

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi; lähetekeskustelu

Maakuntahallitus 09.06.2025 § 79
282/03.00.00/2025

Tiivistelmä

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi on pyydetty Uudenmaan liitolta lausuntoa. Uusi laki tulee ohjaamaan aluesuunnittelua ja eri kaavatasoja. Lakiluonnos pohjautuu vahvasti hallitusohjelman linjauksiin. Lausuntoaika ulottuu heinäkuulle asti, mutta hallituksen kokousaikataulun takia maakuntahallitukselle esitetään, että se käy lähetekeskustelun lakilausunnon valmistelusta ja valtuuttaa maakuntajohtajan allekirjoittamaan valmiin lausunnon.

[Linkki hallituksen esitykseen eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi.](#)

Strateginen lähtökohta

Uusi alueidenkäyttölaki tulee ohjaamaan aluesuunnittelun vastuualueen tehtäviä maakuntakaavoituksesta merialuesuunnitteluun. Hallitusohjelman mukaisesti lakiuudistuksen tavoitteena on mm. keventää maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta osana maankäytön suunnittelujärjestelmään. Lakiin vaikuttaminen on maakuntaliiton tärkeimpiä edunvalvonnallisia kysymyksiä.

Selostus

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi. Määräaika lausunnot on 11.7.2025. Lausuntopyyntö saapui 19.5.2025. Alueidenkäyttölain lisäksi aineistossa on mukana esitys jäljelle jäävän alueidenkäyttölain muuttamisesta laiksi kaavojen toteuttamisesta, esitys rakentamislain muuttamisesta sekä alustava luonnos alueidenkäyttöasetuksesta, joka viimeistellään myöhemmin ja tulee vielä erikseen lausunnoille syksyllä 2025.

Esityksen tavoitteena on uudistaa alueidenkäyttöä koskevat säännökset hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös, että alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä uudistettaessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet.

Uudenmaan liitto valmistelee kuntayhtymänä lausunnon, joka painottuu liiton aluesuunnittelutehtäviin, mutta mukaan nostetaan myös kuntia koskevia näkökohtia. Koska lausuntoajankohta on hankala suhteessa hallituksen kokousaikoihin, päädyttiin ehdottamaan ratkaisua, että hallitukselle tuodaan 9.6. kokoukseen linjattavaksi lausunnon keskeiset painotukset. Maakuntahallitusta pyydetään valtuuttamaan maakuntajohtaja allekirjoittamaan valmis lausunto.

Lausunnon aiheita ja painotuksia

Lähetekeskusteluun on Uudenmaan liiton asiantuntijoiden voimin valittu muutama keskeinen aihe, joista jokaisesta on tässä lyhyt kuvaus sekä

esitys liiton kannanoton painotuksista. Asiaa esitellään tarkemmin kokouksessa.

Yleisenä huomiona lakiuudistuksesta on riski lakipaketin hajoamisesta. Aiempi maankäyttö- ja rakennuslaki jakaantuu kokonaisuudistuksessa neljään eri lakiin, joilla on vahvat kytkökset toisiinsa. Kokonaisuuden ja muutoksien vaikutuksien hahmottaminen on vaikeaa, koska lait uudistuvat yksi kerrallaan. Myöskään lakiuudistukselle rinnakkainen valtion aluehallinnon uudistus ei vielä näytä selkeältä.

- *Keskeinen tavoite sujuvoittamisesta ei tule ainakaan heti toteutumaan, koska kestää jonkin aikaa ennen kuin uudet toimintamallit, lakien väliset kytkökset ja uusi oikeuskäytäntö muodostuvat. Uudenmaan liitto ei vastusta uudistusta, mutta toivoo, että koulutuksiin ja ohjeisiin sekä muutoksenhakujen prosesseihin panostetaan riittävästi. Ympäristöministeriön tulee myös varautua ketterästi korjaamaan lakien käytössä havaittavia heikkouksia.*

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (VAT) koskevista pykälissä on uusia sisältöteemoja, kuten kansallinen turvallisuus, huoltovarmuus ja ilmastomuutos. Merkittävin muutos on uusi määräys VAT:ien toteuttamiseksi (104 §). Menettely edellyttää, että valtioneuvosto asettaa yleisistunnossaan määräajan, jonka kuluessa maakunnan liiton tai kunnan on hyväksyttävä kaava, jossa on tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu. Mikäli näin ei toimita, valtioneuvosto voi yleisistunnossaan velvoittaa maakunnan liiton tai kunnan siihen uhkasakolla.

- *Määräaika- ja uhkasakkomenettely kajoaa vahvasti kuntien itsemääräämisoikeuteen. Uudenmaan liitto pitää menettelyä kohtuuttomana.*
- *Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ei ole ollut aluekohtaisia tavoitteita, mistä syystä tavoitteiden yleispiirteisyys asettaa haasteita esityksessä esitetylle menettelylle*
- *Suunnittelujärjestelmän kannalta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden muutos on merkittävä*

Maakuntakaavan osalta lakiuudistus **heikentää strategisten kaavojen painoarvoa**, vaikka tarve määritellä yhteinen näkemys maankäytön tulevaisuudesta säilyy ja jopa korostuu tulevaisuudessa. **Maakuntakaavan** lentokorkeus nousee kattamaan ainoastaan valtakunnalliset ja maakunnalliset kysymykset. Ehdotusaineisto ei avaa tarkemmin, miten maakunnallinen ja seudullinen jatkossa määritellään. Ratkaisu jättää paljon tulkinnanvaraa, mikä täsmentyy vasta oikeuskäytännössä. Maakuntakaavan sisältövaatimuksista poistuu termi ”yhdyskuntarakenne”, mutta perusteluissa viitataan silti siihen. Sisältövaatimusten täydentäminen ilmastomuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskevilla seikoilla on perusteltua.

Maakuntakaava olisi jatkossa yleiskaavaa laadittaessa ”otettava huomioon” (27 §) toisin kuin nykyisin sitä pitää noudattaa (”on ohjeena”). Maakuntakaavan voimaantulo on muutettu vastaamaan kuntakaavojen vastaavaa menettelyä, kun valitusten alaisia osia kaavasta ei voi määrätä voimaan, ennen kuin valitukset on käsitelty. Tämä viivästyttää kuntien kaavoitusta. Lisäksi lakiesityksestä puuttuu kokonaan siirtymäsäännökset: on epäselvää, mitä tapahtuu voimassa oleville maakuntakaavoille, kun uusi laki tulee voimaan.

- *Maakuntakaavan sisältövaatimuksista poistuu termi yhdyskuntarakenne, mutta perusteluissa mainitaan*

asioita, jotka edellyttävät aluerakennetta tarkempaa pohdintaa. Voiko maakuntakaavan ”karsitulla työkalupakilla” enää vastata asetettuihin sisältövaatimuksiin, vai tulevatko maakuntakaavat kaatumaan valituksiin aiempaa helpommin?

- *Maakuntakaavan tehtävien rajausta ei ole selkeä. Uudenmaan liitto toteaa tarpeelliseksi sanoittaa lakiin nyt esitettyä selkeämmin seudullisen yhdyskuntarakenteen periaatteiden ohjaus ja sen tasot sekä seudullisen ohjauksen edellyttämä joustavuus. Jos maakuntakaavan tehtäväksi rajataan vain aluerakennetasoinen ohjaus, on riskinä, että kuntien yleiskaavoituksen ja maakuntakaavoituksen väliin jäävän seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjaus jää heikoksi, vaikka erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla seudullinen yhdyskuntarakenne on monien tavoitteiden kannalta keskeinen tekijä.*
- *Sisältövaatimusten täydentäminen ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskevilla seikoilla on perusteltua, mutta lisäys ei saisi kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa tai lisätä kunnan korvausvelvoitteita (esim. ehdotettu korvaus metsänkäytön rajoituksesta).*
- *Uudenmaan liitto vaatii, että maakuntakaavan voimaantuloa koskevat säännökset palautetaan sujuvoittamistavoitteen nimissä nykyiseen muotoon. Myös puuttuvat siirtymäsäännökset tulee määritellä selkeästi ja koko kaavahierarkian huomioon ottavasti.*

Yhteisen yleiskaavan osalta lakiesitys sisältää hallitusohjelman vastaisesti **uuden kaavatason**. Kyse on nykyisenkin lain mahdollistamasta kuntien yhteisestä yleiskaavasta, joka saisi nyt kuitenkin vahvemman aseman muodostuen näin omaksi kaavatasokseen. Vaikka maakuntakaava päivittyisi, ohjaisi yhteinen yleiskaava kuntien yleiskaavoja. Yksittäinen kunta ei voi yhteistä kaavaa alueeltaan kumota, vaan se tulee tehdä kaikissa kunnissa.

- *Uudenmaan liitto tunnistaa tarpeen ohjata seudullista suunnittelua, mutta kuntien yhteinen yleiskaava olisi jo hallinnollisesti hankala ja vastoin sujuvoittamisen, joustavuuden sekä strategisuuden tavoitteita. Se olisi myös hengeltään hallitusohjelman kirjauksen vastainen (HO: ”kaavatasojen määrä ei kasva”).*
- *Uudenmaan liitto vaatii, että tämä uusi kaavataso poistetaan. Vastustamme samalla mahdollisuutta ohittaa yhteisesti hyväksytyn maakuntakaavan koko maakunnan etua ajava, mutta kenties yksittäisen alueen kannalta epätoivottu ratkaisu kuntien yhteisellä yleiskaavalla.*

Yleiskaava on kuntien maankäytön tulevaisuuskuvan määrittelyn tärkein väline ja ainoa kuntastrategia, joka katsoo kauas. Lakiesityksessä on useita heikennyksiä yleiskaavan rooliin: ohjausvaikutus asemakaavaan kevenisi ja poikkeaminen helpottuisi.

Yleiskaavaa voisi muuttaa samassa prosessissa asemakaavan kanssa. Samanaikaisesti laadittava yleiskaava ohjaisi samanaikaisesti laadittavaa asemakaavaa. Menettely mahdollistaisi voimassa olevan yleiskaavan huomiotta jättämisen.

- *Pidämme esitettyä yleiskaavan ohjausmekanismin heikentämistä perusteettomana.*

Uusina asioina lakiin tulee **maanomistajien aloitusoikeus ja yhteistyö maanomistajien kanssa** (kumppanuuskaavoitus). Menettely koskisi suoraan rakentamista ohjaavia yleiskaavoja ja kaikkia asemakaavoja. Molempia laaditaan ja käsitellään jo nyt, mutta menettelyt halutaan lailla yhdenmukaistaa. Aloitteisiin ja kumppanuuskaavoihin molempiin on pykälässä määritelty päätöksien vieminen aina ”monijäseniseen toimielimeen”, mikä tarkoittaa vähintään lautakuntaa. Aloitteiden käsittelylle on asetettu 4kk määräaika.

- *Esitetty menettely tulee kuormittamaan kuntaorganisaatioita. Kunnan pitää itse voida päättää toimintatavoistaan, jotta prosessit saadaan toimimaan suhteessa rajallisiin resursseihin.*

Kaavoitusmenettelyyn ja vaikutusten arviointiin esitetään sekä lisävaatimuksia että kevennyksiä. Osa sisällöstä on siirretty asetuksesta lakiin. Vaatimus kaavoituskatsauksen laadinnasta korvautuu ajantasaisella tietoverkossa ylläpidettävällä aineistolla ja tämä muutos tehtäisiin myös Rakentamislain 46 §. Kaavan vireilletulosta saa ilmoittaa, kuten kunnassa ilmoitukset julkaistaan, eikä edellytetä sanomalehdessä julkaisemista. Edellä kerrotut kevennykset ovat suotavia.

- *Heikennyksenä pidämme 84 §, joka edellyttää, että kaavaehdotuksesta tulee ilmoittaa toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja –haltijoille. Tehtävä on lähes mahdoton eikä sujuvoita kaavaprosesseja. Esitämme tämän pykälän poistamista.*

Vaikutusten arviointien osalta on tiukennettu tehtävää siten, että vaaditaan selvittämään todennäköisesti merkittävät vaikutukset. Aiempi sanamuoto oli merkittävät vaikutukset. Uusi muotoilu on sama kuin Luonnonsuojelulain 35 §:ssä, jossa säädetään hankkeiden ja suunnitelmien vaikutusten arvioinnista Natura 2000 verkostoon kuuluvien alueiden osalta. Luonnonsuojelulaissa todennäköisten vaikutusten arviointi on tuottanut ns. varovaisuusperiaatteen, mitä ei pidä ulottaa koskemaan kaikkea kaavoitusta.

- *Täydennyksessä on riski lisäselvityksien tarpeesta ja uuden termin lopullinen rajausta määritystä vasta tulevassa oikeuskäytännössä. Ratkaisu ei sujuvoita nykyisiä menettelyitä. Esitämme nykyisen muodon säilymistä.*

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjaus muuttuisi siltä osin, että vain maakunnallisesti merkittävää kauppaa käsiteltäisiin maakuntakaavoissa. Edelleen vähittäiskaupan suuryksikkö on kuitenkin osoitettava ensisijaisesti maakuntakaavan, yleiskaavan tai asemakaavan keskusta-alueelle. Epäselväksi jää, missä menee raja seudullisen ja maakunnallisen kaupan yksikön välillä. Kaupan sijainnin ohjauksesta on jätetty pois vaatimus saavutettavuudesta kestäväillä kulkumuodoilla, asiointimatkojen kohtuullisuudesta sekä liikenteen mahdollisimman vähäisistä haitallisista vaikutuksista. Palvelujen saavutettavuus on yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksissa. Lakiesitys ei myöskään määrittele, mitä tapahtuu voimassa olevien maakuntakaavojen kaupan ratkaisulle.

- *Uudenmaan liitto pitää ratkaisua perusteltuna, mutta esitystä tulee täydentää ainakin siirtymäsäännösten osalta. Lisäksi maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävän kaupan määrittelyä ja kaupan seudullisten vaikutusten arvioinnin velvoitteita tulee avata lisää. Huolena on, tulevatko seudulliset vaikutukset yli*

- kuntarajojen riittävästi huomioituiksi, kun seudullisen kaupan sijainnin ohjaus painottuu kuntakaavoihin?*
- *Vähittäiskaupan sijoittumisella on merkittävä vaikutus asiointimatkoihin ja liikkumisesta aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin, kuten ilmastovaikutuksiin, sekä vaikutuksia myös muun palveluverkon kehittymiseen. Uudenmaan liitto korostaa, että sijoittumisen merkitys tulisi edelleen olla mukana laissa, mutta vähintäänkin sitä tulisi korostaa kauppaa koskevien pykälien säädöskohtaisissa perusteluteksteissä.*

Vihreän energian aurinkovoimayleiskaava on uutena asiana mukana lakiesityksessä ja aiemmat tuulivoimapykälät tiukentuvat. Molemmista yleiskaavoista voi maanomistaja tehdä aloitteen kunnalle. Pidämme hyvänä, että molemmat ovat mukana lakiesityksessä, koska nykyiset käytännöt eivät ole selkeitä. Aurinkovoimasta on rakentamislain korjausesityksessä 46 § kirjaus, joka edellyttää kaavaa aina yli kymmenen hehtaarin kokoiselle voimalalle.

- *Esitys asettaa tuulivoimalle tiukat sisältö- ja etäisyysvaatimukset, jotka vievät hankkeet rakentamattomille alueille (luontoon). Ratkaisu ei ole hyvä, koska vaikutukset luonnonympäristöön kasvavat. Ratkaisu ei myöskään edistä siirtymistä uusiutuviin energioihin ja hidastaa ilmastotavoitteiden saavuttamista. Etäisyysvaatimus voidaan ohittaa hyvin erikoisella maanomistajan suostumusmenettelyllä, jota tulee täsmentää.*
- *Aurinkovoiman osalta pidämme rakentamislain 46 § sisällytettyä kaavan laadinnan alarajaa liian matalana: 50 ha voisi vastata paremmin nykyisiä hankkeita.*

Asian tausta

Maankäyttö- ja rakennuslaki päädyttiin jakamaan neljään eri lakiin, joista ensimmäisenä voimaan tuli rakentamislaki vuoden 2025 alusta. Samalla jäljelle jääneen lain nimeksi muutettiin alueidenkäyttölaki. Uutta alueidenkäyttölakia valmistelevalle työryhmälle työ käynnistyi loppuvuodesta 2023 ja päättyi syyskuussa 2024. Valmistelu perustui vahvasti hallitusohjelman linjauksiin, joista nousi uusina asioina mm. yksityisten maanomistajien aloiteoikeus ja kumppanuuskaavoitus. Työryhmän esitykseen on syksyn jälkeen tehty muutoksia, joista keskeisin on tuulivoimayleiskaavoihin liittyvät etäisyysäädökset.

Esittelijän päätösesitys:

Maakuntahallitus päättää

- merkitä lausunnon valmistelutilanteen tiedoksi,
- valtuuttaa maakuntajohtajan viimeistelemään lausunnon lähetekeskustelun pohjalta ja
- valtuuttaa maakuntajohtajan allekirjoittamaan valmiin lausunnon.

Esittelijä:

maakuntajohtaja Tuija Telén

Käsittely:

Asian käsittelyn aikana Pia Lohikoski Minerva Krohnin kannattamana esitti, että maakuntahallitus hyväksyisi lausunnon päätöskäsittelyssään seuraavassa kokouksessa. Esitys hyväksyttiin yksimielisesti. Lausuntopyynnön aikataulusta johtuen maakuntahallitus päätti kokoontua ylimääräiseen kokoukseen perjantaina 27.6.2025 klo 8.30.

Päätös:

Maakuntahallitus päätti

- **merkitä lausunnon valmistelutilanteen tiedoksi,**
- **käsitellä lausunnon ylimääräisessä kokouksessaan 27.6.2025.**

Lisätiedot:

Vastuujohtaja Mari Siivola
Asiantuntija Mariikka Manninen