

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Esityksessä ehdotetaan kaavajärjestelmän säilyvän peruseriaa-alueiltaan ennallaan, mikä on Väyläviraston näkemyksen mukaan kannatettavaa. Merkittävimmät muutokset kohdistuisivat maakuntakaavoitukseen. Nykyiseen järjestelmään ei väylänpidon näkökulmasta kohdistu suuria muospaineita. Kaavoituksen ja väylien suunnittelun yhteensovittamisen menettelyt ja tulkinnot ovat pääosin vakiintuneet 2000-luvun alussa läpivietyjen merkittävien lakihankkeiden jälkeen (maankäyttö- ja rakennuslaki, maantielaki/nykyään laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, ratalaki).

Ilmastomuutokseen hillinnän ja sopeutumisen, huoltovarmuuden ja varautumisen sekä digitalisaation edistämisen tavoitteiden tuominen selkeämmin osaksi alueidenkäytön suunnittelun lainsäädäntöä on Väyläviraston näkökulmasta kannatettavaa.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen kaavoitusta koskeva säännös ehdotetun lain yleisissä säännöksissä on Väyläviraston näkökulmasta perusteltu ja velvoittaa kaavoittajaa huomiomaan myös olemassa olevat kemikaaliratapihat ja VAK-ratapihat sijoittaessaan muita toimintoja niiden läheisyyteen.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Valtion aluehallintouudistuksen myötä alueellisen tienpidon tehtävästä nykyisellään vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) liikenne- ja infrastruktuurivastuualueiden tehtävät tulevat siirtymään uusiin elinvoimakeskukseen (EVK) lukuun ottamatta eräitä Liikenne- ja viestintävirastoon siirtyviä tehtäviä.

Alueidenkäyttölain mukaiset alueidenkäytön ohjauksen ja valvonnan tehtävät siirtyvät ELY-keskusten ympäristövastuualueilta uuteen Lupa- ja valvontavirastoon (LVV). Ehdotetun lain 14 §:n nojalla elinvoimakeskukseksi kuitenkin jäisi alueidenkäytön toimivuuden ja kestävyysedistämistehtävä. ELY-keskuksille nykyisellään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (LjMTL) mukaisen tehtävän selkeyttäminen lainsäädännössä voi olla muutoksen myötä tarpeen erityisesti liikennejärjestelmään liittyvien tehtävien osalta.

Väylävirasto toteaa, että edellä mainitut tehtävät sijoittunevat EVK:ssa eri osastoille ja ne ovat tarvittaessa yhteensovittavissa EVK:n johdossa. LjMTL:n mukaisissa tehtävissä EVK:n tienpidosta vastaava osasto toiminee aiempaa itsenäisemmin oman toimivaltansa mukaisissa asioissa (mm. valitusoikeus). Alueidenkäytön valvontatehtävän ja samalla muidenkin ympäristövastuualueen nykyisten tehtävien (esim. YVA-yhteysviranomaisen) keskittäminen yhteen valtakunnalliseen viranomaiseen todennäköisesti yhtenäistää viranomaisen tulkintakäytäntöjä ja selkeyttää viranomaisten rooleja, mikä on väylänpitäjän näkökulmasta toivottavaa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Merkittävimmät muutokset kaavajärjestelmässä kohdistettaisiin maakuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteisuutta halutaan hallitusohjelmakirjausten mukaisesti keventää ja yleispiirteisyyttä lisätä. Väylävirasto katsoo, että väylänpidon ja liikenteen ratkaisujen osalta tähän muutokseen sisältyy epävarmuuksia valtakunnallisten ja erityisesti seudullisten väylähankkeiden osalta, kun otetaan lisäksi huomioon yleiskaavoitukseen ehdotetut muutokset, joiden myötä yleiskaavalla voitaisiin poiketa maakuntakaavasta aiempaa laajemmin.

Muutos voi johtaa siihen, että valtakunnallisesti merkittävien yhteyksien (erityisesti maantiet) ja muun alueidenkäytön (etenkin paljon liikennettä tuottavan) yhteensovittaminen heikkenee. Ennakoitavuuden väheneminen ylipäättään on ei-toivottava asia valtion väylien toiminnallisuuden kannalta. Tulkinnot liikenneverkkoa koskevien kaavaratkaisujen oikeasta kaavatasosta ja sitovuudesta jäänevät lopulta kaavoituskäytännössä ratkaistaviksi.

Väyläviraston näkemyksen mukaan maakuntakaavan edistämisvelvollisuudesta luopuminen selkeyttää sääntelyä, sillä edistämisvelvollisuuden sisältö on voimassa olevan lain aikana ollut tulkinnanvarainen.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Väylävirasto kiinnittää huomiota ehdotettuun 40 §:ään, jossa säädetään yleiskaavan käytöstä rakentamisluvan perusteena. Säännöksessä mainittu asemakaavan laatimistarve voi Väyläviraston näkemyksen mukaan liittyä paitsi osoitetun rakentamisen määrään ja tiheyteen myös yleistä liikennettä välittävien väylien hallinnollisen luokan määrittelyyn (katu/maantie/yksityistie), mikä

väylänpidon näkökulmasta olisi hyvä myös todeta lainkohdan perusteluissa. Asemakaavassa yleistä liikennettä välittävät väylät kaavoitetaan kunnan ylläpitämiksi kaduiksi muilta kuin niiltä osin, kuin ne voidaan osoittaa maanteiksi AKL 83 §:n 4 momentin nojalla. Yleiskaavan osalta tällaista velvoitetta ei kunnalle tule, mikä voi madaltaa kynnystä käyttää yleiskaavaa mittavankin uuden asutuksen osoittamiseksi. Tällaisen alueen maantiet ovat usein suhteellisen vähäliikenteisiä yhdysteitä, joille merkittävämpiä parantamistoimenpiteitä ei ole ohjelmoituna.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Asemakaavoituksen osalta alueidenkäyttölakiin sisältyy valtion väylänpidosta vastaavien viranomaisten näkökulmasta keskeinen sääntely tieverkon vastuunjaon rajapinnasta valtion ylläpitämien maanteiden ja kuntien ylläpitämien katujen välillä. Voimassa olevaan lakiin sisältyvä säännös mahdollisuudesta osoittaa maantien liikennealue asemakaavassa (AKL 83.4 §) ehdotetaan säilytettäväksi, mikä on väylänpitäjän näkökulmasta kannatettavaa. Säännös on ollut toimiva ja sen tulkinta on vakiintunut suunnittelu- ja oikeuskäytännössä. Joitakin muutostarpeita liittyy kadunpito päätöstä koskevaan sääntelyyn, joka on osa erillistä KAATO-hanketta.

Vähäisestä asemakaavan muutoksesta säädetään alueidenkäyttölain 79, 80 ja 83 §:ssä. Väylävirasto ehdottaa sääntelyn selkeyttämistä tältä osin. Tie- ja ratasuunnitelmien laatimisen ja hyväksymisen yhteydessä on usein tarpeen tehdä vähäisiä asemakaavan muutoksia, jotta suunnitelma olisi asemakaavan mukainen. Nämä muutokset ovat usein pieniä, vain muutama osalliseen vaikuttavia muutoksia ja niiden osalta vähäisen asemakaavan muutoksen laajempi käyttö olisi perusteltua kunnan resurssien tehokkaamman käytön kannalta. Asemakaavan muuttaminen ja kumoaminen ovat hitaampia prosesseja.

Väyläviraston on liikenne- ja viestintäministeriölle väylälakien muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta (VN/9904/2025) antamassaan lausunnossa ehdottanut, että aiempaa useammin väylähankkeella voitaisiin luopua tie- tai ratasuunnitelman laatimisesta ja tukeutua väylän rakentamissuunnittelussa asemakaavaan, jos kaava ja sen tueksi laaditut selvitykset ovat tarkkuustasoltaan riittäviä. Kaavaan sisältyvä vuorovaikutusprosessi vastaa menettelyiltään tie- ja ratasuunnittelussa noudatettavaa menettelyä. Ehdotus edellyttäisi muutoksia LjMTL:in ja ratalakiin, mutta mahdollisesti myös alueidenkäyttölain säännösten tarkastelua.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sääntelyyn esitetään muutoksia muun ohella sisältövaatimusten osalta. Palvelujen saavutettavuuteen ja palveluverkkoon liittyvistä vaatimuksista esitetään luovuttavan. Tämä ei ole Väyläviraston näkökulmasta kannatettavaa. Vähittäiskaupan ja erityisesti päivittäistavarakaupan suuryksiköillä voi olla merkittäviä liikenteellisiä ja myös ympäristöllisiä vaikutuksia erityisesti henkilöautoliikenteeseen tukeutuvana. Voimassa olevat erityiset sisältövaatimukset ovat korostaneet joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn painotusta suuryksiköiden saavutettavuudessa ja muutoinkin sellaisen palveluverkon kehitystä, josta aiheutuvan liikenteen haitalliset vaikutukset ovat mahdollisimman vähäiset. Toisaalta esimerkiksi asemakaavoituksen osalta yleisiin sisältövaatimuksiin ehdotettujen muutosten myötä liikenteen osalta korostuisivat aiempaa enemmän joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn järjestämisen edellytykset, mikä osaltaan tasapainottaisi vähittäiskauppaa koskevien sisältövaatimusten heikentämistä.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

-

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

-

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

-

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

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Väylävirasto kiinnittää huomiota siihen, että useissa kunnissa on edelleen voimassa maankäyttö- ja rakennuslain siirtymäsäännösten (AKL 213 § 1 mom) nojalla asemakaavaksi muuttuneita rakennuskaavoja, joissa on edelleen rakennuslain aikaisia kaavamerkintöjä (LYS ja LYT) tuolloin voimassa olleen yleistielain mukaisille yleisille teille, joita ei voitu osoittaa rakennuskaavassa LT-merkinnällä (sisääntulo- ja kauttakulkutiet) (ks. Asema- ja rakennuskaavamerkinnot, Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, kaavoitusohjeita 1/80). Näillä merkinnöillä osoitetut väylät tulee asemakaavan muutoksen yhteydessä osoittaa kaavassa kaduksi.

Edellä mainitun siirtymäsäännöksen 3 momentin mukaan asemakaavaksi muuttunut rakennuskaava oli muutettava vastaamaan AKL 83 §:n 4 momentissa säädettyjä vaatimuksia, jos liikenneverkossa tai maankäytössä tapahtuu kaavoituksesta johtuen asemakaavassa osoitetun liikennealueen kannalta olennaisia muutoksia. Säännökseen liittyi 10 vuoden siirtymäaika, joka on päättynyt vuoden 2009 lopussa. Nämä edellä mainitut asemakaavat eivät ole enää ajan tasalla ja edelleen maanteinä olevat LYS- ja LYT- merkinnällä osoitetut väylät eivät pääsääntöisesti täytä LjMTL:ssa asetettuja edellytyksiä maantielle.

Alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä tulisi asettaa näitä rakennuslain aikaisia kaavamerkintöjä koskien siirtymäaika, jonka kuluttua uudistamatta olevissa asemakaavoissa osoitetut LYT- ja LYS- aluevaraukset muuttuisivat katualueiksi. On huomattava, että asemakaavan muutoksella väylän hallinnollinen luokka ei vielä muutu, vaan tämä edellyttää kunnan tekemää kadunpitopäätöstä.

Kommentit alueidenkäyttölain muuttamisesta (liitelaki, nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamislaki)

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

-

Luonnos uudeksi alueidenkäyttöasetukseksi viimeistellään ja siitä pyydetään lausunnot syksyllä 2025. Jos haluatte jo nyt antaa siitä kommentteja niin voitte tehdä sen tässä.

-

Kuistio Laura

Nuuja Katri
Väylävirasto