

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausunnonantajan lausunto

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

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Helsingin kaupunginmuseo – Keski-Uudenmaan alueellinen vastuumuseo lausuu kulttuuriperinnön vaalimisen näkökulmasta seuraavan.

Maailmanperintökohteista annettaisiin laissa uusi pykälä. Vaikka maailmanperintökohteiden hoito kuuluu Museovirastolle, toteaa alueellinen vastuumuseo, että on hyvä, että maailmanperintökohteiden erityisarvon säilymisestä säädetään erikseen lailla.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja kaavahierarkia säilyvät pitkälti entisellään. Kuitenkin maakuntakaavan rooli olisi nykyistä rajatumpi.

Maakuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin on kirjattu maiseman ja kulttuuriperinnön turvaaminen ja vaaliminen. Lakiehdotus esittää, ettei maakuntakaavassa

enää annettaisi kulttuuriympäristöä koskevia suojelumääräyksiä, kuten voimassa olevan lain puitteissa voidaan antaa. Tämä olisi valitettava heikennys maakunnallisen rakennusperinnön arvottamiseksi ja suojelemiseksi.

Yleiskaava pysyisi rooliltaan pitkälti nykyisenä, mutta siihen esitetään joitakin suunnitteluprosessia nopeuttavia muutoksia.

Asemakaavan vaatimukset ja määräykset pysyvät ennallaan. Sen sijaan lakiesityksessä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointiin on tehty uusi kirjaus: ”Jos rakennuksen tai sen osan purkaminen voi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista eikä ennen 1.1.2000 laadittu asemakaava sisällä rakennettua ympäristöä koskevia suojelumääräyksiä, kunnan on arvioitava asemakaavan ajanmukaisuus ennen purkamisluvan myöntämistä.” Lisäys on tarpeellinen, sillä käytännössä asemakaavan ajanmukaisuutta ei ole yleensä lähdetty arvioimaan nykylain aikana.

Vaikutusten arviointia koskevat säännökset säilyisivät pääosin nykyisen kaltaisina. Vaikutusten selvittämisen kohdentumisesta ja laajuudesta säädettäisiin laissa nykyisen asetustasoisen sääntelyn sijaan. Luvun 12 §71 lienee tarpeellinen: Selvitysten on annettava kaavan tehtävän ja tarkoituksen kannalta riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset 6) maisemaan, rakennettuun ympäristöön, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

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

-

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

Luvussa 25 esitetään määräyksiä mm. rakentamisen ohjauksesta: erityisesti pykälä 179:n kohdat 2) rakennuksen on sovellettava rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä oltava kaunis, arkkitehtuuriltaan korkeatasoinen tai sopusuhtainen; 3) rakentamisen on hillittävä ilmastonmuutosta perustamalla elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, energiatehokkaisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kiertotaloutta edistäviin ratkaisuihin; 4) rakentamisen on perustuttava kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin siten, että historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kulttuuriympäristöjä ei turmella ja rakentamisessa mahdollistetaan myös uusien arvorakennusten ja uusien kulttuuriympäristöjen syntyminen ja 5) rakennuskannan ja sitä ympäröivän rakennetun ympäristön on oltava suunnitelmallisesti hoidettua ja kunnossapidettyä, ovat kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta olennaisia.

On hyvä, että myös saman luvun §190 rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaaliminen on säilytetty voimassa olevaa lakia vastaavana. Pykälä §196 rakennuksen korjaamisesta sisältää lisäyksen: Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennus voidaan korjata rakennusaikaista rakentamistapaa noudattaen, jos korjaamisen kohteena oleva rakenne on ollut teknisesti toimiva. Jos rakenne on tekniseltä toiminnaltaan vaurioitunut, voidaan korjaustyössä noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia. Korjaus- ja muutostyössä voidaan noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia, jos

tarkoituksena on parantaa rakennuksen teknistä toimivuutta. Periaatteessa lisäys on hyvä, mutta voi aiheuttaa eroavia tulkintoja.

Rakennuslupaa koskevan säätelyn uudistus voimassa olevaan lakiin verrattuna on, rakentamislupa tarvitaan myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Lisäksi korjaamiseen tarvitaan aina rakentamislupa, kun: 1) korjataan tai muutetaan kaavan tai lain nojalla suojeltua taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tavalla, jolla on merkittävää vaikutusta rakennuksen historialliselle tai rakennustaiteelliselle arvolle.

Rakennuksen purkamisluvan pykälä 217 kuuluu: Rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla yleiskaavassa niin määrätään, eikä alueella, jolla on voimassa 38 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Lupaa ei tarvita, jos voimassa oleva rakentamislupa, tämän lain mukainen katusuunnitelma, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukainen hyväksytty tiesuunnitelma tai ratalain mukainen hyväksytty ratasuunnitelma edellyttävät rakennuksen purkamista. Lupaa ei myöskään tarvita talousrakennuksen ja muun siihen verrattavan vähäisen rakennuksen purkamiseen, ellei rakennusta ole pidettävä historiallisesti merkittävänä tai rakennustaiteellisesti arvokkaana tai tällaisen kokonaisuuden osana.

Mahdollisuus purkamisluvan myöntämiseen laajenisi tilanteessa, jossa rakennukselle ei olisi enää osoitettavissa käyttötarkoitusta ja purettavaksi aiottu rakennus olisi huonokuntoinen eikä sen korjaaminen olisi enää kustannustehokasta. Lisäksi purkaminen voisi tulla kysymykseen, jos rakennus sijaitisi alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan. Näissäkin tilanteissa purkaminen kuitenkin estyisi, jos purkaminen vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Purkamisedellytysten laajennus ei näin ollen ulottuisi tilanteisiin, joissa on kysymys suojelutavoitteiden vuoksi säilytettävistä kohteista.

Alueellinen vastuumuseo katsoo, että pykälä voi osoittautua kriittiseksi kohdaksi, jota saatetaan käyttää jopa väärin. Lisäksi tulisi pohtia, miten alueet, joilla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan, määritellään. Rahallinen arvo ei välttämättä korreloi olevien kulttuurihistoriallisen arvojen kanssa.

Lausuntojen pyytämisen osalta lakiesityksen 227§ lausunnoista purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta 227 § esittää: Kunnan on pyydettävä museoviranomaisen lausunto, jos lupaa haetaan kohteeseen tai alueelle: 1) jota koskee rakennussuojelu kaavan tai lain nojalla; 2) joka kuuluu tai voi vaikuttaa kulttuuriperintöä edustavaan maailmanperintökohteeseen; 3) jota koskee muinaismuistolain (295/1963) 1 §:n mukainen rauhoitus; tai 4) joka kuuluu valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen, valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön tai valtakunnallisesti merkittävään

arkeologiseen kohteeseen. Lausuntoa ei esityksen 3 momentin 4 kohdan perusteella ole tarpeen pyytää, jos alueella on asemakaava tai sellainen yleiskaava, jota voidaan käyttää suoraan rakennusluvan perusteena, ja kaavassa on otettu huomioon maisema-alueeseen, rakennettuun kulttuuriympäristöön tai arkeologiseen kohteeseen liittyvät arvot. On tarpeen, että laki ei määrittäisi lausunnon tarvetta museoviranomaiselta ainoastaan suojeltujen tai valtakunnallisesti merkittävien kohteiden osalta. Näin museoviranomainen ei voisi purkamisluvan yhteydessä arvioida kohteen potentiaalista,

kulttuurihistoriallista arvoa. Tästä syystä purkamisen yhteydessä tulee voida arvioida kaavan ajanmukaisuus kohteen edellä mainittujen arvojen kannalta.

Lisäksi alueellinen vastuumuseo katsoo, että lakiuudistuksen valitusoikeutta koskien museoviranomaisella tulisi olla valitusoikeus myös toteuttamisluvasta

niiden kohteiden osalta, jotka eivät ole kaavan tai lain nojalla suojeltuja, mutta joilla on tunnistettuja kulttuurihistoriallisia arvoja. Samoin valitusoikeus tulisi olla erillisellä päätöksellä ratkaistavasta toteuttamisluvasta edellä mainittujen kohteiden osalta.

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. 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?

-

Björkman Johanna
Helsingin kaupunginmuseo - vt. kulttuuriympäristöpäällikkö