerkintöihin liittyen nykyisen lain mukaisissa yleiskaavoissa on käytetty myös määräaikaista suojelumääräyksiä. Yleisimmin määräajaksi on määritelty viisi vuotta, jonka jälkeen määräys raukeaa ilman erillistä päätöstä tai kaavan muuttamista. Suojelumääräyksen määräaikaaisuudella on pyritty edesauttamaan kaavan kohtuullisuutta ja hyväksyttävyyttä kiinteistönomistajien kannalta. Nykyisen lain soveltamiskäytännössä määräaikaisten suojelumääräysten käyttämiseen ei ole liittynyt oikeudellisia ongelmia. Selvyyden vuoksi pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että suojelualueiden osalta suojelumääräys voi olla myös määräaikainen.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

-

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

Lupamenettely

217 §. Rakennuksen purkamislupa ja 218 §. Purkamisluvan edellytykset

Purkamislupa noudattaisi maankäyttö- ja rakennuslain 127 §:n mukaista ajatusta. Rakennusta tai sen osaa ei saisi purkaa asemakaava-alueella eikä sellaisella alueella, jossa yleiskaavassa olisi niin määrätty. Rakennusta tai sen osaa ei saisi purkaa myöskään alueella, jolla olisi rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi.

Lupaa ei niin ikään tarvittaisi talousrakennuksen tai muun siihen verrattavan rakennuksen purkamiseen, ellei rakennusta olisi pidettävä historiallisesti merkittävänä tai rakennustaiteellisesti arvokkaana tai tällaisen kokonaisuuden osana. Näitä seikkoja arvioitaessa huomioon voitaisiin ottaa kaavalla tai lailla suojeltujen rakennusten lisäksi 434 myös esimerkiksi Museoviraston tai alueellisen vastuumuseon inventoinnit, kuten esimerkiksi Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, Museovirasto 2009 (www.rky.fi).

Kolmannen momentin mukaan hankkeeseen ryhtyvän on ilmoitettava rakennuksen purkamisesta 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä. Aivan kuten maankäyttö- ja rakennuslain 127 §:ssä, rakennusvalvontaviranomaiselle halutaan antaa jatkossakin mahdollisuus edellyttää perustellusta syystä rakentamisluvan hakemista. HE 101/1998 sivun 101 mukaan: ”Perusteltuna syynä voisi olla esimerkiksi se, että alueen asemakaavaa olisi pidettävä vanhentuneena. Asemakaava-alueen ulkopuolella lupamenettelyä voitaisiin edellyttää, jos rakennuksen purkamisessa rakennussuojelullisista syistä tulisivat sovellettaviksi purkamisen lupaharkintaa koskevat edellytykset”.

Purkaminen ei myöskään saisi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelun tavoitteiden saavuttamista eikä perustua vanhentuneeseen asemakaavaan. Tarkoituksena olisi varmistaa, että rakennuksen suojelua koskeva asia saataisiin ratkaistua kohtuullisessa ajassa tämän lain vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperintölain mukaisella suojelupäätöksellä (KHO 2002:73 ja 74). Asemakaavan ajanmukaisuus voi nousta kysymykseksi purkamislupaa harkittaessa muun muassa yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen tai kulttuuriympäristön arvoja koskevan inventoinnin perusteella ja voidaan olla tilanteessa, jossa on syytä ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneen asemakaavan uudistamiseksi. Rakennusten suojeleminen kaavoituksen keinoin on asemakaava-alueella ensisijaista suhteessa rakennusperintölain mukaiseen suojeluun.

227 §. Lausunto purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta

Uutena velvoitteena pykälässä säädettäisiin niistä tilanteista, joissa purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta tulisi pyytää museoviranomaisen lausunto. Lausunnonpyyntövelvoite koskisi kohteita ja alueita, joita koskee rakennussuojelu kaavan, rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010), valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen (480/1985), kirkkolain (1054/1993) tai ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) nojalla taikka jotka kuuluvat maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 19/1987) tarkoitettuun maailmanperintöluetteloon. Lisäksi velvoite koskisi kohteita ja alueita, joissa luvan myöntäminen voi vaikuttaa muinaismuistolailla rauhoitettuun kiinteään muinaisjäännökseen. Lausunto tulisi pyytää myös kohteissa ja alueilla, jotka on todettu viranomaisinventoinneissa valtakunnallisesti arvokkaiksi maisema-alueiksi, valtakunnallisesti merkittäviksi rakennetuiksi kulttuuriympäristöiksi ja valtakunnallisesti merkittäviksi arkeologisiksi kohteiksi. Lausuntoa ei kuitenkaan näissä inventoiduissa kohteissa ja alueilla tarvittaisi siinä tilanteessa, että alueella on riittävän yksityiskohtainen kaava, jossa inventoinnissa esille tuodut arvot on otettu huomioon. Lausunnon pyytäminen saattaa tällaisessa tapauksessa kuitenkin seurata kaavamääräyksestä. Säännös selkeyttäisi kulttuuriympäristöön liittyvien kohteiden ja alueiden huomioon ottamista lupakäytännössä ja toisi museoviranomaisten asiantuntemusta nykyistä paremmin lupaviranomaisten käyttöön.

Museoviranomaisella tarkoitetaan Museovirastoa sekä museolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua alueellista vastuumuseota riippumatta siitä, onko alueellinen vastuumuseo kunnan vai muun yhteisön ylläpitämä. Käytännössä lausunto pyydetään Museovirastolta momentin 1 kohdan mukaisista asioista, kun rakennusta koskee suojelu erityislain nojalla, sekä momentin 2 kohdan

mukaisista asioista. Muista asioista lausunto pyydetään alueelliselta vastuumuseolta, joka tekee tarvittaessa yhteistyötä Museoviraston kanssa.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?**
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?**

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Kovalainen Viljo
Oulun museo- ja tiedekeskus Luuppi - Pohjois-Pohjanmaan museo