



17.6.2025

 VN/26856/2023
 VN/26856/2023-VM-120

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueidenkäyttölaista

Tausta

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueidenkäyttölaista. Esityksen tavoitteena on uudistaa alueidenkäyttöä koskevat säännökset pääministeri Petteri Orpon 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 kehittämissarpeet.

Yleiset huomiot

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitus uudistaa maankäytön ja rakentamisen sääntelyä sekä purkaa normeja. Valtiovarainministeriö huomioi lausunnossaan erityisesti kuntien ja elinkeinoelämän eri toimijoiden toimintaedellytyksiä sujuvoittavat muutokset. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitys onnistuu sujuvoittamisessa ja normien purkamisessa osittain. Sujuvoittavia ehdotuksia on useita, mutta toisaalta niin on myös uusia eri prosesseja kangistavia ehdotuksia.

Valtiovarainministeriö huomioi lausunnossaan myös kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa liikkumavaraa sekä kuntien rahoitusperiaatteen toteuttamisen. Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen koskevaa kohtaa tulisi jatkovalmistelussa kehittää koskemaan tarkemmin esityksessä ehdotettuja muutoksia ja rahoitusperiaatteen toteutumista kunnille esitettävien tehtävien osalta.

Esitys tulee käsitellä Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sen sisältämien kuntavaikutusten vuoksi.

Toiseksi valtiovarainministeriön lausunto keskittyy valtion aluehallintoviranomaisia koskeviin muutoksiin. Alueidenkäyttölain uudistamiselle asetetuissa tavoitteissa on todettu valmistelun yhteensovittamisen tarve valtion aluehallinnon uudistamisen kanssa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

esityksessä ei ole huomioitu riittävästi lupa- ja valvontaviraston (jatkossa LVV) ja elinvoimakeskusten (jat-kossa EVK) tehtävämuutoksia ja niiden henkilöstö- ja rahoitusvaikutuksia.

Valtiovarainministeriön lausunnon rakenne noudattaa ympäristöministeriön lausuntopalvelussa esittämää lukukohtaista jaotusta, mutta valtion aluehallintoa koskeva osuus on omana kokonaisuutenaan lausunnon lopuksi.

Luku 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan tehtävä rajattaisiin koskemaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita (21 §). Muutoksen tarkoitus on korostaa maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ja tarkentaa kaavatasojen työnjakoa. Maakuntakaavoituksen suuntaa strategisempaa ohjausvälineenä on selvitetty jo aiemmin ja valtiovarainministeriö kannattaa strategisempaa tarkkuustasoa. Valtiovarainministeriö tosin tunnistaa, että maakuntakaavan yhteensovittamiskyky heikkenee tällä muutoksella. Kuntien on pystyttävä yhteistyössä kaavoituksellaan ratkaisemaan aiempaa useammin myös niitä kysymyksiä, jotka ovat kunnille yhteisiä.

Maakuntakaavan uudeksi sisältövaatimukseksi on ehdotettu muun muassa ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista. Valtiovarainministeriö kannattaa muutosta ja toteaa ylipäänsä ilmastonmuutoksen liittyvien sisältövaatimusten olevan tarpeellisia. Eesityksessä on pystytty huomioimaan ilmastonmuutokseen hillinnän ja sopeutumisen osalta oikeat asiat kullekin suunnittelu- ja kaavatasolle suunnittelujärjestelmän tarkentuessa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista aina asema-kaavoitukseen saakka.

Luku 5 Yleiskaava

Uudeksi menettelyksi ehdotetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä (41 §). Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä.

Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotusta, mutta olisi todennäköisesti parasta, että kaavojen hyväksymispäätökset tehtäisiin esimerkiksi peräkkäisinä päätöksinä kunnan toimielimissä. Yhteispäätöksellä voi olla vaikutusta muutoksenhakuun.

Luku 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Maakuntakaavan rooli vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa muuttuisi, koska maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävien suuryksiköiden osoittaminen kuntakaavoituksessa ei enää edellyttäisi merkintää maakuntakaavassa (65 §). Laista poistettaisiin samalla myös velvoite esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja maakuntakaavassa. Säännöksen keskeisenä tavoitteena olisi kuitenkin nykyiseen tapaan keskusta-alueiden aseman tukeminen kaupan ja palvelujen sijaintipaikkana.

Kaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja mitoitus ovat tärkeitä alueellisia kysymyksiä, joita nyt esitetään ratkaistavan yhä useammin kuntien omilla päätöksillä. Muutos nykyiseen lainsäädäntöön on kohtuullisen suuri ja lainsäädännön tulisi olla mahdollisimman selkeää. Koska sääntelyehdotus tekee eroa maakunnallisesti merkittävän ja seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön välille, tulisi näitä yksiköitä erottavat tekijät kuvata esityksessä tarkemmin. Kaupan suuryksikkösääntelyn vaikutusten laajempi arviointi olisi myös tärkeää erilaisten alueiden ja kuntien näkökulmasta.

Voimassa olevasta laista poiketen laissa ei enää säädettäisi, että alueelle sijoittuvat palvelut olisivat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä eikä, että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat

kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Valtiovarainministeriö kannattaa aiemman lain mukaisen kirjauksen säilyttämistä, jotta se tukisi kestävä yhdyskuntarakenteen kehitystä etenkin suurilla kaupunkiseuduilla tapahtuvassa suunnittelussa.

Luku 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoimayleiskaavaa koskeviin erityisiin säännöksiin ehdotetaan lisättäväksi tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetäisyyttä koskeva säännös (68 §). Tuulivoimalan vähimmäisetäisyyden olemassa oleviin asuinrakennuksiin ja rakentamisluvan saaneisiin sekä voimassa olevassa yleis- tai asemakaavassa osoitettuihin asuinrakennuspaikkoihin olisi oltava kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeus, jos tuulivoimayleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle. Tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä voitaisiin poiketa alueen maanomistajien suostumuksella.

Valtiovarainministeriö ymmärtää tuulivoimaan liittyvän sosiaalisen hyväksynnän tarpeen, mutta katsoo kuitenkin etäisyysvaatimuksen olevan turhan mekaaninen eri alueilla sovellettavaksi. Hankekohtaisiin vaikutuksiin perustuva tarkastelu on toimiva ja riittävä toimintatapa säilytettäväksi jatkossakin.

Tuulivoiman hanketoimijoiden kannalta sääntelyn selkeys ja johdonmukaisuus ovat erittäin keskeisiä tekijöitä investointeja suunniteltaessa. Riskinä on, että etäisyysvaatimukset haittaavat puhtaan siirtymän tavoitteiden saavuttamista, investointien toteutumista ja täten myös talouden kasvua, vaikkakin maakuntakaavoissa on edelleen paljon tuulivoimalle osoitettuja alueita.

Esityksessä on todettu, ettei säännös tarkoittaisi, että maakuntakaavan tehtävä tai ohjausvaikutus poikkeaisi tuulivoiman osalta siitä, mitä niistä muutoin ehdotetaan säädettäväksi. Valtiovarainministeriön näkemys on, että tässä saattaa kuitenkin olla ristiriita maakuntakaavoituksen ohjauksen keventämisen kanssa. Sääntely voi johtaa siihen, että maakuntakaavoitus nousee keskeiseksi kaavoitustasoksi tuulivoiman osalta. Vaikka se ei olisikaan tarkoitus, niin etäisyysvaatimukset voivat myös siirtyä osaksi maakuntakaavoja.

Luku 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännös, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa on arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin (78 §). Perustelujen mukaan kustannukset olisi arvioitava yleisellä tasolla, eli tarkkoja hinta-arvioita ei tarvitsisi esittää. Yleistasoisesta vaatimuksesta huolimatta vaatimuksen arvioidaan kuitenkin jonkin verran lisäävän asemakaavan laatimiskustannuksia, koska kustannusten arviointi voi edellyttää lisäselvityksiä.

Valtiovarainministeriö ei kannata ehdotettua muutosta. Asian selvittäminen vaatisi todennäköisesti osaamista, jota valtaosassa kuntia ei ole. Esityksen vaikutusten arvioinnissa on todettu, että kustannusten varhainen tunnistaminen saattaisi pienentää rakentamisen kustannuksia. Valtiovarainministeriö toteaa, että kustannusten arviointi voi toisaalta myös pitkittää asemakaavoitusprosessia, mikä taas voi haitata rakennusalan toimijoita ja tuoda heille kustannuksia. Poikkileikkaustilanteessa tehtävä kustannusten arviointi ei todennäköisesti pystyisi huomioimaan pidemmällä aikavälillä toteutuvia kustannuksia rakennuslalle tai laajemminkin yhteiskunnalle.

Rakentamisen kustannusten arviointi olisi uusi tehtävä kunnille, ja asiaa tulisi tarkastella kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen kautta. Hallitusohjelman mukaisesti valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset, rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Koska tässä esityksessä on sekä kuntien tehtäviä vähentäviä että lisääviä ehdotuksia, tulisi ympäristöministeriön tehdä yhteenveto kunnille ehdotettujen tehtävämuutosten vaikutuksista ja rahoitusperiaatteen toteuttamisesta.

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

Lakiin lisättäisiin säännökset maanomistajan yleiskaavaa ja asemakaavaa koskevasta aloiteoikeudesta (90 §). Kunnan erilaisten aloitteiden käsittelyn kannalta olisi selkeämpää, että käsittelytahona olisi toimivaltainen viranomainen, eikä aloitteen käsittelylle olisi määräaikaa. Kaikki muutkin kunnassa vireille tulleet aloitteet (Kuntalaki 23 §) on käsiteltävä kunnan toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä hallintolain 23 §:n mukaisesti. Myös aloitteen sisältövaatimukset tulisi kuvata perusteluissa.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kunnan päätösvalta toimintojen järjestämisestä. Siksi on tärkeää, että kunnalla on itsehallinnon edellyttämä harkintavalta päättää tehtäviensä organisoinnista.

Luku 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Kaavoista tiedottamisen ja ilmoittamisen osalta menettelyjä on kevennetty, mitä valtiovarainministeriö pitää kannatettavina muutoksina.

Luku 18 Muutoksenhaku

Esityksessä ehdotetaan, että valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta (114 §). Valitusoikeutta ei siis enää olisi mainittujen asemakaavojen osalta kunnan jäsenillä, vaan ai-noastaan asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikut-taa.

Esitetty valitusoikeuden raja-
aus ei ole täysin ongelmaton kuntalaisten itsehallinnon kannalta, johon kuu-
luu mahdollisuus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Kuntalakiin perustuvalla kunnallisvalituksella on
perinteisesti kiinteä kytkentä etenkin perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asukkaiden itse-
hallintoon ja sitä kautta kunnalliseen demokratiaan ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin. Kunnan
jäsenen käytettävissä oleva kunnallisvalitus tukee niitä mahdollistamalla kunnan päätösten laillisuuden
jälkikäteisen valvonnan hallintotuomioistuimessa.

Asianosaisen määrittäminen olisi todennäköisesti myös hankalaa. Tämä olisi kunnan viranomaisellekin
hallinnon taakkaa lisäävää, eikä välttämättä sujuvoittavaa norminpurkua. Perusteluissa on hyvin tuotu
esille rajaukseen ja valitusten todennäköiseen määrään liittyviä ongelmia.

Laki alueidenkäyttölain muuttamisesta (lain nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamisesta)

Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta 101 § a

Ehdotuksen mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumää-
räyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta ai-
heutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Vähäistä suurempana menetystä pidetään, jos se
on vähintään 3000 euroa tai vähintään neljä prosenttia maanomistajan rajoituksenalaisen metsäkiinteis-
tön markkinakelpoisen puuston arvosta. Pykälän soveltamiseen liittyy tiettyjä rajoituksia.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotetun säännöksen taustat eivät avaudu esityksestä.

Perimmäinen tarve asiasta säätämislle ja se, miten asia suhtautuu jo käytössä oleviin eri lakien mukai-
siin menettelyihin sekä muihin käytössä oleviin suojelutoimenpiteisiin, kuten Metso- ja Helmi-ohjelmiin,
jäävät käsittelemättä. Lisäksi ehdotus siitä, että maakuntakaavan suojelumääräyksillä voisi aiheuttaa yk-
sittäiselle kunnalle korvausvelvollisuuden ei tulisi olla mahdollista.

Laki rakentamislain muuttamisesta

Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella 46 §

Tämän esityksen yhteydessä tehtävä ehdotus rakentamislakiin merkittävän aurinkovoimalan pinta-alasta (vähintään kymmenen hehtaaria), jolloin aurinkovoimaloiden rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa, on turhan rajaava. Aurinkovoimalarakentamisen merkittävyyttä olisi hyvä tarkastella sen aiheuttamien vaikutusten kautta, eikä pinta-alamäärityksellä.

Valtion aluehallintouudistusta koskevat huomiot

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki. Esityksen mukaan voimassa oleva alueidenkäyttölain, jäljempänä vanha laki, nimike muutettaisiin uudistuksen yhteydessä laiksi kaavojen toteuttamisesta. Esityksessä ei ole mainittu, milloin siinä ehdotettavat lait tulisivat voimaan. Näin ollen ehdotetut lait voinevat tulla voimaan 1.1.2026 jälkeenkin, mitä ei kuitenkaan voida pitää ongelmattomana valtion aluehallintouudistusta koskevaan lainsäädäntöön (HE 13/2025 vp) sisältyvien virastolakien siirtymäsäännösten näkökulmasta, jotka varmistavat vanhan lain mukaisten tehtävien ohjautumisen oikeille virastoille.

Esityksen yhtenä puutteena on, ettei siitä käy selkeästi ilmi, milloin kysymys on täysin uudesta tehtävästä, jolla vääjäämättä on vaikutuksia myös viranomaisten toimintaan mutta myös yleisemminkin valtiontalouteen. Esityksestä ei käy myöskään selkeästi ilmi, laajentavatko ehdotetut säännökset viranomais-ten tehtäviä, joilla myöskin on vaikutuksia valtiontalouteen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksessä olisi perusteltua kuvata selkeästi ne tehtävät, 1) joista oltaisiin luopumassa, 2) joiden viranomaisille luomaa hallinnollista taakkaa joko kevennetään tai lisätään nykytilaan nähden ja 3) jotka ovat täysin uusia. Vasta tämän jälkeen on mahdollista arvioida tehtävien edellyttämiä resursseja. Lisäksi täysin uusien tehtävien tai tehtävien, jotka lisäävät viranomaisten hallinnollista taakkaa, olisi perusteltua arvioida, kuuluvatko nämä maksullisen toiminnan piiriin vai budjettirahoituksella katettavaksi toiminnaksi.

Esityksen toisen selkeänä puutteena on, ettei siitä käy ilmi tai siinä ei viitata asianmukaisesti, miltä osin valtion aluehallintouudistusta koskevassa esityksessä (HE 13/2025 vp) on mahdollisesti käsitelty tähän uudistukseen liittyviä vaikutuksia ja miltä osin esityksellä on itsenäisiä vaikutuksia. Valtiovarainministeriö katsoo olevan asianmukaista, että esitys sisältäisi asianmukaiset viittaukset valtion aluehallintouudistusta koskevan esityksen asianomaisiin lukuihin tai kohtiin, joissa kyseiset tiedot ovat.

Jos esityksessä ehdotettujen lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026 lukien, on huomattava, että esityksen 1. lakiehdotuksen 98 §:n perusteella LVV:lle siirrettäisiin vanhan lain mukainen, ympäristöministeriölle kuuluva tehtävä. Tältä osin ympäristöministeriön tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että valtion virkamieslain (750/1994) 5 a – 5 c §:n säännökset koskevat aina tämän tyyppisiä valtionhallinnon toimintojen uudelleen järjestelyjä. Tätä ei esityksessä käsitellä lainkaan.

Käytännössä tämä johtaa siihen, että esityksessä ehdotettujen lakien voimaantullessa LVV:on siirtyvät näitä tehtäviä hoitavat virkamiehet virkoineen lain voimaantulosta lukien. Sama koskee myös ympäristöministeriöstä LVV:on siirtyviä resursseja. Esityksessä olisi kuvattava tarkemmin vaikutukset valtion talousarvioon ympäristöministeriön momentilta LVV:n momentille siirtyvien määrärahojen määrä, koska tätä ei ole huomioitu hallituksen esityksessä 13/2025 vp.

Tämä puute puolestaan johtaa siihen, ettei ole mahdollista arvioida esityksen vaikutuksia valtion talousarvioon ja momenttien välisten rahasiirtojen paikkaansa pitävyyttä taikka muutoinkaan todentamaan esitykseen kirjattuja tietoja.

Alueidenkäytön henkilötövuosien jakautuminen LVV:n ja EVK:n kesken valtion aluehallinnon uudistuksessa

Alla oleva taulukko kuvaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien, jäljempänä ELY-keskus, alueiden käytön tehtäviin kohdistuneiden resurssien jakautumista LVV:lle ja elinvoimakeskuksille valtion aluehallinnon uudistuksessa. Numerotiedot on saatu KEHA-keskuksesta, ne ovat vuoden 2024 toteumia ja niiden jakautuminen eli tehtävänjako suhteessa LVV-elinvoimakeskukset, jäljempänä EVK, on saatu ympäristöministeriöstä osana uudistuksen valmistelua. Kyseiset henkilötövuosiluvut ovat toimineet talousarvion kehukseen 2026–2029 ja vuoden 2026 talousarvioon ehdotettujen määrärahasiirtojen laskentaperusteena. Lisäksi htv-tiedot on esitetty useammassa eri taulukoissa HE 13/2025 vp:ssä (HE:n perustelut ja vaikutusarvioinnit).

	Vain toimintamenot	Kaikki momentit yhteensä
Alueiden käyttö yhteensä ELY-keskuksissa	89,5	93,5
LVV:N OSUUS YHTEENSÄ	72,0	75,3
Alueidenk ja rak. ed. yl	21,1	22,4
Asemakaavoitus	18,7	19,1
Kehittämiskesk. kunta	2,3	2,4
Kunta päätösseur. muutosh.	5,9	6,1
Maakuntakaavoitus	1,1	1,2
Muu kaupunkiseutu aluekeh.	0,8	0,8
Muut kulttuuriymp. asiat	4,9	5,1
Rak. per. suojelun teht.	3,5	3,6
Rakentamisen edistäm.	2,0	2,6
Yleiskaavoitus	11,7	12,0
EVK:N OSUUS YHTEENSÄ	17,5	18,2
Alueidenk ja rak. ed. yl	11,4	12,1
Rakennusperinnön hoitoav.	4,4	4,6
Öljylämmityksestä luopumisavustus	1,7	1,5

Valtiovarainministeriön käsitys on, että yllä olevan taulukon kuvaamassa tehtävänjaossa ja siten resurssien jaossa virastojen välillä sekä sitä kautta myös kehyspäätyksessä 2026–2029 ja talousarvioehdotuksessa 2026 on otettu huomioon lausuttavana olevan HE:n vaikutukset LVV:n ja EVK:n väliseen resurssienjakoon. Mikäli näin ei kuitenkaan ole, eli edellä kuvattu tehtävänjako ei vastaa nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen mukaista, tulee asiaa ja sen vaikutuksia mainittujen virastojen väliseen resurssijakoon selvittää vielä uudelleen tarkemmin ennen ehdotuksen antamista eduskunnalle sekä varmistaa mahdollisten tarvittavien muutosten huomioiminen myös seuraavassa kehyskäsityksessä ja talousarviossa.

Edellä todetusta taulukosta ei ilmene ympäristöministeriöstä LVV:n siirtyviä tehtävien edellyttämiä määrärahasiirtoja, eikä näitä siirtoja ole valmisteltu osana valtion aluehallinnon uudistusta.

Huomiot, jos esityksessä ehdotetut lait tulevat voimaan 1.1.2026 jälkeen

Esityksestä ei ilmene tarkemmin, milloin siinä ehdotettavat lait tulisivat voimaan. Jos lait tulevat voimaan 1.1.2026 jälkeen, on esityksessä arvioitava vaikutukset valtion talousarvioon ja rahasiirrot momenttien välillä sekä vaikutukset henkilöstön asemaan sekä virkojen ja virkasuhteiden siirtämistä organisaatiosta toiseen. Tämä näkemys perustuu siihen, että tässä tapauksessa esityksessä ehdotetuilla laeilla on itsenäisiä vaikutuksia suhteessa edellä todettuihin. Ongelmattomampaa voisi olla, että esityksessä ehdotetut lait tulisivat voimaan samanaikaisesti valtion aluehallintouudistusta koskevan lainsäädännön kanssa.

Vaikutukset valtion talousarvioon ja rahasiirrot momenttien välillä

Esityksessä ei ole käsitelty lainkaan tehtäväsiirtojen vaikutuksia valtion talousarvioon, mitä voidaan pitää erittäin vakavana puutteena. Virkamieslain 5 a §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Sama koskee myös määräaikaista virkasuhteita.

Tästä puolestaan seuraa rahasiirtoja momenttien välillä, eli tehtävien hoidon edellyttämät määrärahat siirtyvät samalle virastolle kuin tehtävät siirtyvät. Jäljempänä tarkemmin ilmenevällä tavalla ja riippuen esityksessä ehdotettujen lakien voimaantulosta, joko ELY-keskusten tai elinvoimakeskusten momentilta siirtyisi määrärahoja LVV:n momentille ja ympäristöministeriön momentilta LVV:n momentille.

Vaikutukset henkilöstön asemaan sekä virkojen ja virkasuhteiden siirtäminen organisaatiosta toiseen

Esityksessä ei ole käsitelty lainkaan henkilöstövaikutuksia, mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Esityksen 1. lakiehdotuksen 13 ja 85–86 §:en perusteella on täysin ilmeistä, että nykyisin ELY-keskuksen tehtäviin kuuluvia alueidenkäyttöä koskevia tehtäviä siirrettäisiin Lupa- ja valvontaviraston, jäljempänä LVV, tehtäväksi. Lisäksi esityksen 1. lakiehdotuksen 98 §:n perusteella LVV:lle siirrettäisiin vanhan lain mukainen, ympäristöministeriölle kuuluva tehtävä.

Ympäristöministeriön tulisi kiinnittää huomiota siihen, että valtion virkamieslain (750/1994) 5 a – 5 c §:n säännökset koskevat aina tämän tyyppisiä valtionhallinnon toimintojen uudelleen järjestelyjä. Käytännössä tämä johtaa siihen, että esityksessä ehdotettujen lakien voimaantullessa LVV:on siirtyvät näitä tehtäviä hoitavat virkamiehet virkoineen lain voimaantulosta riippuen joko 1.1.2026 lukien ELY-keskuksesta tai 1.1.2026 jälkeen elinvoimakeskuksesta. Sama koskee myös ympäristöministeriöstä LVV:on siirtyviä resursseja.

Nämä puolestaan ovat henkilöstövaikutuksia, jotka tulisi kuvata hallituksen esityksessä. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tehtävien hoidon edellyttämät määrärahat siirtyvät joka tapauksessa, vaikka virkoja ja niihin nimitettyjä virkamiehiä ei siirtyisi uudistuksen yhteydessä. Tämä koskee myös ympäristöministeriöstä LVV:on siirtyviä tehtäviä.

Tässä todettu puute puolestaan johtaa siihen, ettei pystytä arvioimaan lainkaan esityksen henkilöstövaikutuksien ja LVV:on siirtyvien virkojen ja virkasuhteiden määrien paikkaansa pitävyyttä taikka todentamaan kyseisiä tietoja.

Huomiot esityksen 1. lakiehdotuksesta

Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi LVV:n tehtäväksi yhteistyökeskustelu kunnan kanssa. Yhteistyökeskustelu tulisi järjestää vähintään kerran kahdessa vuodessa. Esityksen mukaan yhteistyökeskusteluja harvennettaisiin nykytilaan nähden. Valtiovarainministeriö kannattaa LVV:n hallinnollisen taakan keventävää sääntelyä, jollaisena ehdotettua 10 §:n säännöstä voidaan pitää. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan LVV voisi käydä yhdellä kertaa useamman kunnan kanssa samanaikaisesti yhteistyökeskustelun. Valtiovarainministeriö ehdottaa ympäristöministeriön harkittavaksi, että tämä mahdollisuus käydä useamman kunnan kanssa samanaikaisesti yhteistyökeskustelut nostettaisiin lain tasolle epäselvyyksien välttämiseksi, koska tällä tavoin voidaan valtiovarainministeriön arvion mukaan tehostaa toimintaa.

Lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotettaisiin säädettäväksi tarkemmin LVV:n tehtävistä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa: Lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olisi tukea kunnan alueidenkäytön suunnittelua. Säännös vastaisi pääpiirteissään voimassa olevassa laissa olevaa elinkeino,

liikenne- ja ympäristökeskuksen edistämistehtävää. Lupa- ja valvontaviraston alueidenkäytön tukemistehtävään kuuluisi muun muassa kuntien neuvominen alueidenkäyttöä koskeissa kysymyksissä. [- -] Pykälän 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston olisi valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Säännös vastaisi voimassa olevassa laissa olevaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävää.

Lakiehdotuksen 85 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännös vastaisi voimassa olevan lain 66 § 1 momenttiin sisältyvää säännöstä. Lakiehdotuksen 86 §:n LVV:n tehtäviä koskevan säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaisi muuten voimassa olevan lain 66 §:n 2–4 momenttia, mutta siihen lisättäisiin Suomen metsäkeskusta koskeva säännös. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että vanhan lain 66 §:n säännöksen perusteella tehtävä kuuluu ELY-keskukselle. Lisäksi LVV:lle säädettäisiin lukuisia lausunnonantotehtäviä lakiehdotuksen 87–89 §:ssä. Lakiehdotuksen 89 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaisi muuten voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 25 §:ää, mutta Lupa- ja valvontaviraston kohdalle lisättäisiin myös kulttuuriympäristön suojelu. Kulttuuriympäristön suojelussa lienee kyse täysin uudesta tehtävästä, jonka resursointia ei ole arvioitu.

Lakiehdotuksen 98 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaisi muuten pääosin voimassa olevan lain 70 §:ää, mutta hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistaisi lupa- ja valvontavirasto ympäristöministeriön sijasta ja pykälään lisättäisiin osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset.

Muut huomiot

Valtion aluehallintouudistusta koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä on tunnistettu, että kyseisessä esityksessä mukana olevaan lakiin yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä tulisi mahdollistaa tietojen luovuttaminen elinvoimakeskusten ohella myös Lupa- ja valvontavirastolle. Muutosta on pidetty tärkeänä ympäristöalan tehtävissä investointien lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi ja lupamenettelyihin liittyvän ennakollisen ohjauksen ja yhteistyön edistämiseksi. Ympäristöministeriö on valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä sitoutunut valmistelemaan kyseistä muutosta koskevan esityksen. Valtiovarainministeriö katsoo, että ympäristöministeriön voisi olla perusteltua huolehtia esimerkiksi tämän esityksen yhteydessä tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn kuntoon laittamisesta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö

Pasi Leppänen

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi

VM VKO Rakenneyksikkö, Tuomainen Toni

VN/26856/2023-VM-120

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: