

**Ote: Maakuntahallitus 11.08.2025 § 112 Pirkanmaan liiton lausunto esityksestä uudeksi
alueidenkäyttölaki**

Pykälä 112 Pirkanmaan liiton lausunto esityksestä uudeksi alueidenkäyttölaki	1
- Liite: Alueidenkäyttölaki: Pirkanmaan liiton lausunnon keskeiset linjaukset	16

Pirkanmaan liiton lausunto esityksestä uudeksi alueidenkäyttölainsi

Maakuntahallitus 9.6.2025

Ympäristöministeriö pyytää Pirkanmaan liiton lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi. Lausunto pyydetään antamaan viimeistään 11.7.2025.

Esityksen tavoitteena on uudistaa alueidenkäyttöä koskevat säännökset Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Uusi alueidenkäyttölaki muodostuu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, kaavoitusta ja merialuesuunnittelua koskevista säännöksistä (nykyisen alueidenkäyttölain lukujen 1–10 a ja 24–26 a alueidenkäytön suunnittelua koskevat pykälät)

Lakiluonnokseen voi tutustua lausuntopalvelussa osoitteessa:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=e92c21ba-a798-43a0-9fe1-1ba4b63ca95c>

Alueidenkäyttölain valmistelua varten asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi alueidenkäyttölainsi hallituksen esityksen muotoon (ympäristöministeriön päätös 1.11.2023). Työryhmän toimikausi oli 10.11.2023–30.9.2024. Pirkanmaan maakuntajohtaja Anna-Mari Ahonen toimi kyseisessä ryhmässä maakuntien liittojen edustajana. Ahonen on jättänyt työryhmän työskentelyyn eriävän mielipiteen, joka on luettavissa alueidenkäyttölain hankeikkunassa osoitteessa https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/b0989aef-c2ca-4f57-ac47-684fe8bc1123/KIRJE_20241004121817.PDF

Myös muu valmistelun materiaali on saatavilla hankeikkunassa osoitteessa

<https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM057:00/2023>

Annettu lausuntoaika ei mahdollista asian riittävää valmistelua Pirkanmaan liiton hallintosäännön mukaisesti maakuntahallituksen päätöksäsitelyyn. Pirkanmaan liitto tulee pyytämään lisäaikaa lausunnon antamiselle, jotta se voitaisiin käsitellä maakuntahallituksen kokouksessa loma-kauden jälkeen. Mikäli lisäaikaa ei saada, tullaan lausunto antamaan maakuntahallituksen lähetekeskustelun pohjalta maakuntajohtajan päätöksellä.

Asiaa esittelevät kokouksessa maakuntajohtaja Ahonen sekä suunnittelujohtaja Rissanen.

Päätösesitys.

Maakuntajohtaja Ahonen:

Maakuntahallitus käy keskustelun luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja valtuuttaa maakuntajohtajan antamaan tarvittaessa lausunnon ennen maakuntahallituksen seuraavaa kokousta.

Käsittely.

Maakuntahallituksen 2. varapuheenjohtaja Lassi Kaleva poistui kokouksesta ja varajäsen Arne Raevaara saapui kokoukseen ennen kuin tämän pykälän käsittely aloitettiin kello 10.28. Maakuntahallituksen puheenjohtaja Sofia Vikman saapui kokoukseen ja siirtyi kokouksen puheenjohtajaksi kello 10.28 ennen kuin tämän pykälän käsittely aloitettiin.

Maakuntajohtaja Ahonen muutti päätösesityksen seuraavaksi:

Maakuntahallitus käy keskustelun luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja käsittelee lopullisen lausunnon sähköisesti.

Päätös.

Maakuntahallitus päätti muutetun päätösesityksen mukaisesti.

Lisätietoja:

Maakuntajohtaja Anna-Mari Ahonen p. 050 572 0945
anna-mari.ahonen@pirkanmaa.fi

Maakuntahallitus 18.-25.6.2025

Ympäristöministeriö pyytää Pirkanmaan liiton lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi. Lausunto pyydetään antamaan viimeistään 11.7.2025.

Päätösesitys.

Maakuntajohtaja Ahonen:

Maakuntahallitus päättää antaa hallituksen esityksestä uudeksi alueidenkäyttölainsäädännön seuraavan lausunnon:

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Pirkanmaan liitto moittii ympäristöministeriötä riittämättömästä lausuntoajasta ja varsinkin mekanisista lausuntopohjasta, joka ei mahdollista läpileikkaavien suunnittelujärjestelmän kokonaisuutta pohtivien huomioiden kirjaamista. Kyseessä on merkittävä tavalla suomalaista maankäytön suunnittelujärjestelmää ja kaavoitusta muuttava kokonaisuus, jolla on varsinkin kuntien nykyisessä tehtäväkentässä erittäin tärkeä rooli. Lausuntopyyntö ajoittuu ajankohtaan, jolloin kuntien ja kuntayhtymien päätöksentekojärjestelmä vasta järjestäytyy vaalien jälkeen. Tämän lisäksi huomattava osa lausuntoajasta sijoittuu yleisesti tunnettuun loma-aikaan.

Pirkanmaan liitto pitää alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita (5 §) kattavina ja ajankohtaisina. Jää kuitenkin epäselväksi, miten näiden toteutumista on arvioitu suhteessa lain myöhempään sisältöön.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten sijoittamiseen liittyvä ohjaus (7 §) on hyvä nostaa lain tasolle. Pirkanmaan liitto haluaa kuitenkin tuoda esiin, että laki antaa hyvin vähän työkaluja tilanteeseen, jossa suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot ovat jo ja kehittyvät yhä sijainneilla, joiden välittömässä läheisyydessä on huomattavia määriä asutusta ja palveluja. Tällaisia ovat esimerkiksi kaupunkien keskustoissa sijaitsevat vaarallisten aineiden järjestelyratapihat.

Pirkanmaan liitto pitää yhteistyötä kaupunkiseuduilla erittäin tärkeänä, kannatettavana ja toimivana. Liitto ei kuitenkaan näe erityistä tarvetta määrätä yhteistyöhön lainsäädännöllä (8 §). Osallistuminen suurimpien kaupunkiseutujen eli Suomen merkittävimpien asutuskeskittymien suunnitteluyhteistyöhön tulisi olla valtion intresseissä joka tapauksessa. On kuitenkin hyvä, että lakiluonnoksessa yhteistyön muotoon ja toteutustapaan on jätetty liikkumavaraa.

Kaavan laatijan pätevyyden siirtäminen asetuksesta osaksi lakia on perusteltu ratkaistu. Pirkanmaan liitto pitäisi kuitenkin toivottavana, että lain perusteluissa avattaisiin tarkemmin sitä, missä tehtävässä tai roolissa kaavan laatijan pätevyys on tarpeellinen. Muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 3484/2016 todetaan, että kaavan laatijan pätevyyttä koskeva (nykyinen) säännös ei edellytä, että kaikki kaava-asiakirjojen laatimiseen osallistuneet tai niitä allekirjoittaneet henkilöt ovat täyttäneet edellä todetut pätevyysvaatimukset. Selkeys asian kirjaamisessa jo lain perusteluihin helpottaisi varmasti myöhempää tulkintaa.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Lupa- ja valvontaviraston tehtävät (13 §) mukailevat voimassa olevassa lainsäädännössä esitetyjä ELY-keskusten tehtäviä. Lupa- ja valvontaviraston osalta viitataan ”vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin”. Epäselväksi jää, milloin maakunnallinen kysymys on merkittävä suhteessa muihin maakunnallisiin asioihin, vai tarkoittaako ”merkittävä maakunnallinen asia” samaa, kuin lain perusteluissa toisaalla käytetty termi ”maakunnallisesti merkittävä”.

Maakunnan liiton tehtävien (15 §) osalta on hyvä tunnistaa, että lueteltujen ilmiöiden tilan ja seurannan suhteen voidaan rajautua maakunnallisesti merkittäviin asioihin, sillä maakunnan suunnittelu ei jatkossa edellytä tätä tarkempaa tietoa.

Pirkanmaan liitto haluaa tuoda esiin huolensa liittyen kuntien riittäviin voimavaroihin ja asiantuntemukseen (16 §). Suunnittelun ja teknisen toimialan haasteena ovat osaajapula ja jatkuvan oppimisen tarve uusien haasteiden äärellä. Sujuvuuden suurin käytännön haaste on tällä hetkellä osaavan työvoiman puute niin julkisella sektorilla kuin yksityisillä toimijoilla. Tähän tulee pystyä löytämään ratkaisuja, jotta laki voi toteutua tarkoitetulla tavalla.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet luonteeltaan yleispiirteisiä ja sanallisia pois lukien arvoalueiden inventoinnit, joihin on liittynyt kartta-aineistoa. On tärkeää, että valtioneuvostolle jää liikkumavaraa tarkoituksenmukaisten alueidenkäyttötavoitteiden asettamiseksi. Myöhemmin laissa esitetään kuitenkin uhkasakolla tuettu mahdollisuus velvoittaa kuntaa tai maakuntaa hyväksymään kaava, jonka tulee toteuttaa jokin valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite. Hyvin välttä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden määrittely yhdistettynä uhkasakoihin ja tietyn ratkaisun hyväksymispakkoon, ovat erittäin arvaamaton yhdistelmä ja voivat käytännössä johtaa tietyn ratkaisun hyväksymispakkoon.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21 §. Maakuntakaavan tarkoitus.

Maakuntakaavan tarkoituksen osalta laista poistuisi kokonaan nykyään pykälässä 25 oleva virke: *Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.*

Tällä hetkellä yksi maakuntakaavan merkittävimmistä tehtävistä on yhteensovittaa niin valtakunnalliset, maakunnalliset kuin paikalliset tavoitteet toisiinsa. Maakuntakaavan kyky yhteensovittaa erilaisia näkemyksiä ja toisinaan ristiriitojakin, ei ole korvattavissa millään muulla välineellä suunnittelujärjestelmässämme. Se takaa valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen ja hyväksyttävyyden alueellisesti ja samalla edistää eri tahojen sitoutumista niiden toteuttamiseen. Pirkanmaan liitto pitää yhteensovittamistehtävän säilyttämistä laissa tarpeellisena.

Maakuntakaava ei katso vain yhden intressiryhmän etua, vaan on demokraattinen ja osallistava väline erilaisten tarpeiden yhtäaikaiseen tarkasteluun ja arviointiin. Suunnittelun sujuvuuden ja strategisesti tärkeiden hankkeiden etenemisen varmistamiseksi ylikunnallisen yhteensovittamisen tehtävä tulee säilyttää maakunnan liitoilla. On keskeisen tärkeää ymmärtää, ettei maakuntakaavaprosessin merkittävin osa ole kaavan piirtämissuoritus, vaan sen taustalla suoritettu laaja, monipuolinen ja osallistava sovittelu- ja suunnitteluprosessi. Suunnittelupöydällä on tyypillisesti samaan aikaan useita eri alueidenkäyttötarpeita, joihin liittyvät intressit ovat usein ristiriidassa toisiinsa nähden. Energiantuotannon, luonnonvarojen käytön (sekä metsä- että kaivannaisteollisuus), matkailun (myös maisemavaikutusten näkökulma) ja poronhoidon ratkaisut alue- ja muine tarpeineen vaativat ylikunnallisen yhteensovittamisen instrumentin. Vastaavasti ruuhka-Suomen alueella kasvavien kaupunkiseutujen kehittäminen vaatii erilaisten intressien jatkuvaa yhteensovittamista.

Maakuntakaavan roolin selkeyttäminen on hyvä tavoite ja keskittyminen maakunnallisesti merkittäviin asioihin on Pirkanmaan liiton käsityksen mukaan jo toteutunut tuoreissa maakuntakaavoissa nykyisenkin lainsäädännön puitteissa. On kuitenkin syytä tunnistaa, että maakunnallisen merkittävyyden tunnistaminen ei ole aina suoraviivaista, eikä se myöskään ole vertailtavissa eri maakuntien välillä. Koska jatkossa maakuntakaavalla ei ole oikeutta ohjata asioita, joilla ei ole vähintään maakunnallista merkitystä, tulee kaikissa suunnittelun teemoissa erikseen pystyä määrittelemään maakunnallisen merkityksen raja. Tämä lisää selvitystarvetta ja johtanee myös oikeuskäytännössä haastavaan tilanteeseen, jossa alueelliset ominaispiirteet vaikuttavat sallittuun ohjaukseen. Siirtymäaika, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden tulkintaa asiassa ei vielä ole, on pitkä. Lisäksi jatkossa hallintotuomioistuimien täytynee harkita, onko maakuntakaavalla ollut oikeutta ohjata valituksenalaista asiaa.

On myös syytä tunnistaa, että maakuntakaava on ollut monissa seudullisissa ja ylikunnallisissa maankäytön kysymyksissä kustannustehokas ja toimiva väline. Tälle on myös jatkossa tarvetta. Kun maakuntakaavalta viedään mahdollisuus toimia tällaisten haasteiden ratkojana, joudutaan vaje paikkaamaan luomalla käytännössä uusi kaavataso, vanhalla tavalla nimetty kuntien yhteinen yleiskaava. Lain vaikutusten arvioinnissa myös tunnistetaan, että niin sanottu lentokorkeu-

den nosto johtaa siihen, että kuntien on jatkossa yleiskaavojensa yhteydessä selvitettävä asioita, jotka on tähän asti voitu selvittää kootusti osana maakuntakaavoitusta. Maakuntakaavan tehtävänä ei ole nyt eikä jatkossa ratkoa yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen kysymyksiä. On kuitenkin kestävämpää, että maakuntakaavalta viedään liikkumavara ratkoa kuntarajat ylittäviä haasteita, joissa yhteinen yleiskaava on tarpeettoman raskas väline yksittäisen asian ratkomiseksi.

Pykälän sanoituksessa todetaan, että maakuntakaavassa osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Laissa myöhemmin todetaan, että kaava muodostuu kaavakohteista. Maakuntakaavassa käsitellään myös viivoina tai pisteinä olevia kohteita sekä kehittämisen periaatteita, joilla ei aina ole tarkkaa alueellista rajausta. Näin ollen lain kokonaisuuden kannalta voisi olla luontevampaa myös tässä yhteydessä puhua kohteista alueiden sijaan.

Pirkanmaan liitto esittää, että pykälää muokattaisiin seuraavaan muotoon, jolloin se ohjaisi selvästi yleispiirteisyyteen, mutta säilyttäisi suunnittelujärjestelmän keskeisimmät elementit:

Maakuntakaavan tarkoitus

Maakuntakaava on yleispiirteinen alueidenkäytön suunnitelma, jossa esitetään maakunnan alueidenkäytön periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia kohteita.

Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten tavoitteiden kanssa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja asioita käsitellään vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta on tarpeen.

23 §. Maakuntakaavan sisältövaatimukset.

Pirkanmaan liitto pitää maakuntakaavan sisältövaatimusten kehittämistä oikean suuntaisena. On kuitenkin syytä tunnistaa, että sisältövaatimusten laajentaminen johtaa myös uusien valitusperusteiden muodostumiseen, vaikka esimerkiksi ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvää suunnittelua on jo tehty nykyisenkin lainsäädännön puitteissa. Tämä eittämättä lisää selvitystarvetta. Tähän liittyen kuvaus maakuntakaavan työmäärän vähenemisestä lain perusteissa ei käsityksemme mukaan ole oikea. Vaikka maakuntakaavan ohjausvaikutteisuutta heiken-

netään, ei selvitysten määrä kuitenkaan vähene, vaan uusien sisältövaatimusten myötä kasvaa. Tähän vaikuttaa jo ennallaan säilyvä erillislainsäädäntö (luonnonsuojelulaki, metsälaki jne.).

Alue- ja yhdyskuntarakenne kietoutuvat toisiinsa ja ovat osin erottamattomia.

Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen kategorinen erottelu alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteisiin on keinotekoinen. Termien määrittely ei myöskään ole yksiselitteinen.

24 § Maakuntakaavan esitystapa

Pirkanmaan liitto haluaa korostaa, että tietomalli- ja vakiomuotoinen esitystapa ei saa tosiasiallisesti johtaa kaavoituksen sisältöjen ohjaamiseen. Kaavoitus ei ole vain karttatekninen suoritus, vaan keskeinen sisältö muodostuu niistä määräyksistä, ohjeista ja periaatteista, joita kaavakoh-teisiin liitetään.

Pirkanmaan liitto pitää yllättävänä ja tarpeettomana asetuksenanto-oikeutta liittyen maakunta-kaavan mittakaavaan. Maakunnallinen merkitys ei aina tarkoita pinta-alallisesti hyvin laajaa il-miötä. Mittakaava tulee voida valita tarkoituksenmukaisesti suunnittelun teemojen ja kohteiden mukaan. Mittakaavan määrittäminen annettuna asetuksella on myös räikeässä ristiriidassa tieto-mallimuotoisen suunnittelun tavoitteiden kanssa.

27 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että maakuntakaavan ohjausvaikutusta on tulkittu oi-keuskäytännössä tiukemmin, kuin on lakia laadittaessa tarkoitettu. Lakiluonnokseen kirjatulla maakuntakaavan ohjausvaikutuksen sanamuutoksilla (MRL ”on ohjeena” > AKL ”on otettava huomioon”) haetaan juuri tätä eroa. Uuden sanoituksen oikeustulkintaa ei kuitenkaan tiedetä, ennen kuin ensimmäisistä kaavoista on saatu vuosikirjapäätöksiä. Oikeuskäytännön vakiintumi-seen saakka odotettavissa on ennemmin prosessien hidastumista kuin nopeutumista.

Jotta puhtaan siirtymän vaatimien investointien ja hankkeiden pikainen edistäminen olisi mah-dollista, tulee kaavoitusta koskevan lakiuudistuksen pohjautua vahvasti olemassa olevaan suun-nittelujärjestelmään ja sen jo koeteltuihin oikeuskäytäntöihin. Sisällöllisesti vähäisten kirjaus-muutosten suuri määrä pykälämuotoiluissa johtaa tilanteeseen, jossa uutta oikeuskäytäntöä joudutaan odottamaan vuosikausia. Tämä ei varmasti lisää investointihalukkuutta Suomeen.

Lisäksi Pirkanmaan liitto kiinnittää huomiota siihen, että ”huomioon ottaminen” on maakunta-kaavan osalta määritelty hieman eri tavalla kuin VATien osalta. Maakuntakaavan huomioon ot-tamisella tarkoitettaisiin, että maakuntakaavassa osoitetut valtakunnallisesti ja maakunnallisesti

merkittävät alueidenkäytön kehittämisperiaatteet tulisi yleiskaavaa laadittaessa huomioida siten, että yleiskaavan sisältö on samansuuntainen maakuntakaavassa esitettyjen kehittämisperiaatteiden kanssa ja **mahdollistaa niiden toteutumisen** maakuntakaavan yleispiirteisyys huomioiden. Sen sijaan VATien osalta huomioon ottaminen tarkoittaa toimimista tavalla, joka on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa samansuuntaista **eikä vähennä mahdollisuuksia** niiden toteuttamiseen. Perusteluissa ei tulisi puhua vain maakuntakaavan kehittämisperiaatteista, jonka voi sekoittaa myös YM:n oppaissa esitettyyn merkintätyyppiin. Lisäksi Pirkanmaan liitto pitää tarpeellisena yhtenevää määrittelyä huomioon ottamiselle. Liitto pitää kuitenkin hyvänä, että lain perusteluissa on annettu esimerkkejä tulkinnasta.

Viranomaisten niin sanotusta edistämisvelvollisuudesta oltaisiin luopumassa. Lisäksi nykyisen lainsäädännön mukaan viranomaisen on katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Tämä oltaisiin muuttamassa muotoon ”olennaisesti vaikeuteta” toteuttamista. Näin laaja heikennys viranomaisten velvollisuuteen noudattaa demokraattista päätöksentekoa on kestävä. Viranomaisilla on edelleen runsaasti laissa säädettyjä vaikuttamismahdollisuuksia kaavoitukseen ja lopulta myös valitusoikeus, mikäli ratkaisu ei ole lainmukainen. Lisäksi Pirkanmaan liitto haluaa painottaa viranomaisten aktiivista roolia kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Valitettavasti esimerkiksi ympäristöministeriö antaa tarkemman lausuntonsa vasta kaavaehdotuksesta, jolloin selvitykset on jo tehty ja kaavoituksen tavoitteista päätetty. Aktiivista vuorovaikutusta tulee suunnata kaavatyön alkuvaiheeseen, mikäli viranomaiset haluavat aidosti vaikuttaa kaavatyön kulkuun ja sisältöön.

Maakuntakaavan ohjausvaikutusta on syytä keventää siten, että yleiskaava voidaan laatia maakuntakaavasta poiketen, kun maakuntakaava on vanhentunut. Tämä tulisi kirjata lakiin vastaavalla tavalla kuin yleiskaavan ja asemakaavan suhteen on säädösluonnokseen jo kirjattukin. Säädösluonnos sen sijaan sallisi poikkeamisen milloin tahansa myös ajantasaisesta maakuntakaavasta ”perustellun syyn” vuoksi. Jos ajantasaisesta maakuntakaavasta voisi milloin tahansa poiketa ”perustellusta syystä”, syntyisi jatkuvaa tarvetta mitata erilaisissa tilanteissa syntyneitä ”perusteltuja syitä” oikeusasteissa. Menettely särkeisi kaavatasojen välisen hierarkian ja hämärtäisi kaavatasojen välistä työnjakoa, vastoin YM:n oman, aiemman selvitystyön (Tulevaisuuden maakuntakaava, edellä) suosituksia.

Lain perusteluissa todetaan, että koska maakuntakaavassa käsiteltäisiin vain vähintään maakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä, siihen yleensä kuuluisi myös alueita, joille ei ole maakuntakaavassa osoitettu kehittämisperiaatteita, aluevarauksia tai erityisominaisuuksia. Maakuntakaavan ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan suunnitteluun tarkoittaisi näiden niin sanottujen valkoisten alueiden osalta sitä, että maakuntakaava ei muodostaisi estettä yleiskaa-

vaa laadittaessa osoittaa myös maakunnallisesti merkittävää alueidenkäyttöä näille alueille. Tämä johtopäätös ei ole perusteltavissa. Se, että maakuntakaavassa käsitellään vain maakunnallisesti merkittäviä maakäytön kysymyksiä, ei johda siihen, että muilla kaavatasoilla voitaisiin osoittaa niitä maakuntakaavan ohjaamatta. Tämä päättelyketju on käsittämätön. On ymmärrettävää, että yleiskaavassa voitaisiin maakuntakaavan valkoisille alueille osoittaa maankäyttöä, jonka vaikutukset ovat enintään seudullisia. Maakunnallisesti merkittävät maankäytön kysymykset tulee kuitenkin myös jatkossa ratkaista maakuntakaavalla.

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen esitetyn kaltainen murentaminen horjuttaisi jo suunnittelujärjestelmän tuottamaa ennustettavuutta. Maakuntakaavoja voidaan viedä yleispiirteisempään ja strategisempaan suuntaan niin haluttaessa monilla muilla ohjauskeinoilla. Näin todettiinkin vuosina 2022–2023 toteutetussa ja ympäristöministeriön tilaamassa Tulevaisuuden maakuntakaava -selvityshankkeessa.

Pirkanmaan liitto esittää, että pykälää muokattaisiin seuraavaan muotoon, jolloin säilyttäisi suunnittelujärjestelmän keskeisimmät elementit:

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Maakuntakaava on ohjeena yleiskaavaa laadittaessa.

Viranomaisten on suunnitellessaan muita alueidenkäyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Jos maakuntakaava on vanhentunut, yleiskaava voidaan laatia 1 momentista poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon mitä 23 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista.

Maakuntakaava ei ole yleiskaavan alueella voimassa muutoin kuin yleiskaavaa muutettaessa.

Mitä 1, 3 ja 4 momentissa säädetään, koskee myös asemakaavan laatimista alueella, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Kuntien yhteinen yleiskaava olisi voimassa ja ohjaisi kyseessä olevien kuntien yksityiskohtaisempaa kaavoitusta myös siinä tilanteessa, kun maakuntaan on laadittu uusi, tuoreempi selvitys ja maakunnallisiin tarpeisiin perustuva maakuntakaava. Tämä vaarantaa maakunnallisesti

merkittävien maankäytön ratkaisujen toteutumisen ja tuottaa tosiasiallisesti uuden kaavatason maakuntakaavan ja kunnan yleiskaavan väliin. Tämä on yksiselitteisesti hallitusohjelman vastaista. Yhteisen yleiskaavan vahvistamisella ja uuden kaavatason synnyttämisellä pyritään ratkaisuun ongelmaa, joka säädösluonnoksessa on syntynyt maakuntakaavan liiallisesta heikentämisestä. Yhteensovittava instrumentti tarvitaan suunnittelujärjestelmään, ja maakuntakaava on nimenomaan tätä tarvetta hoitanut.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Pirkanmaan liitto ei ota kantaa asemakaavaa koskevaan sääntelyyn.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Merkittävä maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kevennys on kaupan ohjauksen poistaminen maakuntakaavalta. Tämä on hyväksyttävissä, vaikka menettelyllä epäilemättä onkin vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kestävyYTEEN. Lain perusteluissa kuitenkin jätetään edelleen maakuntakaavalle tehtäväksi määrittää maakunnallisesti merkittävät kaupan alueet. Jotta näitä voidaan todeta tai osoittaa, tulee tehdä vaikutusten arviointi, jossa otetaan kantaa myös kaupan laatuun ja määrään. Vaikka ohjausvaikutus siis poistuu, selvitysvastuu jäisi säädösluonnoksen mukaan ennalleen.

Kaupan vaikutusten arvioiminen suhteessa keskustojen elinvoimaan on maakuntakaavan tasolla käytännössä mahdotonta, kun kunnat voivat omilla kaavoillaan maakuntakaavan ohjaamatta osoittaa vähittäiskaupan suuryksiköitä parhaaksi katsomilleen sijainneille. Koska ostovoima ei alueella kuitenkaan oleellisesti muutu lisättiin suuryksiköitä alueelle kuinka monta tahansa, on vaikutusten arviointi erittäin teoreettista ja oletuksiin perustuvaa. Vaikutusta keskustojen kaupalliseen vetovoimaan ei voida käytännössä varmistaa, sillä jatkossa maakunnallisesti merkittävän kaupan alueella toteutuva mitoitus voi olla kuinka suuri tahansa ja samalla toiminnallisella alueella voi sijaita myös muita ennalta tuntemattomia kaupan suuryksiköitä. On vaikeaa nähdä, miten maakuntakaavalla voitaisiin huolehtia maakunnallisesti merkittävän kaupan keskittymän olevan sellainen, ettei sillä voisi nähdä olevan haitallisia vaikutuksia keskustojen kaupalliseen kehittymiseen.

Lisäksi on syytä tuoda esiin, että erityisesti toiminnallisesti hyvin yhtenäisillä kaupunkiseuduilla kaupan sijoittumisen kysymykset ylittävät kuntarajat ja niillä on huomattavaa yhdyskuntarakenteellista merkitystä. Kaupan ohjauksen hajautuminen voi johtaa osaoptimointiin, jossa seudullinen kokonaisuus ei ole yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta toivottava.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Pirkanmaan liitto pitää esitettyä etäisyyssäännöstä perustelemattomana ja toteaa, että Pirkanmaan kaltaisessa maakunnassa se tulee käytännössä estämään kaiken tuulivoimatuotannon, jota ei ole osoitettu maakuntakaavassa. Tällä on tunnistettavissa suuria haitallisia vaikutuksia yhteiskunnan sähköistymiselle sekä energiasäästöisen teollisen toiminnan houkuttelulle Suomeen.

Tällainen etäisyyssääntely ei ole ollut lähtökohtana, kun nykyisiä tuulienergiatuotannon alueita on määritetty voimassa oleviin maakuntakaavoihin. Lisäksi on syytä tunnistaa, että vaikka sääntely koskeekin vain yleis- ja asemakaavoja, on maakunnallisessa suunnittelussa erittäin vaikeaa perustella, miksi lainsäätäjän oikeaksi katsomaa turvaetäisyyttä ei tarvitsisi noudattaa myös maakuntakaavassa.

Pirkanmaan liitto pitää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sekä kuntien kaavamono-
poliin liittyvän harkintavallan vastaisena sitä, että maisemavaikutukset nostetaan yli muiden vaikutuslajien erityisasemaan juuri tässä kaavatyyppissä.

Pirkanmaan liitto pitää suostumusmenettelyä osana kaavaprosessia hyvin poikkeuksellisen ratkaisuna. Mikäli tämän kanssa päätetään edetä, on suostumusmenettelylle syytä kirjata myös toteutustapa, kuten rasite kiinteistölle.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Pirkanmaan liitto pitää kannatettavana sitä, että aurinkovoimarakentamista voidaan ohjata vastaavalla suoraan rakentamiseen tähtäävällä kaavamenettelyllä kuin tuulienergian tuotantoa. Tämä on tarkoituksenmukaista ja varmistaa myös aurinkoenergiaprojektien riittävän vaikutusten arvioinnin sekä osallisuuden. Liitto kuitenkin toteaa, että rakentamislakiin esitetty muutos 10 hehtaarin kaavoitusrajasta tuntuu hieman alhaiselta. Lisäksi epäselväksi jää, miten erillisellä lainsäädännöllä esitettävät ns. uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueet suhteutuvat tähän vaatimukseen yleiskaavoituksesta, kun edellä mainitun lainsäädännön tavoitteena on ollut nopeuttaa hankkeiden toteutumista.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Pirkanmaan liitto ei ota kantaa ranta-alueita koskevaan sääntelyyn.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Pirkanmaan liitto pitää hyvänä, että kaavoitusmenettelyyn liittyviä prosesseja selkiytetään.

Pirkanmaan liitto pitää erikoisena, että pykälässä 85 Suomen Metsäkeskus nostetaan erikseen esiin neuvotteluun kutsuttavana tahona. Kirjaus johtunee korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä (KHO:2024:20), jonka mukaan Suomen metsäkeskusta ei ollut pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhakusäännöksessä tarkoitettuna viranomaisena.

Kommentit luvusta 12 Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Kunnat ovat tuoneet esiin aloiteoikeuteen sekä kumppanuuskaavoitukseen liittyviä haasteita, joiden nähdään lisäävän byrokratiaa ja hidastavan prosesseja. Lisäksi säännöksillä puututaan poikkeuksellisen paljon kunnan oikeuteen määritellä omat hallinnolliset prosessinsa. Tämän osalta Pirkanmaan liitto viittaa Tampereen kaupungin lausuntoon asiassa.

Kommentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Pirkanmaan liitto ei ota kantaa merialuesuunnittelua koskevaan sääntelyyn.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Pirkanmaan liitto ei ota kantaa kansallista kaupunkipuistoa koskevaan sääntelyyn.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Pirkanmaan liitto ei ota kantaa valtion rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevaan sääntelyyn.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Pykälässä 104 määrätään, että valtioneuvosto voi asettaa määräajan, jonka puitteissa maakunnan tai kunnan on hyväksyttävä kaava, joka toteuttaa valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen. Tätä voidaan tukea uhkasakolla. Lain perusteluissa todetaan, että määräys voisi koskea alueen kaavoitusta, mutta ei sen yksityiskohtaista osoittamista, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite tulee ottaa kaavassa huomioon. Tämä on nykyisten VATien osalta ymmärrettävä kirjaus, mutta mikäli tavoitteita jatkossa muutetaan yksityiskohtaisempaan suuntaan, jossa mainitaan esimerkiksi tiettyjä hankkeita nimeltä, voidaan tätä ohjausta pitää myös tietyn ratkaisun kaavoittamiseen velvoittavana. Määräaika voi myös olla täysin kohtuuton vaatimus, sillä kaavoitusprosessin kesto on usein vaikeasti ennakoitavissa sekä osallisuuden että viranomaisten vaatimien selvitysten vuoksi. Lisäksi epäselväksi jää, miten maakunta tai kunta voi hyväksyä kaavan,

joka ei mahdollisesti täytä sisältövaatimuksia, kun sen lopputulos perustuu määräykseen eikä vaikutukset arvioivaan suunnitteluun.

Pirkanmaan liitto myös toteaa, että tällaisessa pakotetussa kaavoituksessa valtion tulisi kaavoituksen edunsaajana vastata kaavoituksen ja selvitystyön kustannuksista. Tällaisen kaavoitusmenettelyn muutoksenhakuoikeus on myös epäselvä. Voiko kaavan laatija itse valittaa omasta kaavastaan, mikäli sen sisältö ei vastaa maakunnan tai kunnan tavoitteita?

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Pirkanmaan liitto ei ota kantaa tiedoksiantoa koskevaan sääntelyyn.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Pirkanmaan liitto ei ota kantaa muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn.

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa ja voimaantuloa koskevat säännökset

Maakuntakaavoissa käsitellään usein teemoja, joissa halutaan mahdollisimman pian päästä eteenpäin kuntakaavoituksella ja hankesuunnittelulla. Jatkossa myös tuulienergiahankkeiden osalta tämä tulisi yhä selvemmäksi. Mikäli pelkkä muutoksenhaku maakuntakaavan ratkaisusta aiheuttaisi sen, ettei täytäntöönpanoa voida jatkaa, tulee esimerkiksi puhtaan siirtymän hankkeisiin huomattava lisäriski ja viivytys. Pirkanmaan liitto esittää, että maakuntakaavan voisi jatkossa yhä määrätä voimaan kokonaisuudessaan, mutta hallinto-oikeus voisi tarvittaessa kieltää toimeenpanon niiltä osin, kuin mihin kohdistuu valituksia. Näin vältettäisiin tarpeettomat viiveet suunnittelujärjestelmän yläpäässä kuitenkin varmistaen ratkaisujen lainmukaisuus.

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

Pirkanmaan liitto ei ota kantaa luvun 20 sääntelyyn.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Pirkanmaan liitto pitää ongelmallisena, että voimassa olevia maakuntakaavoja alettaisiin tulkita uudella tavalla. Näiden kaavojen selvityksiä, suunnitteluratkaisuja tai vaikutusten arviointeja ei ole tehty uuden lainsäädännön puitteissa, jolloin niiden tulkinta uudessa viitekehyksessä on käytännössä mahdotonta.

Käsittely.

Maakuntahallituksen 2. varapuheenjohtaja Lassi Kaleva teki seuraavan muutosehdotuksen:

”Esitän, että Pirkanmaan liiton lausunto koskien lausunnon osaa:

”Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset” muutetaan alla esitetyn mukaisesti.

Lausunnosta poistetaan seuraava teksti:

”Pirkanmaan liitto pitää esitettyä etäisyysäännöstä perustelemattomana ja toteaa, että Pirkanmaan kaltaisessa maakunnassa se tulee käytännössä estämään kaiken tuulivoimatuotannon, jota ei ole osoitettu maakuntakaavassa. Tällä on tunnistettavissa suuria haitallisia vaikutuksia yhteiskunnan sähköistymiselle sekä energiantensiivisen teollisen toiminnan houkutte-
lulle Suomeen.

Tällainen etäisyysääntely ei ole ollut lähtökohtana, kun nykyisiä tuulienergiatuotannon alueita on määritetty voimassa oleviin maakuntakaavoihin. Lisäksi on syytä tunnistaa, että vaikka sääntely koskeekin vain yleis- ja asemakaavoja, on maakunnallisessa suunnittelussa erittäin vaikeaa perustella, miksi lainsäätäjän oikeaksi katsomaa turvaetäisyyttä ei tarvitsisi noudattaa myös maakuntakaavassa.”

Kyseinen poistettu teksti korvataan seuraavalla tekstillä:

Pirkanmaan liitto pitää esitettyä etäisyysäännöstä perusteltuna, ja toteaa esitettyjen etäisyysäännösten vastaavan maakuntalaisilta tulleita toiveita teollisen tuulivoiman sijoitteluun liittyen. Pirkanmaan liitto ymmärtää, että esitetyt etäisyysäännökset tulevat Pirkanmaan kaltaisessa maakunnassa käytännössä estämään kaiken tuulivoimatuotannon, jota ei ole osoitettu maakuntakaavassa. Pirkanmaan liitto kannattaa esitettyjen turvaetäisyyksien noudattamista myös maakuntakaavoissa siten kuin siitä määrätään.

Lausunnosta poistetaan seuraava teksti:

”Pirkanmaan liitto pitää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sekä kuntien kaavamonoliin liittyvän harkintavallan vastaisena sitä, että maisemavaikutukset nostetaan yli muiden vaikutuslajien erityisasemaan juuri tässä kaavatyypissä.

Pirkanmaan liitto pitää suostumusmenettelyä osana kaavaprosessia hyvin poikkeuksellisenä ratkaisuna. Mikäli tämän kanssa päätetään edetä, on suostumusmenettelylle syytä kirjata myös toteutustapa, kuten rasite kiinteistölle.”

Kyseinen poistettu teksti korvataan seuraavalla tekstillä:

Pirkanmaan liitto pitää perusteltuna sitä, että maisemavaikutukset nostetaan yli muiden vaikutuslajien erityisasemaan juuri tässä kaavatyyppissä. Tämä vastaa Pirkanmaan liiton maakuntalaisilta saamaa palautetta liittyen teollisen tuulivoiman sijoittamista kansallismaisemien ja mökkimaisemien vaikutusalueelle.”

Muutosehdotus raukesivat kannattamattomana.

Päätös.

Maakuntahallitus päätti esityksen mukaisesti.

Maakuntahallituksen 2. varapuheenjohtaja Lassi Kaleva jätti päätöksestä eriävän mielipiteen. Eriävän mielipiteen perustelut liitetään pöytäkirjaan.

Lisätietoja:

Maakuntajohtaja Anna-Mari Ahonen p. 050 572 0945
anna-mari.ahonen@pirkanmaa.fi

Suunnittelujohtaja Ruut-Maaria Rissanen p. 044 422 2264
ruut-maaria.rissanen@pirkanmaa.fi



Alueidenkäyttölaki

Lausunnon keskeiset linjaukset

(täydentää lausuntojärjestelmän kautta lähetettyä
yksityiskohtaisempaa lausuntomateriaalia)

Pirkanmaan liitto, maakuntahallitus

Sujuvuuden edistämiseksi järjestelmän perusidea kannattaa säilyttää

Alueidenkäyttölaisissa tulee uudistuksista huolimatta säilyttää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän peruseriaatteen. Tämä tarkoittaa tarkentuvaa kaavajärjestelmää, jossa ylemmillä kaavatasoilla on ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Maakuntakaavan keskeinen tehtävä on yhteensovittaa valtakunnallisia ja alueellisia tarpeita ja erilaisia intressejä, sekä välittää niitä yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Suunnittelun sujuvuuden varmistamiseksi ja investointien vaatiman ennakoitavuuden tuottamiseksi tämä on rationaalista säilyttää maakuntakaavoituksen lähtökohtana myös jatkossa.

Luonnosteltu säädöskokonaisuus perusteluineen synnyttää suunnittelujärjestelmän, joka poikkeaa nykyisestä hallitsemattoman paljon.

Lausuntoaikataulun kohtuuttomuus

Alueidenkäyttölain lakikokonaisuus on laajuutensa ja vaikuttavuutensa vuoksi erittäin merkittävä niin kuntien kuin maakuntienkin toiminnalle. Aidon kuulemisen mahdollistamiseksi olemme jo aiemman säädösvalmistelun eri vaiheissa korostaneet riittävän lausuntoajan merkitystä. Virkamiesvalmistelun aikana osallisille toistuvasti luvattiin asianmukaiset mahdollisuudet lausumiseen.

Tämä ei kuitenkaan toteutunut. Lyhyt lausuntoaika on ajoitettu keskelle lomakautta tilanteessa, jossa kuntien toimielimet ovat vaalien jälkeen vasta järjestäytyneet, ja kuntayhtymien järjestäytyminen on vielä kesken. Kuntien uudet luottamushenkilöt saavat eteensä erittäin laajan ja vaikeasti omaksuttavan lakiesityspaketin, johon on käytännössä tutustuttava yksityiskohtaisesti: osat ovat myös monimutkaisissa vaikutussuhteissa toisiinsa.

Kunnat ja maakunnat käsittelevät lakivalmisteluun liittyvät lausunnot tyypillisesti hyvin korkealla omassa päätöksenteossa: lautakunnissa, kunnan- ja kaupunginhallituksissa ja maakuntahallituksissa. Tämä tarkoittaa, että käsittely on sidoksissa päätöksenteon kokousaikatauluun. Kuntavaalien jälkeen kuntien ja maakuntien päätöksenteon aikataulu ei ole normaali, kun toimielimet vasta järjestäytyvät ja aloittavat työtään.

Näin pitkälle keväälle venynyt lausuntopyyntö olisi edellyttänyt, että lausuntoaikaa jatketaan yli kesän kokoustaukoja, jotta kunnat ja maakunnat voivat antaa kuntalain ja omien hallintosääntöjensä mukaisesti käsitellyt lausuntonsa. Näin menetellen paikallinen ja alueellinen demokratia olisi tässäkin aivan demokratian ytimeen osuvassa prosessissa voinut toimia.

Tiedossamme on kuntaorganisaatioita, jotka jättävät lausumatta mahdolliseksi tehdyn aikataulun vuoksi.

Suunnittelujärjestelmän peruseriaatteen murentaminen

Maakuntakaavan ohjausvaikutus tuo luotettavuutta ja pysyvyyttä Suomen kannalta kriittisille elinkeinoelämän investoinneille.

Maakuntakaava kattaa koko maan, ja on ainoa kaavataso suuressa osassa Suomea. Tällaisena se on ketterä ja kustannustehokas suunnitteluväline, joka mahdollistaa uutta maankäyttöä, kuten puhtaan siirtymän hankkeita. Maakuntakaavalla ratkotaan kuntarajat ja jopa maakuntarajat ylittäviä vaikeita kysymyksiä ja intressiristiriitoja, joihin yksittäiset kunnat eivät toimivaltansa puitteissa voi tarttua.

Tällainen instrumentti tarvitaan jatkossakin mm. elinkeinoelämän investointien tarvitseman ennustettavuuden aikaansaamiseksi. Maakuntakaavoja voidaan viedä yleispiirteisempään ja strategisempaan suuntaan niin haluttaessa monilla muilla ohjauskeinoilla. Näin todettiin vuosina 2022–2023 toteutetussa ja ympäristöministeriön tilaamassa Tulevaisuuden maakuntakaava -selvityshankkeessa.

Jotta puhtaan siirtymän vaatimien investointien ja hankkeiden pikainen edistäminen olisi mahdollista, tulee kaavoitusta koskevan lakiuudistuksen pohjautua vahvasti olemassa olevaan suunnittelujärjestelmään ja sen jo koeteltuihin oikeuskäytäntöihin. Sisällöllisesti vähäisten kirjausmuutosten suuri määrä pykälämuotoiluissa johtaa tilanteeseen, jossa uutta oikeuskäytäntöä joudutaan odottamaan vuosikausia. Tämä ei varmasti lisää investointihalukkuutta Suomeen.

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentäminen heikentää myös valtion intressien välittymistä muille kaavatasoille. Tähän asti ministeriöt ja muuta valtiolliset toimijat ovat voineet ensi sijassa seurata maakuntakaavoitusta, ja sen ohjausvaikutuksen kautta varmistua omien intressiensä välittymisestä kuntien suunnitteluun. Lausunnoilla olevan luonnoksen toteutuessa tämä yhteys kuitenkin heikkenisi merkittävästi, sillä kunnat voisivat yleiskaavoissaan poiketa maakuntakaavasta, tai osoittaa maakuntakaavan estämättä maakunnallisesti merkittäviä asioita myös sellaisiin kohteisiin, joita ei maakuntakaavassa ole osoitettu. Luonnoksen mukaisessa lainsäädäntötilanteessa myös valtiollisten toimijoiden tulisi tämän johdosta pystyä seuraamaan kaikkea yleiskaavoitusta Suomessa.

3

Maakuntakaavan yhteensovittamistehtävä

Maakuntakaavan kyky yhteensovittaa erilaisia näkemyksiä ja toisinaan ristiriitojakin, ei ole korvattavissa millään muulla välineellä suunnittelujärjestelmässämme. Yhteensovittamistehtävä tulee säilyttää laissa. Se takaa valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen ja hyväksyttävyyden alueellisesti.

Maakuntakaavan merkittävin tehtävä on yhteensovittaa niin valtakunnalliset, maakunnalliset kuin paikalliset tavoitteet toisiinsa. Maakuntakaava ei katso vain yhden intressiryhmän etua, vaan on demokraattinen ja osallistava väline erilaisten tarpeiden yhtäaikaiseen tarkasteluun ja arviointiin.

Suunnittelun sujuvuuden ja strategisesti tärkeiden hankkeiden etenemisen varmistamiseksi ylikunnallisen yhteensovittamisen tehtävä tulee säilyttää maakunnan liitoilla. On keskeisen tärkeää ymmärtää, ettei maakuntakaavaprosessin merkittävin osa ole kaavan piirtämissuoritus, vaan sen taustalla suoritettu laaja, monipuolinen ja osallistava sovittelu- ja suunnitteluprosessi.

Suomi on laaja maa, jonka eri osat eroavat tarpeineen voimakkaasti toisistaan. Lappi on eräs esimerkki maakunnasta, jonka alueella ylikunnallisten toimintojen järjestäminen ja hankkeiden edistäminen ilman yhteensovittavaa työvälinettä olisi suorastaan

mahdotonta. Suunnittelupöydällä on tyypillisesti samaan aikaan useita eri alueidenkäyttötarpeita, joihin liittyvät intressit ovat usein ristiriidassa toisiinsa nähden. Energiantuotannon, luonnonvarojen käytön (sekä metsä- että kaivannaisteollisuus), matkailun (myös maisemavaikutusten näkökulma) ja poronhoidon ratkaisut alue- ja muine tarpeineen vaativat ylikunnallisen yhteensovittamisen instrumentin. Vastaavasti ruuhka-Suomen alueella kasvavien kaupunkiseutujen kehittäminen vaatii erilaisten intressien jatkuvaa yhteensovittamista.

Yhteensovittamiskyvyn heikentäminen olisi lyhytnäköistä sujuvuuden kannalta. Esimerkiksi liikennejärjestelmäsunnittelun kannalta painetta olisi pikemminkin yhteensovittamisen vahvistamiseen.

Maakuntakaavan ja yleiskaavan suhde, kuntien yhteinen yleiskaava

Maakuntakaavan yleispiirteisen tulkinan lisäksi lakiluonnoksessa säädetään mahdollisuudesta laatia yleiskaava perustellusta syystä maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen. Poikkeamisen tarve tulisi perustella esimerkiksi maakuntakaavaratkaisun vanhentuneisuudella tai muulla vastaavalla kunnan alueidenkäytön kehittämisen tarpeeseen liittyvällä syyllä.

Lain perusteluissa todetaan, että maakuntakaavan ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan suunnitteluun tarkoittaisi niin sanottujen valkoisten alueiden osalta sitä, että maakuntakaava ei muodostaisi estettä yleiskaavaa laadittaessa osoittaa myös maakunnallisesti merkittävää alueidenkäyttöä näille alueille. Maakuntakaavan ns. valkoisiin alueisiin rinnastettaisiin myös nykyisin joissakin maakuntakaavoissa valkoisten alueiden tapaisesti esitettyjä laajoja maa- ja metsätalouden käyttöön osoitettuja alueita, joihin ei liity suunnittelumääräyksiä kuvaamaan maakunnallista alueidenkäytön ohjaustarvetta. Tämä rinnastus tarkoittaa, että voimassa olevien, lainvoimaisten ja vaikutusten arvioinnin läpi käyneiden maakuntakaavojen oikeusvaikutusta muutettaisiin jälkikäteen. Tätä ei voi hyväksyä.

Yhteinen yleiskaava muodostaa tosiasiallisesti uuden kaavatason, vaikka tämä suunnitteluinstrumentti on hallitusohjelmassa nimenomaisesti torjuttu. Säädösluonnoksen mukaan yhteinen yleiskaava ohjaa kuntien yleiskaavoitusta maakuntakaavan sijaan. Mikäli alueella on siis laadittu yhteinen yleiskaava, ohjaa se yksityiskohtaisempaa suunnittelua myös sen jälkeen, kun uusi maakuntakaava on astunut voimaan. Näin ollen maakuntakaavan päivittämisen jälkeen ensin tulee muuttaa yhteinen yleiskaava, jotta kunta voi tehdä maakuntakaavan mukaisesti yleiskaavat ja tämän jälkeen asemakaavat. **Yhteinen yleiskaava olisi toteutuessaan tosiasiallisesti uusi kaavataso, sillä se sijoittuisi maakuntakaavan ja yleiskaavan väliin ohjaamaan yleiskaavoitusta myös siinä tilanteessa, kun maakuntakaava muuttuu. Nykyinen lainsäädäntö tulisi tältä osin säilyttää voimassa.** Yhteinen yleiskaava on mahdollista laatia jo nykyiselläkin lainsäädännöllä.

Uusina asioina lakiin on esityksen mukaan tulossa maanomistajien aloitusoikeus ja yhteistyö maanomistajien kanssa (kumppanuuskaavoitus). Menettely koskisi suoraan rakentamista ohjaavia yleiskaavoja ja kaikkia asemakaavoja. Esityksen mukaan päätökset tule viedä aina ”monijäseniseen toimielimeen”, mikä tarkoittaa vähintään lautakuntaa. Aloitteiden käsittelylle on asetettu 4kk määräaika. Vastustamme esitettyä menettelyä, joka tulee kuormittamaan kuntaorganisaatioita, ja toimii eräissä kunnissa sujuvoittamisen tavoitetta vastaan. Kunnan tulee itse voida päättää toimintatavoistaan, jotta prosessit saadaan optimaalisesti toimimaan suhteessa rajallisiin resursseihin.

Valtakunnansuunnittelun suhde paikalliseen ja alueelliseen demokratiaan

Lakiesityksessä tuodaan ympäristöministeriölle mahdollisuus asettaa määräaika, jonka kuluessa

maakunnan liiton tai kunnan on uhkasakon välttämiseksi hyväksyttävä kaava, jossa on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu.

Kyseessä on voimakas puuttuminen paikalliseen itsehallintoon. Ei ole hyväksyttävissä, että alueellista ja paikallista demokraattista päätösvaltaa pyrittäisiin esitetyllä tavalla siirtämään keskusjohtoisen päätöksenteon piiriin muissa kuin valtion turvallisuuteen (erit. sotilaallinen) liittyvissä kysymyksissä.

Tämä pykälä antaisi toteutuessaan keskushallinnolle kohtuuttoman vallan suhteessa alueelliseen ja paikalliseen demokratiaan erityisesti tilanteessa, jossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat hyvin yleispiirteisiä. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ei ole ollut aluekohtaisia tavoitteita, mikä asettaa haasteita esityksessä esitetylle menettelylle.

Mikäli tällainen määräys annettaisiin, olisi valtion myös vastattava kaavan laatimisen kustannuksista. Epäselväksi jää, miten toimittaisiin, mikäli määräyksen piirissä olevaa kaavaratkaisua ei voitaisikaan sisältö- tai vaikutusten arvioinnin vaatimusten puitteissa perustella. Epäselvää on myös se, millainen valitusoikeus tällaiseen pakkokaavaan liittyisi.

Nykyinen lainsäädäntö tulisi tältä osin säilyttää voimassa. Kuntaa tai maakunnan liittoa voi vaikutuksiltaan rajattujen suunnittelukysymysten kohdalla velvoittaa ryhtymään toimeen suunnittelun suhteen jo nykyisen MRL 178 § kautta, mutta kaavojen hyväksyttävyyys voi nykyään selvitä vasta kaavoitusprosessien kautta, mikä on loogista.

Suunnitteluun liittyvä selvitystaakka

Sujuvuuden ja kustannustehokkuuden kannalta ratkaisevaa on se, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä asioita ratkotaan oikeilla tasoilla ja tarkoituksenmukaisella selvitystarkkuudella. Näin menetellen työn tuottama lisäarvo on oikea-aikaisesti oikeiden prosessien käytettävissä. Liian suuri osa selvittämiseen kuluvaista työstä ja rahoituksesta valuu nykyään hukkaan, eikä tämä ole tiukentuvassa julkisessa taloudessa enää mahdollista.

Koska merkittävä osa suunnittelujärjestelmän kustannuksia ja hitautta aiheuttavista tekijöistä on syntynyt pidemmän ajan kuluessa, varsinaisten lainsäädäntöprosessien ulkopuolella, ei kysymys ratkea yksinomaan lainsäädäntöä muuttamalla. Kysymys ei ratkea automaattisesti myöskään valtion aluehallinnon rakenteita muuttamalla, vaikka mainittu uudistus antaakin selvitystaakan järjeistämiseen mahdollisuuden.

Toistamme manner-Suomen maakunnan liittojen yhteisesti esiin nostaman huomion.

Jos hallitusohjelmakirjauksessa kuvattuun prosessien nopeuttamistavoitteeseen halutaan suhtautua vakavasti, on välttämätöntä käydä läpi koko nykyinen suunnittelun ohjauksen koneisto kaikkine keinoineen. Asetuksista, erityislainsäädännöstä, soveltamisohjeista, alueellisista soveltamisen tulkinnoista, erilaisista oppaista, sekä täysin kohtuuttomaksi paisuneesta selvitystaakasta löytyy nopeitakin ratkaisuja suunnitteluprosessien nopeuttamiseen. **Suunnittelutyön oheen kertynyttä ylimääräistä taakkaa tulee systemaattisella ja määrätietoisella otteella karsia normien purkamisen hengessä.**

Alueidenkäyttölain säädösluonnostelussa maakuntakaavalle tuodaan kuitenkin päinvastoin uusia sisältövaatimuksia (luku 4, 24 §), joista selkeimmin uutena mukaan tulee luonnon monimuotoisuuden vaaliminen. Lain perusteluissa todetaan, että tämän tulkitaan olevan jo nykyään osa luonnonarvojen vaalimisen sisältövaatimusta. Maakunnan liitot eivät missään tapauksessa jaa tätä näkemystä. Luonnon monimuotoisuuteen sekä maakunnallisiin luontoarvoihin liittyviä selvityksiä ja merkintöjä on jo nykytilassa laadittu, mutta tämän ei voi tulkita johtuvan maakuntakaavan sisältövaatimuksista vaan maakuntien vapaaehtoisesta tarttumisesta asiaan.

Jos *luonnon monimuotoisuus* terminä otetaan osaksi maakuntakaavan sisältövaatimuksia, tulee tämä myös valitusperusteeksi, toisin kuin nykyään. Laajasti jaettu näkemys on, että tämä tulisi myös olemaan yleinen valitusperuste. Kyseinen lisäys maakuntakaavan sisältövaatimukseen voi sinänsä olla tarpeellinen, mutta vaikutusten arvioinnissa tulee tunnustaa sen aiheuttama selvitystaakan kasvu.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että maakuntakaavan työmäärä vähenee. On mahdotonta saada kiinni siitä, mistä tällainen arvio on ministeriön sisällä muodostunut. Vaikka maakuntakaavan ohjausvaikutteisuutta heikennetään, ei selvitysten määrä kuitenkaan vähene. Tähän vaikuttaa jo ennallaan säilyvä erillislainsäädäntökin (luonnonsuojelulaki, metsälaki jne.).

Jatkossa kokonaan uutena kysymyksenä tulee määrittää maakunnallisen merkittävyyden raja, kun nykyään on voitu nojata pelkästään ylikunnalliseen näkökulmaan. Tämä ei vähennä selvitystaakkaa, vaan lähinnä muuttaa selvityksen sisältöä.

Kaupan ohjauksen osalta itse suunnittelutyö kevenee maakunnan liitoissa. Jatkossa maakuntakaavalla ohjattaisiin vain maakunnallisesti merkittävien kaupan alueiden sijoittumista, mutta ei niiden mitoitusta. Lain perusteluissa kuitenkin todetaan, että *arvioitaessa suunnitteluratkaisun vaikutuksia keskusta-alueen kaupallisiin palveluihin otettaisiin huomioon muun muassa kaupan laatu ja määrä*. Toisin sanoen myös maakuntakaavassa olisi jatkossa tehtävä kaupan selvitys, joka ottaisi huomioon kaupan laadun ja määrän, vaikkei kyseisiä asioita enää maakuntakaavalla ohjattaisi. Lisäksi vastaava selvitys on tuotettava maakunnallisen merkittävyyden toteamiseksi.

Kaavan oikeusvaikutuksen heikentäminen ei näytä vähentävän sen laatimiseen liittyvää selvitystaakkaa. Lopputulos, jossa selvitystaakka kustannuksineen säilyy, mutta vaikuttamismahdollisuudet viedään, on suunnittelun lähtökohtana todella epäkiitollinen.

Ennen kuin alueidenkäyttölakia voidaan hyväksyä, tulee perusteellisesti selvittää muutosten tosiasialliset vaikutukset suunnitteluprosessien ja hanketoteuttamisen sujuvuuteen.

Lainvalmistelijoiden arviot säädösmuutosten vaikutuksesta kaavoituksen arkeen ja työn sujuvuuteen saattavat merkittävästikin poiketa todellisuudesta. Pidämme selvänä, että keskeinen tavoite suunnitteluprosessien sujuvoittamisesta ei tule ainakaan heti toteutumaan, koska kestää jonkin aikaa ennen kuin uudet toimintamallit, lakien väliset kytkökset ja uusi oikeuskäytäntö muodostuvat.

Aloiteoikeus yleiskaavan kohdalla

Luonnoksessa veloitetaan kunnat käsittelemään kaavoitusaloitteet monijäsenisessä toimielimessä neljän kuukauden määräajassa. Ehdotettu menettely ei sujuvoita kaavoitusprosessia, vaan tuo siihen lisää byrokratiaa. Menettelyn toteutuessa siirrytään monen kunnan toimielinten työskentelyssä strategisesta suunnitteluotteesta sirpaleiseen. On myös helppoa ennustaa, että tämän säädöskohdan toteuttaminen vaikeuttaisi kasvukunnissa ja -kaupungeissa vapaaehtoista maanhankintaa, ja ruuhkauttaisi poliittisia toimielimiä.

Lopuksi: havaintoja syntyvästä kokonaisuudesta

Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite maakuntakaavan yksityiskohtaisuuden ja oikeusvaikutteisuuden keventämisestä. Toisaalta hallitusohjelmasta välittyy yleinen pyrkimys nopeuttaa ja notkistaa suunnittelujärjestelmää, tehostaa sen toimintaa ja kustannusvaikuttavuutta, sekä vahvistaa erityisesti yksityisten investointien vaatimaa ennustettavuutta. Uudistus myös heikentää strategisten kaavojen painoarvoa.

Pirkanmaan maakuntahallitus näkee hallitusohjelmakirjauksen mukaisen

maakuntakaavan yksityiskohtaisuuden ja oikeusvaikutteisuuden keventämisen mahdollisena, mutta toteaa samalla, että säädösluonnostelussa esitetyllä tavalla ei sujuvuushyötyjä saavuteta. Ennustamme sujuvuuden päinvastoin heikkenevän ja investointien toteuttamisprosessien hidastuvan.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden purkaminen esitetyn mukaisella tavalla syö maakuntakaavan mahdollisuuksia toteuttaa sille jätettyjä perustehtäviä. On kyseenalaista, onnistuuko esimerkiksi liikennejärjestelmäsuunnittelun vaatima yhteensovittaminen tai ilmastonmuutoksen hillitseminen suunnittelun keinoin enää näillä välineillä, joita rajusti heikennetylle maakuntakaavalle on suunniteltu jätettäväksi.

Pirkanmaan maakuntahallitus muistuttaa, että kokonaisuus on lopulta osiensa summa. Esitämme vakavan huolen siitä, että luonnosteltu säädöskokonaisuus perusteluineen synnyttäisi suunnittelujärjestelmän, joka poikkeaisi nykyisestä hallitsemattoman paljon. Tällä tulisi toteutuessaan olemaan vaikeasti arvioitavia ja osin arvaamattomia seurauksia.