

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

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

3 § Määritelmät: Käsitteiden määrittely on hyvä uudistus verrattuna Maankäyttö- ja rakennuslakiin. Erityisesti 13. ja 14. kohta (rakennuskohde ja rakennus) helpottavat lain tulkintaa alueellisen vastuumuseon toimintaympäristössä. 'Kulttuuriperintö'-käsite sopisi käytettäväksi laissa ehdotettua laajemmin, nyt käsitteiden käytössä on jonkin verran epä johdonmukaisuutta.

10 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät: ELY-keskusten tehtäväkentän palauttaminen täysipainoiseen tämän lain ja VAT:n noudattamisen valvontaan selkiyttää ELY-keskuksen toimintaa ja turvaa myös kulttuuriympäristön arvojen tasapuolisen, lainmukaisen huomioimisen eri kunnissa ja arvostatuksilla.

4. luku Maakuntakaava: Maakuntakaava on tähän asti ollut keskeinen väline kulttuuriympäristön arvojen huomioimiseen kaavoitusprosesseissa. Maakuntakaavoissa on sekä tunnistettu kunkin alueen identiteetille keskeisiä ominaispiirteitä että ohjattu maankäyttöä siten, että nämä piirteet säilyisivät ja otettaisiin huomioon kuntien kaavoituksessa. Lakiluonnoksessa esitetään kulttuuriympäristöä koskevien kaavamerkintöjen jäämistä vähintäänkin vaille oikeusvaikutusta. Muutos todennäköisesti heikentäisi maakuntaliittojen intressejä kulttuuriympäristötiedon ajantasaisuuden kehittämiseen, jolloin tietoaines alkaa nopeasti vanhentua. Samalla kuntarajat ylittävien arvoalueiden tai kuntatasoa laajempaakin arvoa omaavien kohteiden ja alueiden tunnistaminen vaikeutuisivat. Ajan myötä muutos voisi käytännössä johtaa siihen, että kulttuuriympäristökohteiden järjestelmässä olisi vain valtakunnallisesti arvokkaita, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden piiriin kuuluvia alueita sekä paikallisesti arvokkaita alueita ja kohteita. Pienempien kuntien haja-asutusalueilla maankäyttö on usein sen verran vähäistä, että alueilla ei välttämättä ole edes yleiskaavoja tai kaavat ovat hyvinkin iäkkäitä. Näillä alueilla on kuitenkin usein maakunnallisesti arvokkaita maisemia ja rakennetun ympäristön kokonaisuuksia. Nykyjärjestelmässä maakuntakaavan oikeusvaikutteiset suunnittelumääräykset tai muut merkinnät ovat tällöin se signaali, joka ohjaa, mahdollisesti rakennusjärjestyksen ja suunnittelutarveratkaisualueiden kautta,

huomioimaan näiden alueiden arvot lupaprosesseissa. Muilta osin kulttuuriympäristön arvojen tunnistamisen perustana olevat inventointitiedot ovat tällaisten kuntien kohdalla yleensä hyvin satunnaisia. Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) katsoo, että nykyistä järjestelmää ei tule heikentää rajaamalla maakuntien keskeinen tunnuspiirre, sen omaa historiaa ja kehitystä kuvastava kulttuuriympäristö, maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena käsiteltävien teemojen ulkopuolelle.

29 § Yleiskaavan laadulliset vaatimukset: 9. momentissa tulisi käyttää termiä kulttuuriperintö tai kulttuuriympäristö.

39 § Asemakaavan laadulliset vaatimukset: 5. momentissa tulisi käyttää termiä kulttuuriperintö tai kulttuuriympäristö.

47 § Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi: Esitys selkiyttää hyvällä tavalla kaavan vanhentuneisuuden arviointia kulttuuriympäristön suojelun näkökulmasta.

50 § Kaupunkiseutusuunnitelman tarkoitus: Kaupunkiseutusuunnitelmien edistämistehtäviin tulisi sisällyttää myös kulttuuriperinnön vaaliminen. Yleisesti ottaen kaupunkiseutusuunnitelman huomioiminen virallisena alueidenkäytön suunnittelun työkaluna selkiyttää eri suunnitteluvälineiden roolia. Vastaavia seudullisia suunnitelmia tehdään nykyisinkin, mutta niiden epävirallinen luonne ja sen myötä usein vajavainen osallistaminen johtavat siihen, että suunnitelmien ratkaisuja ei ole legitimoitu. Tämä saattaa johtaa ongelmiin, kun hankkeita edistetään näiden suunnitelmien pohjalta.

54 § Ranta-alueita koskevan yleis- ja asemakaavan laadulliset vaatimukset: Esitetään ilmaisua muutettavaksi niin, että ranta-alueilla tulisi huolehtia erityisesti 'kulttuuriperinnön' arvojen vaalimisesta. Ranta-alueilla korostuu erityisesti arkeologinen kulttuuriperintö, jonka termimuutos kattaisi.

87 § Alueidenkäytön tietomalli: Käsitteistö jää osin epäselväksi. Esitetään pohdittavaksi termin 'tietomalli' määrittelyä. Asiaan liittyy myös erilaisia yhteentoimivuusvaateita. Olisiko niitä tarpeen määritellä tarkemmin?

88 § Kaavan tietosisällön rakenne: Pykälä on hyvin yleispiirteinen ja kaipaa täsmennyksiä kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentumisen ja tarkastelun osalta.

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

103 § Määritelmät: 3 momentti on ylimalkaisempi kuin nykyinen MRL 83 § (Katualue käsittää asemakaavassa osoitetun katualueen maanalaisine ja maanpäällisine sekä yläpuolisine johtoineen, laitteineen ja rakenteineen, jollei asemakaavassa ole toisin osoitettu.) Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) pitää nykyistä, tarkempaa määritelmää lakiluonnoksessa esitettyä määritelmää toimivampana.

107 § Yleisen alueen laatuvaatimukset ja suunnittelu: Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) esittää pykälään lisättäväksi, että aluetta toteutettaessa olisi edistettävä kulttuuriperinnön vaalimista.

110 § Vuorovaikutus yleisen alueen suunnitelmaa valmisteltaessa: Näissä hankkeissa on ajoittain haasteita eri osallisina olevien viranomaistahojen tunnistamisessa. Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) esittää pohdittavaksi osallisten tarkempaa määrittelyä (vrt. 64 §).

169 § Korvaus maankäytön rajoituksen aiheuttamasta haitasta: Pykälän vaikutukset kulttuuriperintöön ja sen suojeluun on arvioitava huolellisesti. Lähtökohtaisesti pykälä tarjoaa hyvän välineen tilanteisiin, joissa esimerkiksi kulttuuriympäristön arvot ovat poikkeuksellisen herkkiä ja kiinteistön käyttöä rajoittavia. Korvausveloitteen syntyminen voi kuitenkin myös rajoittaa kaavan laatijan intressejä selkeiden suojelumerkintöjen ja kaavan aluerajausten merkitsemiseen.

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

179 § Rakentamisen ohjaus: Pykälässä on pääsääntöisesti nostettu esiin hyviä periaatteita. Erinomainen uudistus on mm. 5. momentin edellytys rakennetun ympäristön suunnitelmallisesta hoidosta ja kunnossapidosta.

184 § Rakennusjärjestyksen hyväksyminen ja kuuleminen: Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) esittää, että rakennusjärjestyksestä olisi pyydettävä lausunto myös museoviranomaiselta. Käytännössä näin yleensä kokemuksemme mukaan jo toimitaankin.

203 § Energiatehokkuus: Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) ehdottaa, että 7 momenttiin lisättäisiin myös rakennukset, joilla on todettu olevan erityistä kulttuurihistoriallista arvoa. Suurta osaa näistä rakennuksista ei ole suojeltu johtuen kyseisen alueen kaavoitustilanteesta, vanhoista tai jopa olemattomista kaavoista.

27. Luku Rakentamisen luvanvaraisuus: Lain tavoitteena on rakentamiseksi tarvittavien lupien rajausten täsmentäminen ja lupavelvoitteen supistaminen. Lupaa edellyttävien rakentamishankkeiden kynnyksestä on tarkoitus nostaa, mikä voi uhata esimerkiksi arkeologisen perinnön ja maiseman suojelua. Esimerkiksi tilanteessa, jossa puiden kaataminen on periaatteessa ratkaistu asemakaavassa, toimenpiteen suorittaminen voi kuitenkin olla uhka alueella sijaitsevalle muinaisjäännökselle. Maisematyöluupa olisi tällöin hyvä väline työn suorittamisen ohjaamiseen. Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) esittää huolensa kehityksen suunnasta.

218 § Purkamislupien edellytykset: Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) katsoo, että yleisesti ottaen lain tulisi ohjata nykyistä selkeämmin olemassa olevien rakennusten käytön jatkamiseen. Se olisi tärkeä periaate niin rakennetun ympäristön ominaispiirteiden säilyttämisen kuin hiilijalanjäljen hillitsemisenkin näkökulmasta. Nykyään puretaan myös sellaista rakennuskantaa, joka olisi korjaus- ja käyttökelpoista, koska samalle paikalle halutaan rakentaa tehokkaammin eikä täydentävää rakentamista osata nähdä mahdollisuutena. Esitämme harkittavaksi, että purkamiseen johtavaa lupaa haettaessa olisi esitettävä myös syys rakennuksen purkamiselle.

227 § Lausunto purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta: Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) esittää momenttiin 3 lisättäviksi myös muut arkeologisen kulttuuriperintökohteet. Lisäksi Pirkanmaan maakuntamuseo esittää huolensa maakunnallisesti arvokkaiden rakennettujen kulttuuriympäristöjen ja maisema-alueiden arvojen huomioimisesta purkamis-, maisematyö- ja sijoittamisluvissa siinä tapauksessa, että lakimuutos maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden kohdalla muuttuu lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla. Tällöin maakunnallisesti arvokkaat alueet eivät enää olisi kaavoin suojattuja niissä tapauksissa, joissa yleis- tai asemakaavoja ei ole tai ne ovat sisällöltään vanhentuneita. Lisäksi asemakaavan vanhentuneisuutta koskevat pykälät 47 ja 48 koskevat vain purkamis- ja rakentamislupaa. Esitämme harkittavaksi samojen periaatteiden ulottamista myös sijoittamislupa- ja maisematyölupa-alueisiin. Museoviranomaisen mainitseminen lausunnon antajana selkiyttää toimintamalleja ja kirjaa lakiin monissa kunnissa jo käytössä olevan periaatteen. Kuukauden lausuntoaika lakiin kirjattuna on kuitenkin sangen tiukka, vaikka siihen lähtökohtaisesti alueellisen vastuumuseon toiminnassa pyritäänkin.

228 § Lausunto poikkeamisluvasta sekä sijoittamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-alueita koskevia säännöksiä: Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) esittää momenttiin 3 lisättäviksi myös muut arkeologisen kulttuuriperintökohteet. Lisäksi Pirkanmaan maakuntamuseo esittää huolensa maakunnallisesti arvokkaiden rakennettujen kulttuuriympäristöjen ja maisema-alueiden arvojen huomioimisesta poikkeamis- ja sijoittamisluvissa siinä tapauksessa, että lakimuutos maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden kohdalla muuttuu lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla. Tällöin maakunnallisesti arvokkaat alueet eivät enää olisi kaavoin suojattuja niissä tapauksissa, joissa yleis- tai asemakaavoja ei ole tai ne ovat sisällöltään vanhentuneita. Nämä alueet on nykyään usein osoitettu suunnittelutarveratkaisualueiksi, mutta vaikka arvostus olisi erityisharkinta-alueen peruste, johtaisiko se tämän pykälän mukaan lausunnon pyytämiseen, mikäli suojelustatusta ei olisi maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaamisen ja vanhentuneiden yleis- ja asemakaavojen

vuoksi? Lisäksi asemakaavan vanhentuneisuutta koskevat pykälät 47 ja 48 koskevat vain purkamis- ja rakentamislupaa. Esitämme harkittavaksi samojen periaatteiden ulottamista myös sijoittamislupaan ja poikkeamislupaan. Museoviranomaisen mainitseminen lausunnon antajana selkiyttää toimintamalleja ja kirjaa lakiin monissa kunnissa jo käytössä olevan periaatteen. Kuukauden lausuntoaika lakiin kirjattuna on kuitenkin sangen tiukka, vaikka siihen lähtökohtaisesti alueellisen vastuumuseon toiminnassa pyritäänkin.

322-346 § Valitusoikeudet: Pykälät selkiyttävät museoviranomaisten valitusoikeuksia kulttuuriympäristön arvoihin eri tavoin kohdistuvissa hankkeissa. Esitetyt lakimuutokset ovat tältä osin onnistuneita.

## 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 yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.**

**Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.**

Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo) katsoo, että vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutteisuutta ei rajattaisi, toisi lakiehdotusta paremmat mahdollisuudet maakunnan kulttuuriperinnön arvojen vaalimiseen. Esitämme kuitenkin huolestua siitä, että velvoite edistää maakuntakaavan toteutumista poistettaisiin. Edistämisvelvoite on selkiyttänyt maakuntakaavan roolia verrattuna siihen, että kaava tulisi vain huomioida alempien kaavatasojen suunnittelussa. Pirkanmaan maakuntamuseo ei näe perusteita maakuntakaavan sisällön, valmistelun ja käytön merkittäviin muutoksiin.

**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?**

-

Lyyra-Seppänen Anna  
Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo)

Mäkelä Gaia  
Pirkanmaan maakuntamuseo (alueellinen vastuumuseo)