



Päätöshistoria

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala Kulttuuripalvelukokonaisuus Kaupunginmuseo
Kulttuuriperintöyksikkö 12.11.2021

HEL 2021-010756 T 03 00 00

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

Uudella kaavoitus- ja rakentamislaille on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa.

Esityksessä uudeksi kaavoitus- ja rakennuslaiksi tavoitteina on mm. hillitä ilmastonmuutosta, edistää kiertotaloutta ja edistää alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi. Kaavoituksen osalta muutokset tarkoittaisivat mm. että maakuntakaavassa keskittyttäisiin maakuntatasoisiin aluerakennetta sekä liikenne- ja viherverkostoa koskeviin kehittämisen periaatteisiin ja sen oikeusvaikutukset rajattaisiin näihin. Seitsemän suurimman kaupunkiseudun tulisi laatia kaupunkiseutusunnitelma. Maailmanperintökohteiden erityisarvojen säilymistä korostettaisiin uudella sääntelyllä. Kunnan maapoliittisten ohjelmien avoimuutta vahvistettaisiin. Katujen ilmaisuovutusvelvollisuus muuttuisi lunastusmeneteltyksi. Rakentamiseksi tarvittavien lupien rajausta täsmennettäisiin ja lupapalveluita supistettaisiin. Rakennuslupa ja toimenpidelupa korvattaisiin yhdellä lupamuodolla.

Helsingin kaupunginmuseo – Keski-Uudenmaan alueellinen vastuumuseo lausuu asiassa erityisesti kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyen.

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 nykyisin aikana.

Vaikutusten arviointia koskevat säännökset säilyisivät pääosin nykyisen kaltaisina. Vaikutusten selvittämisen kohdentumisesta ja laajuudesta säädettäisiin laissa nykyisen asetustasoisien 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.

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 ilmastomuutosta perustumalla elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, energiatehokkaisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kiertotaloutta edistäviin ratkaisuihin; 4) rakentamisen on perustettava 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 rakennusaikeista 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 sijaitsisi alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan. Näissäkin tilanteissa purkaminen kuitenkin esityisi, jos purkaminen vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Purkamisedellytysten laajennus ei näin ollen ulottuisi tilanteisiin, joissa on kysymys suojelutavoitteiden vuoksi säilytettävistä kohteista.



22.11.2021

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.

Lisätiedot

Johanna Björkman, ts. kulttuuriympäristöpäällikkö, puhelin: +358 9 310 36473
johanna.bjorkman(a)hel.fi

Kaupunkiympäristölautakunta 09.11.2021 § 607

HEL 2021-010756 T 03 00 00

Lausunto



Kaupunkiympäristölautakunta antoi kaupunginhallitukselle liitteen 3 mukaisen lausunnon.

Lausunnon sisältö

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki korvattaisiin kokonaan uudella lailla. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Seuraavassa on nostettu esiin Helsingin kaupungin lausunnon keskeiset huomiot, varsinainen pidempi lausunto on asiakohdan liitteenä.

Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Hallitusohjelman mukaan kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan.

Helsingin näkemyksen mukaan rakentamisen kokonaisuuden kehittäminen tulee olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisin puitteisissa ja pienin täsmällisin lainsäädännön muutoksin toimivammaksi ja ketterämmäksi. Toteutuessaan lausuntokierroksella oleva lakiesitys ei sujuvoita kaavaprosesseja eikä vähennä byrokratiaa vaan lisää sitä sekä kuntien kustannuksia. Valmistelussa olisi syytä pohtia myös vaihtoehtoa jossa laaja lakikokonaisuus voitaisiin pilkkoa tarkoituksenmukaisella tavalla osiin ilman, että lain kokonaisuuden arviointi vaarantuu. Mikäli em. merkittävät muutokset eivät enää ole mahdollisia, tarkoituksenmukaisinta olisi valmistelun keskeyttäminen.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan nyt lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi ei riittävällä tavalla vastaa uudistuksen kunnianhimoisiin tavoitteisiin. Esityksellä saavutettavat hyödyt nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna jäävät valitettavan pieniksi ja lakiluonnoksen puutteena on lisäksi tarpeettoman yksityiskohtainen ja jäykistävä sääntely. Lakiluonnos heikentää olennaisesti mahdollisuuksia soveltaa kaavoituksen ja rakentamisen ohjauskeinoja joustavasti ja alueiden erilaiset tilanteet huomioon ottaen. Rakentamisen lupajärjestelmään tai maapolitiikkaan esitetyt muutokset eivät vastaa esityksen tavoitteisiin. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä monimutkaistuu ja sen nykyinen joustavuus heikkenee.

Helsingin kaupunki on tuonut useaan otteeseen esille näkemyksensä maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen. Keskeisenä viestinä on ol-



lut, että nykyiseen järjestelmään tulisi esittää vain hyvin perusteltuja muutoksia. Lakiluonnoksen hyvät tavoitteet ja siihen sisältyvät muutamat onnistuneet osiot voitaisiin saavuttaa myös nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia päivittämällä. Olemassa oleva oikeus- ja sopimuskäytäntö perustuu nykyiseen järjestelmään ja tehtävillä muutoksilla tulisi olemaan merkittäviä ja pitkäaikaisia vaikutuksia, sillä oikeuskäytännön muodostumisessa sekä hallinto- ja sopimuskäytännön uudistamisessa menisi hyvin pitkä aika.

Kokonaisuudistuksen sijaan tavoitteena tulee olla MRL:n joustavuuden ja monikäyttöisyyden säilyttäminen sekä Suomen eri osien ja kuntien erilaisten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustarpeiden tukeminen. Kunnille tulisi antaa laajempi toimivalta yksinkertaistaa prosesseja ja hyödyntää ketterästi olemassa olevia työkaluja (asemakaava, poikkeaminen, rakennuslupa). Lakiesitys ei tue myöskään Helsingin metropolialueen tai pääkaupungin erityispiirteet huomioivan maankäytön ja rakentamisen ohjausta. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki antaa hyvät mahdollisuudet kehittää hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti alueidenkäytön suunnittelua joustavaan ja mahdollistavaan suuntaan, mitä ollaan jo Uudellamaalla (Uusimaa-kaava 2050), Helsingin seudulla (MAL 2019) ja Helsingin kaupungissa (Helsingin yleiskaava 2016) menestyksellisesti edistetty. Lainsäädännön uudistamisen tulee tukea tätä kehitystä ja purkaa esteitä kaupunkirakenteen kestävä uudistamisen tieltä.

On tunnistettava, että mitä tiiviimmäksi kaupunkirakenne eri syistä muodostuu, sitä enemmän on ristiriitaisia ja yhteensovittavia tavoitteita ja intressejä, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan lainsäädännöllistä tukea. Kasvavien kaupunkiseutujen tiivistyvä kehitys on koko Suomen kilpailukyvyyn ja liikenteen hiilidioksidipäästöjen hillitsemisen näkökulmasta keskeinen kehityssuunta ja tavoite. Lakiuudistuksen pitäisi siksi tukea yhdyskuntarakenteen kestävä ohjaamista. Nykyisin kaavaprosesseja hidastavat erityisesti vaadittavien selvitysten määrät ja niiden heikko kohdentuminen olennaisiin kysymyksiin, laajat vuorovaikutusvelvoitteet sekä kaavavalitukset. Suuri osa Helsingin kaavoitukseen kohdistuvista valituksista johtuu eri hallinnonalojen usein ristiriitaisista intresseistä. Lainsäädännön tulisi tukea näiden intressiristiriitojen ratkaisemista vuorovaikutuksen keinoin ennen muutoksenhakuvaiheita ja priorisoida kestävä kaupunkikehitystä sekä kasvuun vastaamista.

Kunnat ovat voineet kommentoida lain valmistelun yhteydessä yksittäisiä osakokonaisuuksia. Tämä osallistumismahdollisuus on koettu hyödylliseksi. Lausuttavana oleva esitys on kuitenkin nyt nähtävissä kokonaisuutena ensimmäisen kerran. Näin myöhäinen kuntien vaikuttamismahdollisuus tekee lausumisesta haastavaa. Vaikuttamismahdollisuutta on entisestään heikentänyt se, että samanaikaisesti on valmisteltu



22.11.2021

useita maankäytön kannalta merkittävien lakien kokonaisuudistuksia (lunastuslaki (603/1977) ja luonnonsuojelulaki (1096/1996)), eikä kunnilla tai muilla sidosryhmillä ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa kokonaisuudistusten yhteisvaikutuksiin. Lausuttavana olevan lakiluonnoksen aikataulu on lisäksi hyvin tiukka ottaen huomioon, miten laajasta kokonaisuudesta on kyse ja miten monen viranomaisen tehtäviin se vaikuttaa merkittävästi kuntien sisällä. Lausuntoa ei ole annetussa aikataulussa mahdollista käsitellä kaikissa niissä kaupungin päättävissä elimissä, joiden toimialaa lakiluonnos koskettaa. Lisäaikaa ei lausunnon antamiseen ole pyynnöstä huolimatta myönnetty.

Edellä mainittujen haasteiden lisäksi lakiluonnos sisältää ongelmallisia asetuksenantovaltuutuksia, sillä moni kunnille tärkeä kysymys jätetään asetustason varaan ja asetuksenantovaltuudet ovat hyvin avoimia. Myös siirtymäsäännökset ovat ongelmallisia, sillä ne ovat osin ajallisesti mahdottomia noudattaa ja niihin liittyy ennakoimattomia riskejä mm. kuntakaavoituksen lähtökohdista. Selkeät ja johdonmukaiset siirtymäsäännökset sekä viittaukset eri lakeihin ovat lain soveltamisen kannalta erittäin tärkeä osa-alue, johon olisi suhtauduttava vakavasti ja johon liittyvään vaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää riittävästi huomiota.

Valtakunnallisen digitaalisen rakennetun ympäristön rekisterin ja tietoa-lustan rakentaminen sekä niiden kehittämiseen sisällytetty yhteentoimivuustyö ovat kannatettavia. Digitaalisten ratkaisuiden myötä muuttuvat suunnittelu- ja päätösprosessit tai tiedonsiirtovelvoitteet eivät saa lisätä kuntien työtaakkaa kohtuuttomasti. Lakiluonnoksen edellyttämä tietomallimuotoisten kaavojen laatiminen ja koneluettavuuden vaatimus ei saa rajoittaa kaavojen sisältöä tai paikallisten olosuhteiden ja erityislanteiden huomioimista kaavassa.

Käsittely

09.11.2021 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Vastaehdotus:

Risto Rautava: Lisäys kolmanneksi kappaleeksi:

Helsingin näkemyksen mukaan rakentamisen kokonaisuuden kehittäminen tulee olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisin puitteisissa ja pienin täsmällisin lainsäädännön muutoksin toimivammaksi ja keuhämmäksi. Toteutuessaan lausuntokierroksella oleva lakiesitys ei sujuvoita kaavaprosesseja eikä vähennä byrokratiaa vaan lisää sitä sekä kuntien kustannuksia. Valmistelussa olisi syytä pohtia myös vaihtoehtoa jossa laaja lakikokonaisuus voitaisiin pilkkoa tarkoituksenmukaisella tavalla osiin ilman, että lain kokonaisuuden arviointi vaarantuu. Mikäli em. merkittävät muutokset eivät enää ole mahdollisia, tarkoituksenmukaisinta olisi valmistelun keskeyttäminen.



22.11.2021

Asia/11

Kannattaja: Olli-Pekka Koljonen

Kaupunkiympäristölautakunta päätti yksimielisesti hyväksyä Risto Rautavan vastaehdotuksen.

Vastaehdotus:

Risto Rautava: Aloiteoikeuden laajentaminen (49 §)

Nyt lausunnossa oleva teksti poistetaan.

Korvaava teksti: Kaava-aloiteoikeuden saaminen maanomistajalle tai toteuttajalle on keskeinen kilpailukykyyn liittyvä tekijä.

Kannattaja: Laura Rissanen

1 äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Aloiteoikeuden laajentaminen (49 §)

Nyt lausunnossa oleva teksti poistetaan.

Korvaava teksti: Kaava-aloiteoikeuden saaminen maanomistajalle tai toteuttajalle on keskeinen kilpailukykyyn liittyvä tekijä.

Jaa-äännet: 7

Mia Haglund, Otso Kivekäs, Olli-Pekka Koljonen, Sami Kuusela, Noora Laak, Saana Rossi, Anni Sinnemäki

Ei-äännet: 6

Silja Borgarsdottir Sandelin, Atte Kaleva, Jenni Pajunen, Mika Raatikainen, Risto Rautava, Laura Rissanen

Esittelijän ehdotus jäi tältä osin voimaan äänin 7-6.

02.11.2021 Pöydälle

Esittelijä

va. kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Silja Hyvärinen

Lisätiedot

Pasi Rajala, Yleiskaavapäällikkö: 09 310 20417

pasi.rajala(a)hel.fi

Heikki Salmikivi, tiimipäällikkö, puhelin: 09 310 37483

heikki.salmikivi(a)hel.fi