

SAATTEEKSI

Tämä selvitys liittyy valtioneuvoston periaatepäätöksellä 20.3.2014 hyväksytyyn Valtakunnalliseen kulttuuriympäristöstrategiaan 2014-2020. Strategian toimeenpanemiseksi ympäristöministeriö on sitoutunut laatimaan hallinnonaltaan kuvauksen kulttuuriympäristöön liittyvästä lainsäädännöstä ja muusta sääntelystä.

Ympäristöministeriö on rahoittanut kuvauksen laatimisen tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoiminnan (TEAS) varoilla. Kuvauksen on laatinut **FM, oik.yo Rasmus Åkerblom**.

Helsingissä 11.4.2016

Erityisasiantuntija Matleena Haapala

FM, oik. yo Rasmus Åkerblom

KULTTUURIYMPÄRISTÖÄ KOSKEVAT SÄÄDÖKSET

Sisällys

JOHDANTO	3
KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET JA PERUSOIKEUSKYSYMYKSET	4
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN JA ELY-KESKUSTEN TEHTÄVÄT	5
MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAKI (132/1999)	6
Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)	16
Suomen rakentamismääräyskokoelma	16
RAKENNUSSUOJELUA KOSKEVA ERITYISLAINSAÄDÄNTÖ	18
Laki rakennuserinnön suojelemisesta (498/2010)	18
Rakennussuojeluun liittyvät tuet ja korvaukset	19
MAISEMANSUOJELUA KOSKEVA ERITYISLAINSAÄDÄNTÖ	21
VALTION OMISTAMAT KULTTUURIYMPÄRISTÖT	22
KULTTUURIYMPÄRISTÖÖN VAIKUTTAVIA TAI LIITTYVIÄ LAKEJA	23
Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994)	23
Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005)	24
Laki rakennuksen energiatodistuksesta (50/2013)	25
Jätelaki (646/2011) ja muut roskaantumista koskevat säännökset	26

JOHDANTO

Kulttuuriympäristöön vaikutetaan ympäristöministeriön hallinnonalalla usean eri säädöksen kautta. Ministeriön hallinnonalaan kuuluvista vajaan 150 laista ja niihin liittyvistä asetuksista *kulttuuriympäristö*-käsite löytyy kahdesta varsinaisesta substanssilaista ja yhdestä asetuksesta: maankäyttö- ja rakennuslaista (MRL, 132/1999) ja rakennusperinnön suojelemisesta annetusta laista (RPL, 498/2010) sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksesta (MRA, 895/1999). Näiden lisäksi sana *kulttuuriympäristö* esiintyy kolmessa viranomaisten tehtäviä koskevassa säädöksessä, jotka ovat ympäristöministeriön työjärjestys (1287/2015), laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) sekä valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (1286/2015).

RPL:n esitöissä on määritelty, mitä rakennetulla kulttuuriympäristöllä ymmärretään, mutta toistaiseksi yhdessäkään laissa tai niiden esitöissä ei ole määritelty kulttuuriympäristöä. Lainsäädännössä yleisemmin käytettyjä termejä ovat kulttuuriperintö ja rakennettu ympäristö. Valtioneuvoston päätöksellä 20.3.2014 hyväksytyssä Valtakunnallisessa kulttuuriympäristöstrategiassa 2014-2020 kulttuuriympäristöllä tarkoitetaan ihmisen toiminnasta tai ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksesta syntyneitä, erilaisia ja eri-ikäisiä elementtejä käsittävää kokonaisuutta, eli ihmisten päivittäistä ympäristöä, joka sisältää myös aineettomia merkityksiä. Osa kulttuuriympäristöstä on suojeltu tai muuten määritelty erityisen arvokkaaksi. Kulttuuriympäristön on katsottu aikaisemmissa selvityksissä koostuvan rakennetusta ympäristöstä, muinaismuistoista ja kulttuurimaisemasta, eli kulttuuriympäristöä on lähestytty ensisijaisesti sen suojelun kautta.

Tässä lainsäädäntökuvauksessa kuvataan ympäristöministeriön hallinnonalan keskeinen lainsäädäntö ja muu sääntely, joilla on välitöntä vaikutusta kulttuuriympäristön suojeluun, arvottamiseen, muutoksen hallintaan ja näihin liittyviin vastuisiin ja velvoitteisiin. Kuvauksessa esitellään säädösten tavoitteet, keskeiset soveltamiskäytännöt, oikeusvaikutukset ja rajapinnat. Selvitys ei ole tyhjentävä luettelo kaikista laeista, joiden säännökset vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti kulttuuriympäristöön. Lisäksi kulttuuriympäristöön vaikuttavia säädöksiä on myös muilla hallinnonaloilla, joita ei tässä käsitellä. Maisemansuojeluun tai korjausrakentamiseen välillisesti vaikuttavien kansallisten

säädösten tai Euroopan Unionin oikeuden tai kansainvälisten sopimusten välillisiä vaikutuksia ei käsitellä tyhjentävästi, vaan lähinnä esimerkinomaisesti. Eri viranomaisten tehtävät ja erilaiset kulttuuriympäristöavustukset ja -tuet käsitellään pääpiirteittäin. Tässä selvityksessä käsitellään pääsääntöisesti laintasoisia säädöksiä, asetuksia tai ympäristöministeriön päätöksiä oikeuskäytännön esittelyn jäädessä yksittäisten ennakkotapausten varaan.

KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET JA PERUSOIKEUSKYSYMYKSET

Puhtaasti kansainvälisiin sopimukseen pohjautuvaa intressiä, kuten UNESCO:n yleissopimukseen maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi (SopS 19/1987), ns. maailmanperintökohteet, ei tässä selvityksessä käsitellä. Maailmanperintökohteiden osalta kansallisia erityissäännöksiä ei ole, mutta Kansallisen maailmanperintöstrategian 2015–2025 pohjalta nykyistä säädöspohjaa arvioidaan niin riittävyden kuin soveltuvuuden osalta maailmanperintökohteiden suojelun turvaamisessa ja suoja-alueiden määrittämisessä (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:14).

YK:n sopimuksista linkittyvät niin suoraan kuin välillisesti kulttuuriympäristön suojeluun myös YK:n Euroopan talouskomission tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (Århusin sopimus) 1998 (SopS 121/2004 ja SopS 122/2004) sekä Unescon aineettoman kulttuuriperinnön sopimus 2003 (Valtioneuvoston asetus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta 355/2013). Århusin sopimuksen piiriin kuuluvat kaikki ympäristön eri ulottuvuudet ja aineettoman kulttuuriperinnön sopimus linkittää ympäristön siihen liittyviin aineettomiin arvoihin.

Euroopan neuvoston puitteissa laadittuja sopimuksia on yhteensä viisi joista Suomi on ratifioinut neljä. Euroopan kulttuuriyleissopimuksen (1954) tavoitteena on Euroopan yleisen kulttuurikehityksen vaaliminen ja edistäminen (asetus 6/1970). Kiinteimmin kulttuuriympäristöön liittyvät Granadan sopimus vuodelta 1985 (Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskevan yleissopimus, asetus 10/1992), Maltan / Vallettan sopimus vuodelta 1992 (Tarkistettu Eurooppalainen yleissopimus arkeologisen

perinnön suojelusta, SopS 26/1995, asetus 486/1995) ja Firenzen sopimus vuodelta 2006 (Eurooppalainen maisemayleissopimus, tasavallan presidentin asetus 14/2006).

Faron puiteyleissopimuksella kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä (2005) neuvoston tarkoituksena on luoda viitekehys, joka osoittaisi millaisia taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia mahdollisuuksia ja voimavaroja kulttuuriperintö tarjoaa. Suomessa taustaselvitystyö suosittelee Faron yleissopimuksen voimaansaattamista (Kohti kestäväää kulttuuriperintötyötä 2015).

Perusoikeussäännösten osalta voidaan todeta, että perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kulttuuriympäristökysymyksiin vaikuttavat myös muut perustuslain perusoikeussäännökset, muun muassa 10 §:ssä säädetty yksityiselämän suoja ja 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja. Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin, jolla on merkitystä muun muassa saamelaisille alkuperäiskansana. Lisäksi romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN JA ELY-KESKUSTEN TEHTÄVÄT

Valtioneuvoston asetuksessa ympäristöministeriöstä (1286/2015) ministeriön tehtäviksi on määritelty muun muassa kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön hoito ja rakennussuojelu (2 §). Lisäksi tehtäviin lukeutuu muitakin kulttuuriympäristön kannalta keskeisiä tehtäviä, kuten ympäristövaikutusten arviointi, maisemanhoito ja -suoja, alueiden käytön suunnittelun ja maakunnan suunnittelun ohjaus sekä maapolitiikka sekä maa-ainesten käytön ohjaus. Asetuksen 3 §:n mukaan ympäristöministeriö ohjaa Suomen ympäristökeskuksen lisäksi omalla toimialallaan aluehallintovirastoja, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, sekä Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä.

Asetuksen 5 §:n mukaan ympäristöministeriössä on luontoympäristöosasto, rakennetun ympäristön osasto ja ympäristönsuojeluosasto. Ympäristöministeriön työjärjestyksen (1287/2015) 7 §:n perusteella rakennetun ympäristön osasto vastaa muun muassa

maankäytön ja alueiden käytön suunnittelusta, maapolitiikasta sekä rakennuskannan ylläpitoa, korjausrakentamista, kulttuuriympäristön hoitoa, rakennussuojelua ja rakennusvalvontaa koskevista kysymyksistä. Kun luontoympäristöosasto (6 §) vastaa puolestaan muun muassa asioista, jotka koskevat luonnonsuojelua ja maisemanhoitoa, vastuu kulttuuriympäristöstä kokonaisuutena jakautuu kummallekin osastolle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n nojalla ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa ympäristönsuojelun, alueiden käytön, rakentamisen ohjauksen ja kulttuuriympäristön hoidon osalta. Näiden tehtävien lisäksi ELY-keskusten tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta. ELY-keskukset hoitivat vuonna 2015 alueidenkäytön ja rakentamisen ohjausta noin sadan henkilötyövuoden edestä, josta kulttuuriympäristö, rakennusperintö ja rakennussuojeluasiat, mukaan lukien hoitoavustukset, kattoivat noin yksitoista henkilötyövuotta.

ELY-keskukset hoitavat näitä tehtäviä kulttuuriympäristön osalta yhteistyössä maakuntamuseoiden ja Museoviraston kanssa. Museoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1192/2005) 3 §:n perusteella maakuntamuseon tehtäviin kuuluu edistää museotoiminnan lisäksi kulttuuriympäristön säilymistä ja kulttuuriperintöön liittyvän tiedon saatavuutta sekä antaa asiantuntija-apua toimialaansa liittyvissä kysymyksissä ja huolehtia niistä valtiolle kuuluvista tehtävistä, joista on Museoviraston kanssa erikseen sovittu, ja joihin kuuluu muun muassa rakennusten ja kiinteiden muinaisjäännösten suojeluun liittyvä lausuntotoiminta ja korjausrakennusneuvonta. Museoviraston ja maakuntamuseoiden rooli siis vaihtelee alueittain sopimusten sisällön mukaan.

MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAKI (132/1999)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on kulttuuriympäristön kokonaisvaltaisen vaalimisen ja kehittämisen keskeisin väline. MRL sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA) edellyttävät rakennetun ympäristön ja maiseman huomioon ottamista maankäytön suunnittelussa. MRL:n avulla edistetään elinvoimaista ja laadukasta kulttuuriympäristöä. Laki sisältää säännöksiä kulttuuriympäristön huomioimisesta kaikissa maankäytön

vaiheissa läpi eri kaavatasojen aina yksittäisiin hankkeisiin asti. MRL on lisäksi rakennussuojelun yleislaki asemakaava-alueilla.

MRL:n tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, käytettävän asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa hankkeissa ja suunnitelmissa. Kaavoitukseen kuuluvassa vaikutusten selvittämisessä arvioidaan suunnitelman toteuttamisen välilliset ja välittömät vaikutukset kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön, jotka yhdessä muodostavat kulttuuriympäristön.

Luvanvaraisuudella pyritään esimerkiksi uudis- ja korjausrakentamishankkeissa sekä rakennuksia purettaessa ohjaamaan toimintaa ottamaan huomioon historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaat rakennukset ja kaupunkikuva. Asemakaava-alueilla ja eräillä muilla alueilla maisemaa muuttava maanrakennustyö, puiden kaataminen ja muu näihin verrattava toimenpide on luvanvarainen.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja kulttuuriympäristö

Valtioneuvosto voi antaa MRL:n nojalla valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (VAT) muun muassa asioista, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön. MRL:n 24 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten on otettava toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistettävä niiden toteuttamista ja arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. MRL 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa sekä muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista vuonna 2000 päätöksellä, joka on oikeusperustan ja oikeusvaikutusten osalta yhä voimassa (Valtioneuvoston päätös 30.11.2000). Päätöstä tarkistettiin vuonna 2008 tavoitteiden sisällön osalta (Valtioneuvoston päätös 13.11.2008). Lisäksi valtioneuvosto on vuonna

2009 päättänyt, että Museoviraston laatima inventointi Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009) korvaa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa mainitun vuoden 1993 inventoinnin (Valtioneuvoston päätös 22.12.2009). Ympäristöministeriö on aloittanut valmistelun valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamiseksi. Tavoitteena on, että valtioneuvosto voisi päättää uudistetuista tavoitteista keväällä 2017.

RKY-alueita on yhteensä 1472 kappaletta ja niiden huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja lupamenettelyssä on julkaistu Ympäristöministeriön, Museoviraston ja Suomen Kuntaliiton yhteinen muistio (YM3/533/2009). Muistion tarkoituksena on selventää RKY - alueisiin liittyviä käytänteitä ja tuoda esille tarkoituksenmukaisia käytänteitä etenkin kaavoittajille, mutta myös muille viranomaisille.

RKY-alueiden lisäksi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa viranomaisten laatimiin alueiden käytön suunnittelun lähtökohdiksi tarkoitettuihin inventointeihin kuuluu myös *Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet* (Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, mietintö 66/1992). Suomessa on 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta, joiden arvo perustuu monimuotoiseen kulttuurivaikutteiseen luontoon, hoidettuun viljelymaisemaan ja perinteiseen rakennuskantaan. Kyseisen inventoinnin päivitys on käynnissä (maaliskuussa 2016).

Lisäksi näihin inventointeihin on luettava Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983), joka on vanhentunut. Tietoa tunnetuista kiinteistä muinaisjäänöksistä saa Museoviraston ylläpitämästä Kulttuuriympäristön rekisteriportaalista löytyvästä muinaisjäänösrekisteristä.

Alueidenkäytön suunnittelu

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteista on säädetty MRL:n 5 §:ssä. Tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää muun muassa yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista sekä rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista. Lain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarvittavassa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan

lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Pääperiaate on, että yleispiirteisempien kaavatasojen selvityksiin ja muihin ohjauskeinoihin pohjautuen laaditaan kaavatason tarkkuutta vastaava selvitys niiltä osin kun ajantasaista tietoa ei ole käytettävissä.

Kaavoitus

MRL:n 28 §:ssä säädettyjen maakuntakaavan sisältövaatimusten mukaan on kaavaa laadittaessa kiinnitettävä erityisesti huomiota maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Yleiskaavan sisältövaatimusten (MRL 39 §) mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen. Kyseiset seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Tätä tarkastelua tehdessä on huomioitava, että yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

MRL:n 66 §:n mukaan maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä ympäristöministeriöön ja ELY-keskukseen, ja näiden sekä maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi. Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee mm. valtakunnallisia tavoitteita, on oltava yhteydessä ELY-keskukseen. Viranomaisneuvotteluista ja niiden sisällöstä säädetään tarkemmin MRA:n 11, 18, 26 ja 35 §:ssä.

Asemakaavoitetulla alueella ja alueella, jolla on rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi, on kaavoitus ensisijainen rakennussuojelukeino. MRL:n 54 §:ssä säädetään, että asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon. Asemakaava on laadittava siten, rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä vaalitaan, eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka

kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvien osien otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

MRL:n 57 §:n perusteella asemakaavassa voidaan antaa asemakaavamääräyksiä, jotka voivat muun muassa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Saman säännöksen 2 momentin mukaan jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia suojelumääräyksiä, joiden tulee olla maanomistajalle kohtuullisia.

Tätä yhteensovittamista on joissakin tapauksissa haettu yleiskaavan yleismääräyksen avulla, jossa paikallisten kulttuuriympäristökohteiden asemakaavoja ei muuteta säilyttämiseen velvoittaviksi ilman yhteistä sopimusta tai vastoin kohteen omistajan tahtoa. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO 2015:78) todennut, että yleiskaavan kaavamääräyksellä ei voida syrjäyttää asemakaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä sisältövaatimuksia.

Asemakaavaan voidaan 2 momentin säännöksen estämättä ottaa RPL:n 3 §:ssä tarkoitettujen kohteiden suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen on voimassa, mitä RPL:n 13-15 §:ssä säädetään. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta on kuitenkin kunta. Kunnalle voidaan myöntää maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista talousarvion rajoissa.

Asemakaavoituksella suojelluista rakennuksista saa tietoa kaavoista. Rakennetun ympäristön kaavallisen suojelun tietojen laatukartoituksessa (2013) on arvioitu että asemakaavalla suojeltuja rakennuksia olisi tällä hetkellä 8 000-10 000 eli vain prosentin verran asemakaava-alueiden koko rakennuskannasta.

MRL:n 2 luvun mukaan asianomaiselle ministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Asianomaisella ministeriöllä tarkoitetaan MRL:ssä ympäristöministeriötä, jollei asetuksella toisin säädetä (17 §). ELY-keskus

edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä ja huolehtii sille ELY-keskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä (18 §). Ympäristöministeriö valmistelee parhaillaan esitystä ELY-keskusten roolin muuttamisesta konsultoivaksi Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti. Maakunnan liiton tehtävänä on maakunnan suunnittelu (19 §) ja maakuntakaavan valmisteluun liittyvän viranomaisneuvottelun järjestäminen (66 §).

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan (20 §). Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus (MRL 21 §).

Kaavoitukseen liittyvä muutoksenhaku käsitellään kuntalain (410/2015) mukaisena kunnallisvalituksena. Muutoksenhakijoina voivat olla asianosaisten ja kuntalaisten lisäksi myös viranomaiset, jotka toimivaltansa puitteissa huolehtivat kulttuuriympäristöön liittyvistä kysymyksistä.

Kaavoituksen erityiskysymyksiä

MRL:n 9 luvussa on säädetty kansallisista kaupunkipuistoista. Kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvan alueen kulttuuri- tai luonnonmaiseman kauneuden, luonnon monimuotoisuuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistysellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa kansallinen kaupunkipuisto. Kansalliseen kaupunkipuistoon voidaan osoittaa alueita, jotka MRL:n mukaisessa kaavassa on osoitettu puistoksi, virkistys- tai suojelualueeksi, arvokkaaksi maisema-alueeksi tai muuhun kansallisen kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön. Kansallisen kaupunkipuiston perustamispäätökseen voidaan kunnan suostumuksella ottaa alueen olennaisten arvojen säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Muut alueen hoidon ja käytön kannalta tarpeelliset määräykset annetaan hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka kunta laatii. Suomessa on kahdeksan kansallista kaupunkipuistoa (maaliskuussa 2016).

MRL:n luvussa 10 on ranta-alueita koskevia erityisiä säännöksiä. Meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai

sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (ranta-asemakaava) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että muun muassa rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön ja että maisema-arvot sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon (73 §).

MRL:n 10 a luku sisältää tuulivoimarakentamista koskevia erityisiä säännöksiä. Laadittaessa tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa on huolehdittava siitä, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuvat maisemaan ja ympäristöön (77 b §).

Rakentaminen ja rakennettu ympäristö

MRL:n 17 luku koskee rakentamiselle asetettuja vaatimuksia. Rakennuksen tulee 117 §:ssä säädetyllä tavalla soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. MRL 118 §:n mukaan rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä ja muita toimenpiteitä suoritettaessa, samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa, on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella.

MRL:n 125 §:n mukaan rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Myös rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Jos rakennuslupahakemuksen mukainen rakentaminen edellyttää rakennuksen purkamista, on luvan myöntämisen edellytyksenä lisäksi, mitä MRL:n 139 §:ssä säädetään purkamisluvan edellytyksistä.

MRL:n 137 §:n mukaan rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella ovat mm., ettei rakentaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Hankkeen on oltava sopivaa maisemalliselta kannalta, eikä hanke saa

vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

KHO on ratkaisussaan (KHO 2003:97) tarkastellut suunnittelutarveratkaisua tilanteessa, jossa omakotitalolle oli haettu rakennuspaikka kahden suojellun rakennuksen välissä. Hakemuksen mukainen rakentaminen ei ollut sopivaa maisemalliselta kannalta ja vaikeutti myös erityisten kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä. Oikeudellisia edellytyksiä myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle ei siten ollut.

Toisessa KHO:n vuosikirjaratkaisussa (KHO 2010:88) rakennushankkeessa oli kysymys broilerikasvattamon rakentamisesta suunnittelutarvealueella, jolla ei ole asemakaavaa. Suunnittelutarveratkaisua ei voitu myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi ollut mahdollista osoittaa asemakaavassa. Tämän vuoksi maakuntakaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen oli otettava huomioon, kun arvioitiin täytyivätkö suunnittelutarveratkaisun oikeudelliset edellytykset.

MRL:n 127 §:n mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Lupa on myös tarpeen, jos yleiskaavassa niin määrätään. Purkamislupaa ei tarvita, jos voimassa oleva rakennuslupa, MRL:n mukainen katusuunnitelma, maantielain mukainen hyväksytyt tiesuunnitelma tai ratelain mukainen hyväksytyt 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. Rakennuksen tai sen osan purkamisesta on, jollei purkamiseen tarvita lupaa, kirjallisesti ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä (*purkamisilmoitus*). Rakennusvalvontaviranomainen voi mainitun ajan kuluessa perustellusta syystä vaatia luvan hakemista.

MRL:n 139 §:n mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista. KHO on ratkaisussaan 2002:73 ja 2002:74 todennut, että purkamislupajärjestelmä liittyy läheisesti rakennussuojeluun. Tarkoituksena on varmistaa, ettei suojelun arvoisia rakennuksia pureta, ennen kuin suojelukysymys saadaan ratkaistuksi joko ajanmukaisella kaavalla tai rakennussuojelulain mukaisella suojelulla.

KHO on linjannut, että tarkoituksena ei ole ollut uudentyyppisen rakennusten purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa MRL:n säännösten vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai RPL:n mukaisella suojelupäätöksellä. Jollei rakennusta asemakaavalla tai RPL:n nojalla päätetä suojella, sen purkamiselle ei ole MRL:n 139 §:n 1 momentissa säädettyjä esteitä. Ratkaisussa KHO 2002:73 todettiin, että kun otettiin huomioon kunnan velvollisuus pitää asemakaavat ajan tasalla MRL:n 139 §:n 1 momentissa tarkoitettuja purkamisluvan myöntämisen edellytyksiä ei voitu katsoa olevan olemassa ainakaan, ennen kuin rakennuksen suojelemista koskeva, erikseen vireillä oleva rakennussuojeluasia on lainvoimaisesti ratkaistu.

KHO:n vuosikirjaratkaisuissa korostuu, ettei purkamislupasääntelyllä ole itsenäistä merkitystä vaan purkamislupa tulee myöntää, jos rakennussuojeluasia on ratkaistu, joko ajanmukaisella kaavalla tai RPL:n nojalla annetulla päätöksellä ja kuntien tulee pitää kaavat ajanmukaisina.

MRL:n 128 §:ssä säädetään maisematyöluvasta. Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa asemakaava-alueella, yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, eikä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty. MRL:n 140 §:n mukaan maisematyölupa on myönnettävä alueella, jolla on voimassa asemakaava tai yleiskaava, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

MRL:n 22 luvussa säädetään yleisesti rakennetun ympäristön hoidosta. MRL:n 166 § säädetään rakennuksen kunnossapidosta, että rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennussuojelun kannalta keskeiseksi muodostuu vaatimus, että kaavassa suojelluksi määrätyn tai RPL:n nojalla suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapidämisessä on lisäksi otettava huomioon rakennussuojelun tarkoitus.

Lisäksi MRL:n 167 §:ssä säädetään ympäristönhoidosta. Rakennettu ympäristö on pidettävä rakennusluvan mukaisessa käytössä ja siistissä kunnossa. Tonttia tai rakennuspaikkaa ei saa käyttää niin, että sen rakennusluvassa asumisviihtyisyyteen vaikuttavat alueet supistuvat.

Esimerkkinä MRL:n rakennussuojeluun ja kulttuuriympäristöön välillisesti vaikuttavista säännöksistä voidaan antaa lain 120 d § suunnittelutehtävien vaativuusluokista, jossa vaativuusluokka määräytyy muun muassa suunnittelutehtävän arkkitehtonisten ja rakennussuojelun vaatimusten sekä ympäristöstä ja rakennuspaikasta aiheutuvien vaatimusten perusteella. Samat kriteerit ovat nähtävissä rakennustyön johtotehtävien vaativuusluokkien sääntelyssä (MRL:n 122 b §).

Modernin rakentamisen yleisistä edellytyksistä säädetään MRL:n 17 luvussa, josta löytyvät niin rakenteiden lujuuden ja vakauden, paloturvallisuuden, terveellisyyden, käyttöturvallisuuden, esteettömyyden, melu- ja äänikysymysten kuin energiatehokkuuden yleisääntely (MRL 117 a-g) ja nämä kaikki kysymykset voivat tulla välillisesti vaikuttamaan etenkin rakennettuun kulttuuriympäristöön. Energiatehokkuutta on parannettava MRL:n mukaan rakennuksen rakennus- tai toimenpideluvanvaraisen korjaus- ja muutostyön tai rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä, jos se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Tämä velvollisuus ei koske rakennusten energiatehokkuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/31/EU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja rakennusluokkia, joihin lukeutuvat muun muassa rakennukset, joita suojellaan virallisesti osana määrättyä ympäristöä tai niiden erityisten arkkitehtonisten tai historiallisten ansioiden vuoksi, siltä osin kuin niiden luonne tai ulkonäkö muuttuisi tiettyjen energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamisen vuoksi tavalla, jota ei voida hyväksyä.

MRL:n 197 §:ssä säädetään lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa ja muinaismuistolain (295/1963) 13 §:ssä säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään sekä mitä muinaismuistolaissa säädetään.

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

Maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA) tarkoittaa useita MRL:n kulttuuriympäristöön liittyviä säädöksiä. MRL:n 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitettyä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön (1 §).

Lisäksi MRA:n perusteella ympäristöministeriön on järjestettävä alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seuranta sekä sen kannalta tarpeellisten tietojärjestelmien ylläpito. ELY-keskusten tulee edistää ja ohjata alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan järjestämistä toimialueellaan sekä osaltaan huolehtia tarpeellisen seurannan järjestämisestä. Maakunnan liiton tulee vuorostaan huolehtia maakunnan suunnittelun edellyttämästä alueidenkäytön, alue- ja yhdyskuntarakenteen, rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. Kuntien tulee huolehtia kaavoitus- ja rakennustoimen hoidon edellyttämästä alueiden käytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.

Suomen rakentamismääräyskokoelma

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellään rakentamista koskevat yleiset edellytykset, olennaiset tekniset vaatimukset sekä rakentamisen lupamenettely ja viranomaisvalvonta. Yksityiskohtaiset säännökset ja ohjeet, jotka koskevat rakentamista, on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan, josta säädetään MRA:n 5 §:ssä. Asetuksena annetut ja Suomen rakentamismääräyskokoelmaan kootut rakentamista koskevat säännökset ovat velvoittavia. Ministeriön antamat ohjeet sen sijaan eivät ole velvoittavia.

Rakentamista koskevat asetukset uudistetaan vuoteen 2018 mennessä vuonna 2013 voimaan tulleen MRL:n muutoksen mukaisesti. Aiempia Suomen rakentamismääräyskokoelman määräyksiä ja ohjeita voidaan siirtymäajan puitteissa soveltaa, kunnes uudet säännökset on annettu. Uudistuksen tavoitteena on rakentamista koskevan sääntelyn selkeys sekä sen soveltamisen yhtenäisyys ja ennakoitavuus. Asetukset kootaan Suomen rakentamismääräyskokoelmaan, jonne myös yhtenäisen soveltamisen tueksi annetut ministeriön ohjeet sekä suositusluonteiset ohjeet kootaan. Lisäksi on käynnissä muita rakennustoimintaa koskevia normihankkeita, esimerkiksi Ympäristöministeriön ohje rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (YM3/601/2015).

Rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat perinteisesti koskeneet uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä on sovellettu vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa ovat edellyttäneet, ellei määräyksissä ole nimenomaisesti määrätty toisin. Rakentamista koskevien määräysten soveltaminen on tarkoitettu joustavaksi siten kuin se rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet huomioon ottaen on mahdollista. Olemassa olevia rakentamiskokoelman määräyksiä sovelletaan viiden vuoden siirtymäaikana kuten tähänkin asti. Kustakin uudesta asetuksesta käy suoraan ilmi, koskeeko se uuden rakennuksen rakentamista vai rakennuksen korjaus- tai muutostyötä.

Rakentamisen suunnittelutehtävien vaativuusluokkien määräytymisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2015) 5 § määrittelee poikkeuksellisen vaativaksi rakennussuunnittelutehtäväksi muun muassa tilanteen, jossa rakennus suunnitellaan suojeltuun tai muutoin kaupunkikuvallisesti, kulttuurihistoriallisesti tai maisemallisesti arvokkaaseen ympäristöön tai kaupunkirakenteellisesti erittäin merkittävään ympäristöön. Tämä koskee myös korjaus- ja muutostöiden suunnittelua. Asetuksen perustelumuistiossa käydään läpi MRL:n sekä RPL:n suojelun vaikutukset sekä nostetaan esiin RKY-inventoinnin merkitys.

Rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä annetun ympäristöministeriön asetuksen (216/2015) 3 §:n mukaan asemapiirrokseseen on sisällyttävä rakennuspaikan ja rakennuksen mahdolliseen suojeluun tai rauhoittamiseen liittyvät tiedot. Asetuksen

perustelumuoistio nostaa esille muinaismuistolain, kirkkolainsäädännön ja RPL:n mukaisia suojelukohteita.

RAKENNUSSUOJELUA KOSKEVA ERITYISLAINSAÄDÄNTÖ

Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)

Vuonna 2010 voimaan tulleen lain rakennusperinnön suojelemisesta (rakennusperintölaki, 498/2010 RPL) tavoitteena on turvata rakennetun kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus, vaalia sen ominaisuutta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. RPL kumosi 25 vuotta voimassa olleen rakennussuojelulain (60/1985).

Rakennussuojelu asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, järjestetään ensisijaisesti MRL:iin perustuvalla asemakaavalla. Muilta osin rakennussuojelu toteutetaan lailla rakennusperinnön suojelemisesta sekä kirkollisten rakennusten osalta kirkkolain (1054/1993) 14 luvun ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 116–117 §:n nojalla. Muinaisilta ajoilta peräisin olevien asumusten jäännöksistä, hylätyistä linnoista, linnoituksista sekä kirkkojen, kappeliin, luostarien ja muiden huomattavien rakennusten raunioiden kaltaisista kiinteistä muinaisjäännöksistä säädetään muinaismuistolaissa (295/1963).

Eräissä tilanteissa RPL:ia voidaan soveltaa myös asemakaava-alueella. RPL 2 §:n mukaan lain soveltamisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että 1) kohteella on valtakunnallista merkitystä, 2) kohteen säilymistä ei voida turvata MRL:lla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä tai 3) kohteen suojeluun rakennusperintölain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. RPL:ia koskevan hallituksen esityksen (101/2009) mukaan tilanteissa, joissa rakennuksen suojelu ei ole mahdollista, riittävää tai tarkoituksenmukaista asemakaavoituksen keinoin, olisi mahdollista soveltaa RPL:ia. Asemakaavoitustilanteen vuoksi erityislakia voitaisiin soveltaa esimerkiksi silloin, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön huomioon ottamisen kannalta vanhentuneena eikä asian selvittäminen ja ratkaiseminen asemakaavanmuutoksella käynnisty. Erityisenä syynä voidaan pitää myös kaavoituksen viivästymistä joko kunnan ottaman kannan tai kaavoituksen resurssien vuoksi niin, että rakennuksen purkaminen tai

ajan kulumisesta johtuva kunnan rappeutuminen uhkaavat. Suojelujärjestelmän toimivuuden osalta lisätietoa saa selvityksestä *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013* (Suomen ympäristö 1 | 2014).

RPL:n 3 §:n mukaan rakennusperinnön säilyttämiseksi voidaan suojella rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä tai rakennettuja alueita. Suojelun kohteella on oltava merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen tai rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien kannalta. RPL:n perusteella voidaan suojella myös rakennuksen osa, rakennuksen kiinteä sisustus taikka muu rakentamalla tai istuttamalla muodostettu alue. Kiinteällä sisustuksella tarkoitetaan ovia, ikkunoita, listoja, tulisijoja, pinnoitteita, teknisiä laitteita, kiintokalusteita tai muuta näihin verrattavaa sisustusta sekä rakennuksen käyttötarkoituksen mukaisia, siihen pysyvästi kiinnitettyjä koneita ja laitteita.

RPL:n 8 §:n mukaan rakennus voidaan suojella, jos se on valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävä. Rakennuksen merkittävyyden arviointikriteereitä ovat harvinaisuus, tyypillisuus, edustavuus, alkuperäisyys, historiallinen todistusvoimaisuus tai historiallinen kerroksisuus. RPL:n ja sitä edeltäneiden lakien nojalla annettuja suojelupäätöksiä on 292 (maaliskuu 2016).

Rakennuksen suojelemisesta päättää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Suojeltavaksi määräämistä koskeva päätös toimitetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. (9 §) Muutosta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen rakennuksen suojelua koskevaan päätökseen haetaan hallintovalituksena ympäristöministeriöltä (21 §).

Rakennussuojeluun liittyvät tuet ja korvaukset

RPL:n 16 §:n mukaan suojeltavaksi määrätyn tai muutoin kulttuurihistoriallisesti merkittävän rakennuksen omistajalle voidaan myöntää valtion talousarvion rajoissa avustusta rakennuksen hoitoa ja kunnossapitoa varten. Näitä avustuksia jakavat niin ELY-keskukset kuin Museovirasto.

ELY-keskusten jakamien avustusten kanssa samalta momentilta (Vuoden 2016 talousarvion momentti 35.20.64) maksetaan korvauksia myös, jos suojelusta tai RPL:n 6 §:ssä tarkoitettusta vaarantamiskiellosta aiheutuu rakennuksen omistajalle merkityksellistä

vahinkoa tai haittaa (RPL 13 §). Eduskunta on myöntänyt momentille 850 000 euroa vuodelle 2016 (EK 28/2015). Valtiota korvausasiassa edustaa ympäristöministeriö.

Korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää harkittaessa korvattaviksi kustannuksiksi ei katsota MRL:n mukaisesta korjausvelvollisuudesta tai rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvia kustannuksia. Jos omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, tästä aiheutuvat kustannukset on korvattava valtion varoista. Vahingon tai haitan merkityksellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suojelumääräyksen tai vaarantamiskiellon sisältö ja kesto.

Sama koskee myös rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa. Kunnalle, valtiolle ja valtion liikelaitoksille aiheutunutta vahinkoa tai haittaa ei korvata.

Ympäristöministeriön tulee pyrkiä sopimaan korvaukseen oikeutetun kanssa korvauksen määrästä, ja ennen sopimuksen tekoa ympäristöministeriön on kuultava Museovirastoa. Jos korvauksesta ei päästä sopimukseen, toimitusta korvauksen määräämiseksi voidaan hakea Maanmittauslaitokselta. Jollei toimitusta haeta kahden vuoden kuluessa siitä, kun päätös, johon korvausvaatimus perustuu, saa lainvoiman, oikeus korvaukseen menetetään. Jollei RPL:sta johdu muuta, korvauksen määräämiseen sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977).

Avustusten yhteydessä on huomioitava EU:n valtioneuvoston säännöksiä. Yleisellä tasolla valtioneuvoston asetuksella säädellyt perussopimuksen 107 ja 108 artikloissa ja tarkemmin Komission asetuksella N:o 651/2014. Näitä säännöksiä tulee tulkita perussopimuksen 167 artiklan valossa siten, että unionin ja sen jäsenvaltioiden on tärkeää edistää kulttuuria, ja että unionin on otettava kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden perussopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassaan. Jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä kulttuuriperinnön edistämisen osalta ei katsota valtioneuvoston tuketuksi esimerkiksi niissä tapauksissa, että toiminta ei ole taloudellista, tai sillä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

MAISEMANSUOJELUA KOSKEVA ERITYISLAINSÄÄDÄNTÖ

Yksi luonnonsuojelulain (1096/1996 LSL) tavoitteista on luonnonkauneuden ja maisemiarvojen vaaliminen. Luonnonsuojelulain 5 luvussa säädetään maisemansuojelusta. Lain 32 §:n mukaan luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa maisema-alue (maisemanhoitoalue). Perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa. Myös luonnonsuojelulain nojalla perustetuissa kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä muilla luonnonsuojelualueilla varjellaan maisemaa rajoittamalla siihen vaikuttavia toimia.

Luonnonsuojelun alueen perustamisen yleisiä edellytyksiä ovat esimerkiksi, että alueella on erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma, alue on erityisen luonnonkaunis, alueella on harvinaistuva perinneluontotyyppi tai alue on muutoin niin edustava, tyypillinen tai arvokas, että sen suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi. Kansallis- ja luonnonpuistoissa ei saa ryhtyä sellaisiin toimiin, jotka vaikuttavat epäedullisesti maisemaan. Lakia Teijon kansallispuistosta (1260/2014) voidaan käyttää esimerkkinä yhdestä 42 erillislailla suojellusta kansallispuistosta ja luonnon- ja soidensuojelun alueesta.

Puu, puuryhmä, siirtolohkare tai muu niitä vastaava luonnonmuodostuma, jota sen kauneuden, harvinaisuuden, maisemallisen merkityksen, tieteellisen arvon tai muun vastaavan syyn vuoksi on aihetta erityisesti suojella, voidaan määrätä rauhoitetuksi luonnonmuistomerkeksi (LSL 23 §). LSL:n 6 §:n mukaan luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle. ELY-keskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan ja kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan.

Laki saariston kehityksen edistämisestä (494/1981) edistää kulttuuriympäristön säilymistä turvaamalla kulttuuriympäristön toimijoiden käytännön toimintaedellytyksiä. Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereiden alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston

kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta. Lain 2 § velvoittaa valtiota ja kuntia suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

Maa-aineslain (555/1981) mukaan maa-aineksen ottamisen yhtenä rajoituksena on, ettei maa-aineksen ottamisesta saa aiheutua kauniin maisemakuvan turmeltumista tai luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista. Lisäksi asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella on katsottava, ettei ottaminen turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Maa-aineslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle. ELY-keskus ohjaa ja valvoo tämän lain mukaista toimintaa alueellaan ja kunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa maa-ainesten ottamista kunnassa (4 a §; 1.7.2016 jälkeen 4 b §).

VALTION OMISTAMAT KULTTUURIYMPÄRISTÖT

Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta on keskitetty valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti Senaatti-kiinteistölle ja Metsähallitukselle (VM/2404/00.00.02/2010). Asetus valtion omistamien rakennusten suojelusta (480/1985) on kumottu vuonna 2010 rakennusperintölain voimaantulon yhteydessä. Sen nojalla tehdyt suojelupäätökset ovat kuitenkin voimassa niin kauan, kuin rakennus on valtion omistuksessa. Valtion luovuttaessa suojellun rakennuksen RPL:n 11 § velvoittaa ELY -keskuksen panemaan vireille rakennuksen suojelua koskevan asian. Itse suojelu voidaan toteuttaa kaavoituksen tai RPL:n keinoin. Valtiolla säilyvien kohteiden kolmiportainen suojeluluokitus perustuu Museoviraston ja rakennushallituksen kesken tehtyyn päätökseen (25.11.1987). Asetuksella suojellut kohteet löytyvät Museoviraston ylläpitämän kulttuuriympäristön rekisteriportaalin Rakennusperintörekisteristä. Kohteita on yhteensä 214, joissa rakennuksia noin 800.

Ympäristöministeriö on Museoviraston esityksestä vuonna 1998 sopinut omistajien kanssa valtakunnallisesti merkittävien rautatieasema-alueiden suojelusta ns. *rautatiesopimuksella* (Dno 2/562/96). Sopimus käsittää 115 kohdetta ja 878 rakennusta.

Lisäksi on suojeltu muutamia yksittäisiä kohteita erillisillä päätöksillä. Yhteensä kaikilla yllämainituilla eri päätöksillä kohteita on suojeltu runsaat 300 ja rakennuksia yhteensä vajaat 1700. Eräissä vanhan luonnonsuojelulain (674/81) nojalla valtion maille perustetuissa luonnonsuojelualueiden perustamispäätöksissä tulevat esille myös muut kuin alueen hoidon ja käytön kannalta merkitykselliset rakennukset ja rakenteet. Yksittäisten LSL:n ja sen edeltäjien perusteella perustettujen suojelualueiden kulttuuriympäristöön liittyvät määräykset voivat olla hyvin yksityiskohtaisia. Näitä rakennuksia ei ole sisällytetty yllä mainittuihin kohteisiin.

Metsähallituksen hallinnoimilla kiinteistöllä on lisäksi vuosina 2010–2015 suoritettu valtion metsien kulttuuriperintökohteiden inventointi ensimmäistä kertaa laajemmin myös valtion talousmetsissä metsätalouden rahoittamana, ja samalla jatkettiin vuonna 2006 alkanutta suojelualueiden kulttuuriperintökohteiden inventointia. Inventoitaviin kohteisiin sisältyvät lakisääteisten suojeltujen muinaisjäännös- ja rakennusperintökohteiden lisäksi myös muut kulttuuriperintökohteet, ja näin täytetään lakisääteisten velvoitteiden lisäksi metsäsertifioinnin velvoitteet ja turvataan kulttuuriperintökohteiden säilyminen laajemmin. Kohteita koko maasta dokumentoitiin kuuden vuoden aikana reilut 10 000, joista lähes 4 000 on kiinteitä muinaisjäännöksiä.

KULTTUURIYMPÄRISTÖÖN VAIKUTTAVIA TAI LIITTYVIÄ LAKEJA

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994)

Lakia ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994, YVA-laki) sovelletaan hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin. Arviointi tulee tehdä, jos kansainväliset sopimukset sitä edellyttävät tai jos hankkeesta saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia muun muassa rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

Lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Laissa ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä

arviointimenettelyssä ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi ryhdytään ympäristövaikutusten kannalta olennaisiin toimiin.

YVA-lain lisäksi toimintaa ohjaa valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006, YVA-asetus). Asetuksen perusteella ympäristöministeriön tehtävä on ohjata, seurata ja kehittää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Lisäksi YVA-asetuksen 3-4 §:ssä määritellään Suomen ympäristökeskuksen ja ELY-keskusten tehtävät. YVA -asetuksen 6 § sisältää luettelon hankkeista, joihin sovelletaan arviointimenettelyä. Lisäksi asetus sisältää sekä arviointiohjelman että arviointiselostuksen sisältövaatimukset.

YVA-lain ja asetuksen taustalta löytyy EU:n direktiivi (2011/92/EU), jonka viimeisimpään muutokseen (2014/52/EU) liittyviä lainsäädännön muutostarpeita selvitetään parhaillaan ympäristöministeriössä (maaliskuussa 2016). Direktiivin muuttamista on perusteltu muun muassa sillä, että kyky tehdä päteviä päätöksiä hankkeen ympäristövaikutuksista riippuu ympäristövaikutusten arviointiraportin ja -menettelyn laadusta. Kulttuuriympäristön kannalta keskeinen arviointiperuste, johon viitataan direktiivin viimeisimmän muutoksen luonnoksessa, on sijainti historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittäviin alueisiin nähden. Hankkeen vaikutusten kohteena olevan ympäristön tilasta tulisi selvittää muun muassa arkkitehtoninen ja kulttuurinen perintö, maisema sekä edellä mainittujen tekijöiden keskinäiset vaikutussuhteet.

Lisäksi kansalliseen soveltamiseen vaikuttaa myös yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristö-vaikutusten arvioinnista (SopS 67/1997).

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005)

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, SOVA-laki) ja sitä täydentävä valtioneuvoston asetus (347/2005, SOVA-asetus) sisältävät säännöksen yleisestä velvollisuudesta arvioida ympäristövaikutuksia riittävällä tavalla suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa sekä säännökset tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnista. SOVA-lailla ja -asetuksella on pantu kansallisesti pääosin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen

suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY, SOVA -direktiivi) ja ne aineelliset säännökset, jotka olivat tarpeen YK:n Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyyn yleissopimukseen (SopS 67/1997) liittyvän pöytäkirjan hyväksymiseksi (SEA -pöytäkirja /Kiovan pöytäkirja, SopS 69/2010).

SOVA-lain 2 §:n määritelmän mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan suunnitelman tai ohjelman välitöntä ja välillistä vaikutusta Suomessa ja sen alueen ulkopuolella muun muassa yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön sekä tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin. *Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi ELY-keskuksissa* (Ympäristöministeriön raportteja 10 | 2015) -raportissa kulttuuriympäristöön liittyvät seikat eivät nouse esiin kehittämistarpeiden osalta. KHO:n ratkaisukäytäntöä ei tältä osin löydy.

Laki rakennuksen energiatodistuksesta (50/2013)

Lailla rakennuksen energiatodistuksesta (50/2013) saatettiin voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rakennusten energiatehokkuudesta (2010/31/EU) energiatodistusta koskevilta osiltaan. Rakennuksen omistajan on hankittava energiatodistus uudisrakennuksen rakennuslupamenettelyn yhteydessä. Todistus on myös oltava silloin, kun rakennus tai sen osa myydään tai vuokrataan. Energiatodistus tarvitaan jatkossa tietyin siirtymäajoin myös vanhan pientalon myynnin tai vuokrauksen yhteydessä, kuten muissakin rakennuksissa. Lisäksi asiasta säännellään ympäristöministeriön asetuksessa rakennuksen energiatodistuksesta (176/2013) sekä valtioneuvoston asetuksessa rakennuksen energiatodistuksen laatijan pätevyydestä ja kevennetyn energiatodistusmenettelyn edellytyksistä (170/2013).

Rakennuksen energiatodistuksessa on ilmoitettava rakennuksen tarkoitustaan vastaavaan käyttöön tarvittava energiamäärä. Laissa säädetyt velvollisuudet hankkia energiatodistus ja käyttää sitä koskevat rakennusta, jossa käytetään energiaa rakennuksen tilojen tarkoituksenmukaisten sisäilmasto-olosuhteiden ylläpitämiseksi. Velvollisuudet eivät kuitenkaan koske rakennusta, joka on suojeltu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisella kaavalla, valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen (480/1985), rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) tai sitä edeltävien lakien mukaisella päätöksellä taikka rakennusta, joka sijaitsee maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1987) mukaisessa

maailmanperintöluetteloon hyväksytyssä kohteessa tai on kohteena viranomaisten välisessä rakennuksen suojelua koskevassa sopimuksessa, edellyttäen että rakennuksen luonne tai ulkonäkö muuttuisi vaatimusten vuoksi tavalla, jota ei voida hyväksyä.

Jätelaki (646/2011) ja muut roskaantumista koskevat säännökset

Jätelain 72 §:ssä säädetään roskaamiskiellosta. Ympäristöön ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Roskaajan on poistettava roskaava esine tai aine ympäristöstä ja muutoinkin siivottava roskaantunut alue. Toissijainen siivoamisvelvoite on esimerkiksi alueen haltijalla tai tapahtuman järjestäjällä.