

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Yleiset kommentit

Alueellisten vastuumuseoiden asema perustuu museolakiin (314/2019). Alueellisten vastuumuseoiden tehtäviin kuuluu muun muassa kulttuuriympäristöön liittyvät tehtävät lain 7 §:n toisen momentin mukaan: "Alueellisen vastuumuseon tehtävänä on toimialueellaan - - toimia kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijana, joka antaa lausuntoja, osallistuu asiantuntijana viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa, sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriympäristötiedon digitaalista tallentamista ja saatavuutta." Esitetyt muutokset rakentamislakiin heikentävät aluevastuumuseoiden toimintamahdollisuuksia edistää alueellaan kulttuuriympäristön vaalimista erityisesti rakennetun kulttuuriympäristön osalta.

Kulttuuriympäristötehtävän tavoitteena on edistää kulttuuriympäristön huomioimista alueellisessa suunnittelussa ja kehittämisessä sekä maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa, edistää kulttuuriympäristön ja kulttuurimaiseman vaalimista ja siihen liittyvien mahdollisuuksien tunnistamista, saavutettavuutta, osallisuutta ja kulttuuriympäristötietoisuutta, edistää korjausrakentamisen asiantuntemusta sekä kulttuuriympäristötiedon tallentamista ja ajantasaisen kulttuuriympäristötiedon saatavuutta ja käyttöä. Tehtävän on museolakia säädettäessä arvioitu vaikuttavan myönteisesti kulttuuriympäristön suojeluun ja vaalimiseen, sekä vaikuttavan yhteiskunnallisesti ylläpitäen ja vahvistaen yksilöiden ja yhteisöjen ymmärrystä ja osallisuutta kulttuurista, his-toriasta ja ympäristöstä sekä edistäen kulttuuri- ja luonnonperinnön säilymistä tuleville sukupolville. (HE 194/2018 museolaista)

Rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvä lainsäädäntö on aluevastuumuseoiden keskeinen työkalu rakennetun kulttuuriympäristön vaalimisessa. Rakentamislakiin esitetyt muutokset heikentävät olennaisesti kaavasuojeltujen rakennusten ja paikallisesti merkittävien kulttuurihistoriallisten kohteiden asemaa. Muutoksilla vaikeutetaan museoviranomaisen edellytyksiä toimia rakennetun

ympäristön vaalijana alueellaan. Korjaussarjan valmistelussa ei ole arvioitu kulttuuriympäristöön kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia.

Esitetty rakentamislain korjaussarja on Suomen arkkitehtuuripoliittisen ohjelman 2022–2035 (VN julkaisu 2022:1) ja kulttuuriperintöstrategian 2023–2030 (VN julkaisu 2023:7) vastainen. Molemmissa korostetaan kulttuuriympäristön merkitystä muun muassa identiteetin ja hyvinvoinnin kannalta. Kulttuuriympäristön suojelu ja vaaliminen kuuluu kaikille. Apolin visiossa 2035 todetaan: ”Rakennettu ympäristö on keskeisessä roolissa ilmastohaasteiden ratkaisemisessa. - - Olevaa rakennuskantaa, tiloja ja materiaaleja hyödynnetään tehokkaasti.” Merkityksen ja identiteetin tavoitetilassa Apolissa kiinnitetään huomio rakennusperinnön arvostukseen: ”Rakennuskulttuuriamme ja rakennusperintöämme arvostetaan ja niitä halutaan aktiivisesti vaalia. Rakennusperinnön merkitys ymmärretään myös hyvinvoinnin ja alueellisen elinvoiman vahvistajana sekä kansainvälisenä vetovoimatekijänä. Eri aikakausien rakennuskantaa ylläpidetään, hoidetaan, korjataan ja suojellaan.” Kulttuuriperintöstrategiassa korostetaan kulttuuriympäristön roolia yhteiskunnan yhteisenä pääomana: ”Lisäämällä ja jakamalla tietoa kulttuuriperinnön taloudellisesta merkityksestä sekä kestävästä käyttötavoista tuetaan kulttuuriperinnön taloudellisen merkityksen kasvua. Jotta tämän pääoman arvo säilyy, on huolehdittava kulttuuriperinnön hoitamisesta ja kehittämisestä. Esimerkiksi kulttuuriympäristön hoitoon, kunnossapitoon ja kehittämiseen sijoitettavat voimavarat ja museoiden ja kulttuuriperintökohteiden toimintaedellytyksistä huolehtiminen ovat välttämättömiä investointeja pääoman arvon säilyttämiseen ja sen tuottavuuden kehittämiseen.” Yksi keskeinen väylä edistää näiden ohjelmien ja strategioiden tavoitteita on lainsäädäntö, jonka tulee tukea tavoitteiden saavuttamista.

Korjaussarjan tavoitteena on muun muassa selkeyttää ja nopeuttaa lupaprosesseja. Tällaisenaan se kuitenkin lisää tulkinnanvaraisuutta lakiin, mikä puolestaan mutkistaa ja pitkittää lupaprosesseja. Esimerkiksi kaavoituksen ajantasaisuuden arvioinnin suhdetta maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:n ei ole selvennetty. Ajanta-sainen kaava on kytketty esimerkiksi purkamisluvan edellytyksiin (56 §). Esitetyt muutokset tarkoittavat, että paine kaavojen ajantasaistamiseen kuntien kaavoituksessa lisääntyy. Tätä ei ole huomioitu kuntien kaavoitusten resursseissa.

Rakennussuojelua voi lain puitteissa tehdä kahdella tavalla: kaavasuojelulla tai lakisuojelulla (mm. laki rakennusperinnön suojelemisesta 498/2010). Suurimmalla osalla kulttuurihistoriallisesti arvokkaista rakennuksista ei ole ajantasaista asemakaavaa tai ainoa kaavataso on maakuntakaava. Näin ollen niiden kaavallista suojelua ei ole tarkasteltu olennaisella kaavatasolla. Kaavojen ajantasaiseksi saattaminen rakennussuojelun näkökulmasta on mahdoton ajatus, sillä kaavaprosessit ovat hitaita. Kaavoitusta tehdään kuntien niukkojen resurssien vuoksi tällä hetkellä yleensä vasta, kun uuden suunnittelu aloitetaan ja niitä harvoin tehdään etupainotteisesti. Kaavoitusprosessin yhteydessä pohditaan myös rakennussuojelun tarpeita. Purkamisluvan kytkeminen ajantasaiseen kaavaan heikentää siten rakennussuojelun mahdollisuuksia. Lisäksi osalla alueis- tai asemakaavoitus ei ole edes tavoitteena. Kaavasuojelun lisäksi lakisuojelu on marginaalinen, hidas tapa suojella rakennus. Tämän vuoksi se, että korjaussarjassa korostetaan rakennusperinnön näkökulmasta nimenomaan kaava- ja lakisuojeltuja rakennuksia, jättää suurimman osan arvokkaista rakennuskannasta huomiotta.

Suojellun rakennuksen asema on jo tällä hetkellä epävarma. Muutoksenhakuja suojellun rakennuksen purkamiseksi on jatkuvasti vireillä eri perusteista. Jos me emme korjaa ja varmista edes suojelluiden rakennusten säilymistä, mitä silloin tapahtuu muulle rakennuskannalle?

Seuraavassa kommentteja pykälittäin:

56 § Purkamisluvan edellytykset

Korjaussarjassa esitetyt muutokset purkamisluvan edellytyksiin helpottavat purkamista jatkossa, mikä on risti-riitaista ilmastotavoitteiden ja rakennusten suojelun näkökulmasta. Lainsäädäntöä tulisi tässä ajassa ohjata siihen suuntaan, että olemassa olevien rakennusten korjaus ja käyttö helpottuu ja muuttuu kannattavammaksi, ja samalla purkaminen vaikeutuu. Olemassa olevien rakennusten korjaamisen taloudellinen houkuttelevuus olisi tärkeää säätää myös lain tasolla, jotta purkamisen ja uudisrakentamisen negatiivisia ilmastovaikutuksia voitaisiin välttää.

56 §:ssä ei mainita enää rakennetun ympäristön suojelemista koskevia tavoitteita. Tätä on haluttu selkeyttää sillä, että rakennuksen saa purkaa, mikäli kaava, joka ei ole vanhentunut, sallii rakennuksen purkamisen eikä rakennus ole suojeltu lailla. Lisäksi säädetään muun kuin suojellun rakennuksen purkamisesta tietyin ehdoin. Purkamisen helpottaminen muussa tapauksessa kuin kaava- tai lakisuojeleissa kohteessa on ongelmallista. Kaavat ovat monin paikoin vanhentuneita rakennussuojelun osalta. Ehdotus jättää epäselväksi sen, kuka kaavan ajantasaisuuden arvioi, ja missä suhteessa kaavan päivittäminen on purkamisluvan edellytysten täytymiseen. Moni valtakunnallisissa, maakunnallisissa ja paikallisissa rakennetun kulttuuriympäristön inventoinneissa arvokkaaksi todettu rakennus sijaitsee paikassa, mihin ei olla koskaan tekemässä maakuntakaavaa tarkempaa kaavaa. Kaavoitus on hidas prosessi, eivätkä kaavoituksen resurssit kaikissa kunnissa kohtaa todellisen tarpeen kanssa tälläkään hetkellä. Lakisuojeleiden käynnistäminen ei myöskään ole resurssien puitteissa mahdollista kaikissa tällaisissa kohteissa. Suuri osa arvokkaasta rakennusperinnöstä jää siis ehdotuksen mukaan vaille lain turvaa. Tämä heikentää myös aluevastuumuseoiden mahdollisuuksia vaalia museo-lain tarkoittamalla tavalla rakennettua ympäristöä ja siihen liittyviä arvoja. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 139 § on keskeinen työkalu siinä, että voidaan varmistua, ettei purkaminen hävitä rakennettuun ympäristöön liittyviä keskeisiä arvoja. Uuden rakentamislain tulisi jatkaa maankäyttö- ja rakennuslain henkeä tältä osin.

Purkamisluvan edellytyksiä on korjaussarjassa haluttu selkeyttää. Tehdyt muutokset lisäävät kuitenkin vain tulkinnanvaraisuutta ja rajanvetojen tarvetta. Perusteluissa ei ole selkeytetty sitä, kenen tehtäviin kuuluu arvioida purkamislupiin liittyviä edellytyksiä ja niiden täyttymistä. Milloin rakennukset ovat menettäneet suuren osan arvostaan? Tarkoitetaanko taloudellista arvoa? Kuka määrittää, milloin rakennukselle ei ole osoitettavissa käyttötarkoitusta? Milloin rakennus ei ole korjattavissa? Eri tahojen näkemykset näistä kysymyksistä voivat olla todella kaukana toisistaan.

Rakennuksilla on myös muuta kuin taloudellista arvoa ja ne on tehty käyttöä varten. Taloudellisen arvon menettämisestä tai käyttötarkoituksen puutteesta puhuttaessa on syytä ottaa huomioon näkökulman lyhytnäköisyys – jos rakennuksella ei ole nyt taloudellista arvoa tai käyttöä, se ei tarkoita etteikö sillä olisi sitä jatkossa. Myös sijainnin liittäminen purkamisluvan edellytyksiin on kestävä ratkaisu. Kulttuuriympäristöä tulee vaalia myös pienissä kunnissa, joissa väestö vähenee. Tällaisissa paikoissa ongelmat rakennusten käytön ja ylläpidon suhteen ovat kieltämättä suuret, mutta rakennussuojelun näkökulmasta meidän tulee säilyttää monipuolista ja merkityksellistä rakennuskantaa eri ilmiöihin liittyen myös muualla kuin kasvukeskuksissa. Maaseudun rakennuskannan purkaminen vain sen taloudellisen arvon heikkenemisen vuoksi on pitkällä aikavälillä tarkasteltuna harkitsematonta.

Pykälässä säädetään myös rakennuksen kuntoon ja korjattavuuteen liittyvistä kriteereistä purkamisluvan myöntämisen yhteydessä. Erilaiset kuntotutkimukset ovat viranomaisten keskeinen työkalu purkamisluvan edellytysten arvioinnissa jo nyt. Huono kunto tai heikot korjausmahdollisuudet ovat kuitenkin käsitteinä epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Rakennukset ovat lähtökohtaisesti korjattavissa. Rakennetun kulttuuriympäristön näkökulmasta rakennuksen huono kunto ei merkitse koskaan kulttuurihistoriallisten arvojen menettämistä, ja korjausta voidaan vaatia tietyissä tapauksissa hyvinkin huonokuntoisista rakennuksista, mikäli sen arvot ovat suuret. Korjattavuuden yhdistäminen purkamisluvan edellytyksiin muun kuin suojellun rakennuksen tapauksessa on myös ongelmallista edellä mainitun kaavojen ajantasaisuuden ongelman vuoksi.

Korjaussarjassa on esitetty kunnanvaltuustolle mahdollisuutta purkaa kunnan omistama, suojeltu rakennus, mikäli tietyt ehdot täyttyvät. Esityksessä on useita ristiriitaisuuksia. Ensiksi, purkamisluvan myöntämisen siirtäminen tällaisessa erityistapauksessa kunnanvaltuustolle rakennusvalvonnan sijasta asettaa kunnanvaltuuston ja rakennusvalvonnan tehtävät kyseenalaisiksi. Samassa pykälässä määrätään, että rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää luvan rakennuksen purkamiseen. On olemassa jo erillinen viranomainen, jonka tehtäviin ja asiantuntemukseen kuuluu rakentamisen ja purkamisen valvonta – miksi siirtää valtuus kunnan sisällä toisaalle? Tätä ei ole lain perusteluissa käsitelty.

Toisekseen, rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa ja sen määrittelyä ei ole ehdotuksen perusteluissa tai pykälissä tarkennettu. Alueelliset vastuumuseot ovat rakennusten kulttuurihistoriallisen arvon asiantuntijoita, mutta kuka tässä tapauksessa määrittelee, ettei rakennuksella ole enää kulttuurihistoriallista arvoa? Kunto ei vaikuta rakennuksen arvoon missään tapauksessa, kuten edellä on mainittu.

Kolmanneksi, kunnanvaltuuston oikeus päättää omistamansa rakennuksen purkamisesta asettaa kiinteistönomistajat eriarvoiseen asemaan, mikä on perustuslain hengen vastaista. Se antaa kunnille porsaanreiän ja kannustimen olla huolehtimatta omistamistaan rakennuksista, jotka he kokevat jo valmiiksi ongelmana. Kunnat ja yksityiset kiinteistönomistajina ovat hyvin eri asemassa suojeltujen rakennustensa kanssa, mikäli lain muutokset tulevat voimaan tällaisenaan.

Kaavasuoja on rakennusperinnön suojelun keskeisin tapa, eikä sen heikentäminen edistä rakennussuojelun tavoitteita.

179 § Valitusoikeus rakentamisluvasta, 181 § Valitusoikeus toteuttamisluvasta ja 182 § Valitusoikeus purka-misluvasta

Museoviranomaisen valitusoikeuden rajaaminen valtakunnallisiin ja maakunnallisiin kohteisiin herättää kysymyksiä ja asettaa maakunnat keskenään eriarvoiseen asemaan. Annetussa aineistossa ei ole selvennetty, miten valtakunnallinen ja maakunnallinen merkittävyys määritellään. Museoviranomaisen työssä valtakunnalliset kohteet tarkoittavat käytännössä RKY 2009 inventoinnin alueita ja maakunnalliset maakuntakohtaisten inventointien alueita. Kaikissa maakunnissa ei kuitenkaan ole ajantasaista maakunnallista inventointia tai sitä ei ole tehty ollenkaan. Miten näiden maakuntien osalta määritellään maakunnallisesti merkittävät kohteet? Niissä maakunnissa, joissa inventointi on, ei ole määritelty erikseen rakennuksia, jotka ovat maakunnallisesti merkittäviä, vaan kohteet ovat alueita. Ehdotuksessa oleva sanamuoto valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä suojeltu rakennuskohde on siis erittäin tulkinnanvarainen, eikä selkeytä museoviranomaisen valitusoikeutta.

Suurin osa kunnissa käsiteltävistä hankkeista, ovat ne sitten rakentamisen lupia, purkamislupia tai kaavoja, koskevat paikallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriperintöä. Museoviranomaisen valitusoikeuden rajaaminen vain valtakunnallisiin ja maakunnallisiin kohteisiin asettaa suuren määrän arvokasta rakennusperintöä lainsuojattomaan asemaan. Museoviranomaisen tehtävä on museolain mukaan vaalia rakennettua kulttuuriympäristöä, eikä sitä ole määritelty erikseen, minkä arvoiset rakennukset aluevastuumuseolle kuuluvat. Museoviranomaisen tehtäviin kuuluu huolehtia monipuolisesta rakennuskannan säilymisestä tuleville polville niiden kulttuurihistoriallisen arvon tasosta huolimatta.

Museoviranomaisen laaja valitusoikeus tukee ennakoivan yhteistyön syntymistä. Valitusoikeus on viimeinen portti, eikä Päijät-Hämeessä ole käytetty valitusta työkaluna heppoisin perustein. Ensisijainen tapa on aina yhteistyö ja eri näkökulmien yhteensovittaminen. Lahdessa on muodostunut tapa käsitellä hankkeita yhdessä museon, tilakeskuksen, kaavoituksen ja rakennusvalvonnan kanssa varhaisessa vaiheessa. Lähtökohtana toimivat valtakunnallisen, maakunnallisen ja paikallisen tason kulttuuriympäristöinventoinnit, joiden arvot kaikki viranomaiset yhdessä tunnistavat. Yhdessä keskustellen ja kompromisseja hakien valitusprosesseja on pystytty välttämään. Valitusoikeuden kaventaminen vain valtakunnallisiin ja maakunnallisiin kohteisiin heikentää museoviranomaisen asemaa kaikissa neuvotteluissa, jotka koskevat paikallisesti arvokasta kulttuuriympäristöä.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyyсарviointi tehdä rakennukselle sekä rakennuspaikalle (rakennuspaikalla tarkoitetaan mm. rakennuksen perustuksia), vaikka hiilijalanjäljen raja-arvot on suunniteltu koskevan vain rakennusta?

Vastaus:

A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

-

3. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

-

4. Kommenteja alueidenkäyttölain 57, 188 a ja 197 §:stä

-

5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

6. Kommentteja laista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympärisövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Ruotsalainen Roosa

Lahden museot - Päijät-Hämeen alueellinen vastuumuseo