

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi

Kaupunginhallitus 23.06.2025 § 257
683/00.04.00/2025

Valmistelija: kaupunginarkkitehti Emma kaitaa, etunimi.sukunimi(at)raisio.fi

Lausuntopyyntö

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi (asianumero VN/26856/2023).

Ympäristöministeriö pyytää, että lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Lausunto pyydetään antamaan lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön tai sähköpostitse asianumerolla varustettuna osoitteeseen kirjaamo.ym@gov.fi viimeistään 11.7.2025.

Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999) tulivat voimaan 1.1.2000. Maankäyttö- ja rakennuslakiin on sen voimassaolon aikana tehty lukuisia lisäyksiä ja muutoksia, mutta pääsääntöisesti alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä kolmiportaisine kaavahierarkioineen on säilynyt ennallaan.

Nyt lausunnolla olevan esityksen tavoitteena on uudistaa alueidenkäyttöä koskevat säännökset Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Hallitusohjelman mukaan hallitus laatii alueidenkäyttölain, joka edistää tarkoituksenmukaista maankäyttöä, hyvää elinympäristöä, kaavoituksen sujuvuutta, kaupunkien ja kuntien kasvua, riittävää asuntotuotantoa, alueiden elinvoimaisuutta, yritysten kilpailukykyä ja Suomen houkuttelevuutta investointikohteena.

Uusi alueidenkäyttölaki muodostuu valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, kaavoitusta ja merialuesuunnittelua koskevista säännöksistä. Voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on myös, että alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä uudistettaessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja sujuvoittaa alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä ja tehdä niihin tarvittavat lakitekniset ja kielelliset korjaukset.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus käynnistyi vuonna 2018. Syyskaudella 2021 lausunnolla ollut lakiehdotus sai kauttaaltaan kriittistä palautetta, jonka jälkeen vuodesta 2022 alkaen lakiuudistus jakautui: Erillinen rakentamislaki hyväksyttiin kevätkaudella 2023 ja maankäyttö- ja rakentamislain nimi muutettiin alueidenkäyttölainsi. Tässä vaiheessa alueidenkäyttölain rakentamista koskevat pykälät kumottiin ja siihen lisättiin säännökset alueidenkäytön digitaalisuudesta. Muutokset astuivat voimaan 1.1.2025. Alueidenkäyttölain uudistusta on jatkettu edelleen omana

kokonaisuutenaan. Nyt entisen maankäyttö- ja rakennuslain osa-alueita eriytetään edelleen mm. muuttamalla nyt lausunnolla olevasta uudistuksesta ulkopuolelle jäävät alueidenkäyttölain säännökset laiksi kaavojen toteuttamisesta. Laki kaavojen toteuttamisesta tulee sisältämään muun muassa maapolitiikkaa, tonttijakoa ja yleisten alueiden rakentamista koskevat säännökset.

Uuden alueidenkäyttölain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2026.

Lausunto

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ehdotetaan säilytettäväksi pääpiirteittäin ennallaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluisivat nykyiseen tapaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Nykyinen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä on käytännön työssä todettu hyväksi, joten sen säilyminen lakiesityksessä on myönteistä ja kannatettavaa.

Entinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) pilkotaan nyt useaan eri osaan ilman kunnollista yhteisvaikutusten arviointia samalla, kun tuoretta rakentamislakia jo korjataan. Pirstaleisuus tekee lausunnon laatimisesta ja jatkossa myös lain tulkinnasta vaikeaa.

Hallitusohjelman tavoite kaavoituksen sujuvuudesta ei täyty, sillä esitys aiheuttaa kunnille uusia tai raskaampia menettelytapoja, laajentaa selvitysvelvoitteita ja siten kasvattaa lisäresursoinnin tarvetta. Lisäksi esitys tuo kunnille korvausvelvoitteita luonnonmonimuotoisuutta edistävien velvoitteiden toteuttamisesta.

Lakiluonnoksen lausuntoaika on sijoitettu kohtuuttoman huonoon ajankohtaan valtuustokauden vaihtuessa ja luottamuselinten kesätaun jo osin alettua.

Lausuntopyyntö-palvelussa ei annettu erillistä kohtaa yleisille kommentteille. Seuraavassa on edellämainittujen lisäksi nostettu kommentteja lakiluonnoksessa esitettyjen lukujen mukaan. Puuttuvista luvuista ei noussut annetussa valmisteluajassa kommentoitavaa.

Luku 1 Yleiset säädökset

Lakiin on ehdotettu lisättäväksi yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla (8 §). Yhteistyövelvoite koskisi Helsingin, Tampereen, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseutuja yhteistyön tekemiseksi aluedenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista koskevissa seudullisissa asioissa. Esityksessä todetaan, että valtion on osallistuttava yhteistyöhön. Esityksen perusteluissa tulisi selkeyttää valtion roolia yhteistyössä.

Kunnan ja tulevan Lupa- ja valvontaviraston (nyk. osa ELY-keskusta) kanssa on esityksen mukaan käytävä vähintään kerran kahdessa vuodessa yhteistyökeskustelu (10 § Yhteistyökeskustelu) nykyisen vuosittaisen kehittämiskeskustelun sijaan. Valtion viranomaisvalvonnan keventäminen ja ajatus roolin muuttamisesta ohjaavasta viranomaisesta yhteistyötä tekeväksi on kannatettavaa, kunhan tämä yhteistyö ei muutoksella kasaannu yksittäisten kaavahankkeiden lausuntovaiheissa tuoden pirstaloitua lisätyötä ja erillisselvitystarpeita.

Luku 2 Viranomaisten tehtävät

Esityksessä on kuvattu Lupa- ja valvontaviraston tehtäviä (13§) sekä Elinvoimakeskuksen tehtäviä (14 §). Ensin mainittu tukee alueidenkäytön suunnittelua ja viimeksi mainittu edistää alueellaan alueidenkäytön

toimivuutta ja kestävyyttä. Kunnan näkökulmasta valtion viranomaisten jakaminen eri yksiköihin ei saa aiheuttaa päällekkäistä ja resursseja kuluttavaa lisätystä tiedonkulun hajaantuessa. Etenkin, kun edellisessä luvussa todettua kokoavaa vuoropuhelua (10 § Yhteistyökeskustelu) ollaan lakimuutoksella vähentämässä.

Luku 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavatason linjaukset antavat selkänöjää yksityiskohtaisempaan kuntakaavoitukseen. Esityksessä maakuntakaavan roolia on kevennetty siirtämällä kaavan tarkoituksen painopistettä paikallisten teemojen yhteensovittelusta maakunnalliseen mittakaavaan.

Maakuntakaava kattaa ainoana kaavatasona koko Suomen. Koska hallitusohjelman tavoitteena on edistää Suomen houkuttelevuutta investointikohteena sekä alueiden elinvoimaisuutta, alueellista ja kuntarajat ylittävää tarkastelua ei tule etäännyttää liikaa yleiskaavatasolta. Kuntien vastuulla olevan yleiskaavaprosessin vaatiessa raskasta resursointia työvoimapulan ja yleiskaavatavoitteiden vanhenemisen ristipaineessa, ajantasaisempi maakuntakaava on toiminut selkänöjana paikallisessa alueidenkäytön suunnittelussa. Maakuntakaavan etäännyttäminen kuntakaavoituksesta lisää kuntatasolla resurssitarvetta kuntien keskinäisten intressien sovitteluun.

Tarkastelutason nosto paikallisista tavoitteista yleispiirteisemmäksi on kannatettavaa, mutta lakiesitykseen tulisi lisätä maakunnallisen tarkastelutason lisäksi tavoite alueellisten intressien yhteensovittamisesta, koska vuoden 2021 lakiesityksessä mukana ollut ylimääräinen kaupunkiseutuja koskeva kaavatasokin on lausunnolla olevasta esityksestä nyt poistettu.

Luku 5 Yleiskaava

Yleiskaava on kunnan strategisia tavoitteita pitkäjänteisesti konkretisoiva kaavataso. Sisältövaatimuksia on esityksessä täydennetty (34 §) luonnon monimuotoisuuden, sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumisen sekä hulevesien hallinnan osalta. Ympäristönäkökulman tuominen on ajanmukaista ja perusteltua. Yleiskaavan sisältövaatimusten laajentaminen lisää erilaisten selvitysten laatimistarvetta ja kustannuksia kaavoitusvaiheessa.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että yleiskaavan laatimiskynnys voi ylittyä valtakunnallisten alueidenkäyttöä koskevien intressien vuoksi. Ehdotetun suunnitteluvaiheen sekä siihen liitetyn määräajan ja uhkasakon (104 §) yhdistyessä, voi syntyä tilanne, jossa kunnallinen kaavoitusmonopoli sivuutetaan valtakunnallisen intressin vuoksi. Tällaisessa tilanteessa valtion tulisi osallistua yleiskaavoituksen kustannuksiin.

Lisäksi kaavojen toteuttamista koskevassa laissa on esitetty säädettäväksi (101 a §) maanomistajan oikeudesta saada kaavoituksen suojelumääräyksestä johtuvasta metsätalouden harjoittamisen rajoittamisesta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Korvausvaatimus on vahvasti ristiriidassa eri kaavatasolle määrättyjen ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kanssa.

Luku 6 Asemakaava

Ehdotettu rakennuskieltoajan lyhentäminen (49 §) voi vaikeuttaa määrätietoista ja riittäviin selvityksiin perustuvaa kaavoitusta sekä pahimmillaan mahdollistaa tavoiteltua lopputulosta haittaavaa

rakentamista. Nyt käytössä olevat rakennuskieltojen enimmäisajat tulisi säilyttää alueidenkäyttölaissa ennallaan.

Asemakaavan sisältövaatimuksiin (50 §) lisätyt teemat luonnon monimuotoisuuden sekä sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumisen osalta ovat ajanmukaisia ja perusteltuja. Sisältövaatimukset eivät saa lisätä kunnan korvausvelvotteita (vrt. kaavojen toteuttamista koskeva laki 101 a §:ssä ehdotettu korvaus metsänkäytön rajoituksesta).

Luku 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset
Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisessa painotetaan edelleen niiden osoittamista maakuntakaavan, yleiskaavan tai asemakaavan keskusta-alueelle (65 §). Merkitykseltään maakunnallisten vähittäiskaupan suuryksiköiden toteuttaminen keskusta-alueen ulkopuolelle ei enää vaatisi niiden osoittamista maakuntakaavassa, mikä lisää kuntien omaa päätäntävaltaa työpaikkojen ja palveluiden sijoittumisesta.

Vähittäiskaupan sijainnilla ja asioinnin ja kuljetusten aiheuttamalla liikenteen määrällä on merkittäviä vaikutuksia niin yhdyskuntarakenteen kehitykseen kuin ilmastoonkin. Hallituksen esityksestä on poistettu työryhmävaiheessa vielä mukana olleet vaatimukset saavutettavuudesta joukkoliikenteellä, kävelen ja pyöräillen, ja korvattu viittauksella kaavojen sisältövaatimuksiin, joissa asia kuitenkin hieman eri sanamuodoin ilmenee (esimerkiksi 50 § Asemakaavan sisältövaatimukset).

Luku 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa olisi muun ohessa arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin (78 §). Perusteluissa on todettu, että arviointi tulee tehdä vain yleisellä tasolla määrittelemättä tarkemmin mihin verrattavissa olevaan tasoon tällä viitataan. Selvitysten lisääminen muuttaa kaavaprosessia raskaammaksi ja tuo edelleen lisäkustannuksia. Rakentamisen kustannuksia voi olla kaavoitusvaiheessa hankala arvioida mm. toteutusvaiheessa vallitsevan maailmantilan vaikuttaessa kokonaiskustannuksiin. Yleispiirteistä kaavataloudellista tarkastelua tehdään jo nyt kuntakaavoituksen vaihtoehtovertailuissa, joten laissa edellytettävät epävarmat ja aikaan sidotut erillisarviot eivät tuo mainittavaa lisäarvoa kaavoitusmenettelyihin ja vaatimus tulee siten lakiehdotuksesta poistaa.

Luonnoksessa on esitetty kaavoituskatsauksen korvaaminen pelkästään verkossa ylläpidettävällä aineistolla vireillä olevista ja vireilletulevista kaavoista (79 §). Epäselväksi jää kuinka usein tieto tulee päivittää, jotta sen katsotaan olevan ajantasaista sekä miten osalliset saavat tiedon jatkuvasti päivittyvistä muutoksista.

Luku 12 Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Lakiluonnoksessa esitetään (90 §), että maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan ja ns. suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle.

Kunnan jäsenillä ja maanomistajilla on jo nyt mahdollisuus tehdä aloitteita kuntalain nojalla, joten aloiteoikeudesta säättäminen alueidenkäyttölaissa on tarpeetonta. Jos ko. aloiteoikeudesta kuitenkin päätetään erikseen säätää alueidenkäyttölaissa, lakiluonnoksessa esitetty vaatimus monijäsenisestä toimielimestä ja käsittelyn neljän kuukauden määräajasta

on poistettava. Hallintolaki (23 §) velvoittaa jo asioiden viivytyksettömyyden käsittelyyn. Määräajan rajaaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa aloitteiden huolelliseen tarkasteluun päätöksenteon tueksi ei jää riittävästi aikaa.

Luku 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Määräyksessä suunnitteluvuorokauden toteuttamiseksi todetaan, että jos kunta ei huolehdi tässä laissa säädetyn mukaisesti yleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä asemakaava tai yleiskaava. Jos kunta ei noudata em. määräystä, ympäristöministeriö voi velvoittaa kunnan siihen uhkasakolla.

Pykäläehdotuksen muotoilusta nousee mielikuva, että kunnan on uhkasakon nojalla hyväksyttävä ympäristöministeriön määräämä kaavasisältö annetussa määräajassa. Tämä on ristiriidassa kuntien itsehallinnon ja kaavoitusmonopolin kanssa. Muotoilua tulee muuttaa siten, ettei kuntaa voida edellyttää hyväksymään ympäristöministeriön määrittelemää yleiskaava- tai asemakaavaratkaisua.

Luku 18 Muutoksenhaku

Muutoksenhakuoikeutta on lakiluonnoksessa esitetty rajattavaksi asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä (114 §). Esityksen mukaan muutoksenhakuoikeus koskisi vain asianosaisia, jos asemakaava on laadittu voimassa olevan yleiskaavan mukaisesti. Myös yhteisöjen valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi siten, että valitusoikeus olisi lähtökohtaisesti vain niillä, jotka ovat jättäneet muistutuksen kaavaehdotuksesta. Yhteisöillä olisi kuitenkin aina valitusoikeus, jos kaavaehdotusta on muutettu yhteisölle epäedullisempaan suuntaan nähtävilläoloajan jälkeen, kaavaprosessissa on tapahtunut menettelyvirhe tai kaavan toteuttaminen edellyttäisi YVA-menettelyä. Säännös merkitsisi poikkeusta kuntalain mukaiseen kunnallisvalitusoikeutta koskevaan pääsääntöön.

Vaikutuksissa viranomaisten toimintaan (4.2.2) todetaan, että huomattava osa asemakaavavalituksista on nykyäänkin asianosaisten tai lähialueen asukkaiden tekemiä, valitusten määrä ei todennäköisesti vähene merkittäväksi. Käsittely sen sijaan saattaa hidastua, kun valitusoikeutta ja asianosaisuutta joudutaan tulkitsemaan tapauskohtaisesti. Arvioinnissa myös todetaan, että yhdistysten valitusoikeuden kytkeminen ehdotusvaiheen muistutuksen jättämiseen lisännee kuntien työmäärää ehdotusvaiheessa.

Edellämainittujen esityksessä todettujen vaikutusten lisäksi on todettava, että koska yleiskaavan tarkoituksena on olla ohjeena asemakaavaa laadittaessa voi muutoksenhakuoikeudesta nousta tulkinnanvaraisuuksia esimerkiksi aluevarausten tarkentuessa asemakaavoituksen yhteydessä.

Raision kaupunki ei näe tarvetta rajata kaupunkinsa jäsenten muutoksenhakuoikeutta. Oikeudella on keskeinen merkitys osana kunnallista itsehallintoa, joka tunnustetaan perustuslain 121 §:ssä sekä kuntalain 137 §:ssä.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Eero Vainio

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa edellä esitetyn mukaisen lausunnon alueidenkäyttölain lakiluonnoksesta.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Kaupunkikehitysjohtaja Samu Mattila poistui kokouksesta asian käsittelyn ja päätöksenteon jälkeen klo 17.33.