

Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite YM019:00/2015

Asia **Luonnos hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

Ympäristöministeriö pyytää 31.8.2016 mennessä Museoviraston lausuntoa luonnokseksi hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Museovirasto antaa lausuntopyynnön johdosta seuraavan lausunnon.

Yleistä

Museovirasto pitää muutosten yleissuuntaa oikeana. Sääntelyn selkeyttäminen ja keventäminen ovat hyviä tavoitteita, kunhan ne toteutetaan suunnittelun laatua sekä kansalaisten olennaisia vaikutusmahdollisuuksia heikentämättä. On myös paikallaan, että kunnat saavat lisää vastuuta alueiden kulttuuriperinnön turvaamisesta, kunhan samalla varmistetaan kulttuuriympäristöä koskevien kansallisten intressien turvaaminen. Museovirasto pitää hyvänä pyrkimystä tehostaa maankäytön suunnittelujärjestelmää siten, että suunnitteluun kyetään käyttämään kulloinkin oikeantasoista suunnitteluinstrumenttia, joka ottaa huomioon hankkeen vaikutukset kulttuuriympäristöön.

Kuitenkin, kuten aikaisemmista maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999; ”MRL”) muutoksista antamissaan lausunnoissa, Museovirasto kiinnittää edelleen ympäristöministeriön huomiota siihen, että aiemmin toteutuneilla ja nyt suunnitelluilla säädösmuutoksilla on yhteisvaikutuksia kulttuuriympäristöön, eikä näitä vaikutuksia ole muutosten valmistelussa riittävästi ennakoitu. MRL:iin perustuvan kaavoituksen tavoitteena on kaikilla kaavatasoilla ollut kulttuuriympäristön huomioiminen osana kaavoitettavan alueen maankäytön kokonaisuutta. Tämä lähtökohta ei saa heikentyä.

Lausunnoilla oleva esitys sisältää lukuisia ehdotuksia, joilla puututaan MRL:n alkuperäiseen maankäytön suunnittelujärjestelmään, erityisesti kaavahierarkiaan ja vuorovaikutukseen. Kaavajärjestelmän toimivuus voikin useiden samanaikaisten muutosten johdosta liiaksi eriytyä maan eri alueilla sekä maankäytön instrumenttien valinnassa että perustuslain (731/1999) edellyttämän vuorovaikutuksen kannalta. Tällä kehityksellä olisi kielteinen vaikutus kulttuuriympäristön huomioimiseen, kansalaisten tasapuoliseen kohteluun ja myös kaavoitusjärjestelmän legitimitettiin.

Yleiskaavoituksen esitetyt muutokset

Esitys laajentaa yleiskaavan käyttöä rakennuslupan perusteena. Rakennuslupa voitaisiin yleiskaavan perusteella myöntää myös alueella, johon kohdistuu merkittävää rakentamispainetta ja lupahakemuksen kohteena oleva rakennus voisi olla muutakin kuin enintään kaksiasuntainen asuinrakennus. Lisäksi tarkoituksena on lieventää yhtenäisen ranta-alueen vaatimusta kylissä. Yleiskaavoituksen ohjausvaikutukseen on myös tarkoitus

tehdä muutos siltä osin, että ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan kohdalla asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia vanhentuneen yleiskaavan vastaisesti.

Museovirasto pitää yleiskaavoituksen merkityksen vahvistamista myönteisenä muutoksena.

Yleiskaavan ohjausvaikutukseen esitettyjen muutosten näkökulmasta Museovirasto pitää ilmeisenä, ettei aina ole tarkoituksenmukaista laatia sekä yleiskaavamuutosta että uutta asemakaavaa saman sisältöisenä. Esitetyllä säännöksellä voikin olla yksittäisen hankkeen toteuttamisen kannalta myönteisiä vaikutuksia.

Esityksessä ohjausvaikutuksen muutos on kytketty siihen, että yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Ehdotuksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan asemakaavaa ei kuitenkaan voitaisi laatia ristiriitaiseksi ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan keskeisten tavoitteiden ja periaatteiden kanssa. Esityksellä ei ole myöskään tarkoitus muuttaa kunnan velvollisuutta pitää yleiskaavoja ajan tasalla taikka kytkeä esitettyä uutta ohjausvaikutuksen sääntelyä velvollisuuteen uusia vanhentunutta yleiskaavaa, jos se todettaisiin ilmeisen vanhentuneeksi.

Museovirasto toteaa, että yleiskaavan ohjausvaikutuksen ohittamisen käyttöala jää esityksen perusteella epäselväksi eikä säännöksen soveltamisen yhteyttä kunnan velvollisuuteen pitää yleiskaava ajan tasalla ole otettu riittävästi kantaa. Esitetty muutos soveltuu yksittäisten hankkeiden toteuttamiseen silloin, kun hankkeen toteuttaminen edellyttäisi yleiskaavan ja asemakaavan samanaikaista muuttamista. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti edellytä, että hankealuetta koskeva yleiskaava olisi ilmeisen vanhentunut. Lisäksi yleiskaavan osittainen muuttaminen uudella asemakaavalla on omiaan johtamaan fragmentaariseen kaavoitukseen, mikä on erityisen haitallista kulttuuriympäristön muutosten hallitsemisen kannalta.

Esityksessä ei oteta kantaa siihen, tarvitseeko ohitettavan yleiskaavan olla osittain tai kokonaan ilmeisen vanhentunut. Museovirasto toteaa, että MRL:n järjestelmässä yleiskaavakin sovittaa yhteen eri maankäyttöintressit. Niinpä sen on oltava kaikkien niiden osalta mahdollisimman ajantasainen. Ajantasaisuuden vaatimus koskee myös kulttuuriympäristötietoa ja sen huomioimista kaavassa, aivan erityisesti valtakunnallisten ja maakunnallisten intressien osalta.

Yleiskaavat ovat yhä useammin strategisia, mikä esityksessäkin todetaan. Esityksen perusteella jää epäselväksi, minkälaisiin selvityksiä rakennusluvan perustana käytettävä yleiskaava vaatii. Tavanomaisesti yleiskaavaa varten ei käytetä tarkkuustasoltaan samanlaisia selvityksiä kuin asemakaavoitusta varten. Rakentamisella on kuitenkin kaavatasosta riippumatta yhtäläiset vaikutukset ympäristöönsä ja kulttuuriperintöön. Näin ollen keskeistä kaikelle – myös kulttuuriympäristön riittävästi huomioivalle – maankäytölle on, että se perustuu ajantasaiseen tietoon, asiantuntija-arvioihin ja rakentamisen vaikutusten riittävään selvittämiseen.

Erytyisesti muinaisjäännösten suojelun kannalta ei ole merkitystä sillä, perustuuko rakentaminen poikkeamiseen, suunnittelutarveratkaisuun, yleiskaavaan taikka asemakaavaan. Rakentamisen vaikutukset ilman riittäviä muinaisjäännöselvityksiä ovat poikkeuksetta rakentamisen alle jääville muinaisjäännöksille tuhoisia. Museovirasto esittää, että ympäristöministeriö kiinnittäisi tähänkin huomiota esityksen jatkovalmistelussa.

Suunnittelutarvejärjestelmään esitetyt muutokset

Suunnittelutarvejärjestelmän käyttömahdollisuuksia on tarkoitus laajentaa niin yksittäistapauksessa kuin alueellisena rakentamisen mahdollistavana ratkaisuna.

Esitetyt muutokset MRL 137 §:n mukaisesti rakennusluvan erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella eivät sinänsä ole merkittäviä MRL:n toimivuuden kannalta. Museovirasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä maataloustoiminnassa

käytetyt erilaiset tuotanto- ja varastorakennukset, eläinsuojat, metsätaloudessa käytettävien koneiden konesuojat sekä puiden kuivaukseen ja varastointiin tarvittavat rakennukset eroavat maankäytölliseltä vaikutukseltaan selvästi talousrakennusten maankäytöllisestä vaikutuksesta.

Suunnittelutarveratkaisujen yhteydessä kunnat eivät tavallisesti edellytä suunnittelutarveratkaisujen tekemiseksi vaikuttavuusselvityksiä taikka museoviranomaisten lausuntoja. Riittämättömiin selvityksiin perustuvilla suunnittelutarveratkaisuilla voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia erityisesti arkeologisen kulttuuriperinnön säilymiseen sekä muiden kulttuuriperintökohteiden ja maiseman muutoksiin.

Laajasti käytettynä suunnittelutarveratkaisuihin perustuva rakentaminen on kaavoitusjärjestelmän toimivuuden ja vuorovaikutuksen kannalta epätydyttävää. Museovirasto vastustaa suunnittelutarvejärjestelmän laajentamista alueelliseksi maankäytön suunnittelun instrumentiksi. Kuten edellä on esitetty, kulttuuriympäristön suojelun kannalta tarkoituksenmukaisin maankäytön suunnittelukeino on kaavoitus. Suunnittelutarvejärjestelmä on alun perin kehitetty hallitsemaan epätoivottua yhdyskuntakehitystä, ei toimimaan kaavoituksen lailla maankäytön toteutusvälineenä.

Koska esityksessä on tarkoitus laajentaa yleiskaavaan käyttöalaa rakennuslupien myöntämisen perusteena, ei suunnittelutarveratkaisujen laatimiseen alueellisena ole tarvetta eikä perusteita. Alueelliset suunnittelutarveratkaisut eivät edistä kansalaisten mahdollisuutta osallistua asuinalueitaan koskevaan päätöksentekoon taikka rakentamisen perustamista riittävään tietoon ja asiantuntija-arvioihin sen vaikutuksista.

Asemakaavoitukseen esitetyt muutokset

Esitettyjen muutosten tarkoituksena on mahdollistaa vaiheittaisten kaavojen laatiminen maakuntakaavojen ja yleiskaavojen lisäksi myös asemakaavoituksessa. Lisäksi tarkoituksena on antaa kunnille mahdollisuus delegoida asemakaavoitukseen liittyvä päätösvalta valtuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle riippumatta asemakaavan vaikutusten merkittävydestä.

Kaavojen vaiheittainen laatiminen on Museoviraston kokemusten mukaan toiminut maakuntakunta- ja yleiskaavoituksessa kohtuullisen hyvin. Se toiminee myös asemakaavoituksessa, kunhan kaavojen sisältövaatimuksia ei sivuuteta. Museovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kaavojen vaiheittaisesta laatimisesta huolimatta osakokonaisuuden muuttamisella voi olla vaikutuksia myös muutettavan osakokonaisuuden ulkopuolelle. Vaiheittaisessa kaavoituksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kaavan valmistelussa huomioidaan muutoksen vaikutukset laajasti. Lisäksi vaiheittaisen kaavoituksen tulisi perustua laajempaan suunnitelmaan asemakaavoitettavan alueen kehittämisestä, kuten ajantasaiseen yleiskaavaan.

Museovirastolla ei ole huomautettavaa asemakaavoitukseen liittyvään päätöksentekovallan delegointiin esitettyihin muutoksiin.

ELY-keskusten tehtäviin esitetyt muutokset

Esityksellä on tarkoitus yhtäältä vähentää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (**"ELY-keskus"**) tehtäviä poistamalla kuntakaavoituksen ohjaaminen ELY-keskuksen tehtävistä ja kohdentamalla ELY-keskuksen toimivaltaa ja valitusoikeutta vain valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. ELY-keskuksen ja kunnan välisiä viranomaisneuvotteluita esitetään myös rajattavaksi tilanteisiin, joissa kaavalla on vaikutusta kyseisiin valtakunnallisiin tai maakunnallisesti merkittäviin asioihin.

Kuntien voimavarat kaavoituksessa vaihtelevat, myös kulttuuriympäristöön liittyvissä kysymyksissä. ELY-keskuksilla on ollut tärkeä tehtävä niin kulttuuriperinnön ja -maiseman arvojen turvaajana kuin laajemmin kaavoituskäytännön valtakunnallisen yhtenäisyyden

kannalta, vaikka ELY-keskusten välillä on ollut tässä suhteessa eroja ja toisinaan ohjauksen yhteydessä on voitu puuttua tarpeettoman vähäisiin kysymyksiin. Joka tapauksessa ELY-keskusten ohjaustehtävän poistamisella voi olla negatiivisia vaikutuksia kulttuuriympäristöön ja kulttuuriympäristön säilymiseen valtakunnallisella tasolla.

Vaikka esityksen tarkoituksena on vahvistaa ELY-keskusten roolia asiantuntijaorganisaationa ja keskittää ELY-keskusten toimintaa valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin kysymyksiin, MRL:n järjestelmän yhdenmukaisella soveltamisella on valtakunnallista merkitystä maankäytön suunnittelun kokonaisuudessa. Sama koskee myös ELY-keskusten valitusoikeuden rajaamista koskemaan jatkossa vain valtakunnallisia ja maakunnallisesti merkittäviä asioita.

Poistettaessa ELY-keskuksilta kuntakaavoituksen ohjaamisvelvollisuus ja rajattaessa niiden valitusoikeutta, rajataan myös valtion mahdollisuus puuttua kuntakaavoitukseen tilanteissa, joissa kaavoitus voi olla ilmeisen lainvastaista mutta kyseessä ei ole valtakunnallisesti taikka maakunnallisesti merkittävä asia.

Museovirasto pitää selvänä, ettei valtion pidäkään puuttua kunnan päätöksentekoon tarkoituksenmukaisuusasioissa. ELY-keskusten roolin muuttaminen asiantuntemuspainotteiseksi on kannatettavaa, koska tätä kautta kunnille saadaan enemmän vastuuta omasta päätöksenteosta. Tästä huolimatta MRL:n valtakunnallisen toimivuuden kannalta tulisi säilyttää mahdollisuus puuttua ilmeisen lainvastaiseen kaavoittamiseen, riippumatta kaavoituksen tai muun maankäytön instrumentin valtakunnallisesta, maakunnallisesta tai paikallisesta merkityksestä. Museovirasto ei pidä hyvänä tilannetta, jossa kaavoituksesta vastaavalla hallinnonalalla ei ole todellista puuttumismahdollisuutta kaava-asioissa, vaan käytännön vastuu kaavoituksen laillisuusvalvonnasta siirtyy käytännössä vain kansalaisille ja järjestöille. Museovirasto esittää, että ympäristöministeriö harkitsisi jatkovalmistelussa ELY-keskusten valitusoikeuden säilyttämistä ja pyrkisi valitusten keskittämiseen MRL:n toimivuuden kannalta keskeisiin asioihin kehittämällä ELY-keskusten hallinnollista ohjaamista.

Asialla on ilmeinen yhteys poikkeamista koskevien tehtävien siirtoon ELY-keskuksilta kunnille, johon Museovirasto suhtautui kielteisesti. Poikkeamistoimivallan siirron vaikutuksista ei ole vielä riittävästi tietoa. Nyt esitetyllä ohjaustehtävän poistamisella ja valitusoikeuden rajaamisella on selvä kumulatiivinen yhteisvaikutus poikkeamistoimivallan siirron kanssa.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sääntelyyn esitetyt muutokset

Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää esitetään muutettavaksi siten, että suuryksikön pinta-alaraja nostettaisiin 2000 kerrosneliömetristä 4000 kerrosneliometriin ja suuryksikön koon alaraja tulisi esittää maakuntakaavassa vain keskustatoimintojen alueen ulkopuolella. Samassa yhteydessä velvoite huomioida kaupan laatu maakunta- ja yleiskaavoituksessa sijoitettaessa suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle poistuisi.

Vähittäiskaupan suuryksiköillä on usein merkittäviä vaikutuksia kulttuuriympäristön arvoihin (maisema/rakennettu kulttuuriympäristö/kaupunkikuva) riippumatta siitä, onko kysymys supermarket (alle 4000 kerrosneliometriä) tai hypermarket -kokoisista (yli 4000 kerrosneliometriä) yksiköistä tai riippumatta siitä, sijoittuuko yksikkö keskustatoimintojen alueelle taikka sen ulkopuolelle. Erityisesti kaupan keskittymien vaatimat liikenne- ja pysäköintijärjestelyt vaativat usein erityisen huomion kiinnittämistä kulttuuriympäristövaikutusten huomioimiseen.

Museovirasto ei pidä esitettyä pinta-alarajan nostamista suotavana kehityskulkuna, mutta arvioi kuitenkin, että alle 4000 kerrosneliömetrin vähittäiskaupan yksikköjen sijoittamisen vaikutukset voitaneen MRL:n sisältövaatimusten pohjalta huomioida asianmukaisesti kuntakaavoituksen yhteydessä.

Kaavoitusmenettelyyn esitetyt muutokset

Kaavoitusmenettelyä on tarkoitus muuttaa siten, että suunnitelmaa osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä tai kaavan vaikutusten arvioinnista ei tarvitsisi laatia vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavojen osalta.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen ja siitä saatavat lausunnot antavat usein kaavoittajalle ennakkotietoa siitä, onko asemakaavan mahdollistava maankäyttö vaikutukseltaan vähäistä vai ei. Tämä pätee usein erityisesti suunniteltujen kaavahankkeiden vaikutuksiin kulttuuriympäristöön. Lisäksi Museovirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kaavoituskäytännössä kunnilla on vaihtelevia käsityksiä mm. siitä, mitä tahoja pidetään kaavoituksen osallisina (oli kyse viranomaisista taikka yksityisistä). Myös tältä kannalta osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen edesauttaa osallisten tunnistamista ja riittävän kattavan tiedottamisen kaavaluonnoksista ja -ehdotuksista. Toisaalta on selvää, että asemakaavoja laaditaan erilaisiin tarpeisiin eikä kaikkien valmistelussa ole tarkoituksenmukaista soveltaa täsmälleen samaa menettelyä.

Vuorovaikutusta koskevilla MRL 8 luvun säännöksillä on pyritty siihen, että kaavoituksessa on mahdollisuus laajaan vuorovaikutukseen ja kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua paikalliseen päätöksentekoon. Paikallisesta näkökulmasta pienilläkin asemakaavamuutoksilla voi olla vähäistä suurempia vaikutuksia kulttuuriympäristöön.

Museovirasto kiinnittää asiassa ympäristöministeriön huomiota perustuslain (731/1999) 20 §:n mukaiseen kollektiiviseen vastuuseen mm. kulttuuriympäristöstä ja julkiseen valtaan kohdistuvaan velvollisuuteen pyrkiä edistämään jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lausunnoilla olevan esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, mitä tarkoitetaan vaikutukseltaan vähäisellä asemakaavalla, taikka miten kansalaisten osallistumismahdollisuus elinympäristöön koskevaan päätöksen tekoon turvataan. Riittävä vuorovaikutus voitaneen turvata ongelmitta MRL 65 §:n mukaisessa menettelyssä, johon lakiluonnoksella ei ole tarkoitus puuttua.

Museovirasto esittää, että ympäristöministeriö täsmentäisi vaikutuksiltaan vähäisen asemakaavan määrittelyä sekä MRL 65 §:n tarkistamista riittävän vuorovaikutuksen ja osallisten tunnistamisen varmistamiseksi myös vaikutukseltaan vähäisten asemakaavojen käsittelyn yhteydessä.

Kun ELY-keskusten valitusoikeus on tarkoitus rajoittaa vain valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin, on riskinä, asemakaavan vähäisyyttä tulkitaan tarkoitushakuisesti laajentavasti. Tämä voi johtaa siihen, että kaikissa ei-merkittävässä maakunnallisissa tai merkittävässä paikallisissa asemakaavahankkeissa jätetään osallistumis- ja arviointisuunnitelma laatimatta perustuen asemakaavan vähäisyyteen, mikä ei liene kuitenkaan esitetyn säännöksen tarkoitus. Ympäristöministeriön tulisi esityksen jatkovalmistelun yhteydessä varmistaa, ettei tällaisia tilanteita synny.

Maisematyö- ja toimenpidelupaa edellyttäviin toimenpiteisiin esitettävät muutokset

Esityksen perusteella maisematyölupaa ei voitaisi vaatia yleiskaavan alueella M-alueilla, ja rantayleiskaava-alueilla maisematyölupa vaadittaisiin vain, jos siitä on nimenomainen kaavamääräys. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että toimenpideluvanvaraisten toimenpiteiden luetteloon lisättäisiin kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin- tai keräimen asentaminen tai rakentaminen.

Museovirasto toteaa, että metsissä on paljon luonto-, maisema- ja kulttuuriperintöarvoja, jotka tulisi voida ottaa huomioon kuntakaavoituksessa. Asialla on erityistä merkitystä kaavojen sisältövaatimusten täyttymisen kannalta. Museovirasto toteaa, että mainittujen arvojen säilyttäminen on mahdollista sovittaa yhteen metsätalouden kanssa, mutta MRL:n

järjestelmässä tulee olla mahdollisuus tähän yhteensovittamiseen myös riittävän joustavan säännösperustan muodossa.

Museovirastolla ei muilta osin ole huomautettavaa esitettyyn.

Pääjohtaja

Juhani Kostet

Lakimies

Juha Maaperä

Tiedoksi Opetus- ja kulttuuriministeriö