

Yhdyskuntasuunnittelun seura YSS ry:n lausunto. HE-luonnos alueidenkäyttölaiksi. VN/26856/2023

Yhdyskuntasuunnittelun seura YSS ry lausuu luonnoksesta uudeksi alueidenkäyttölaiksi seuraavaa.

Yleistä

On valitettavaa, että monet niistä uudistusajatuksista, joita esitettiin ja oltiin viemässä eteenpäin siinä vaiheessa, kun maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus poliittisesti Juha Sipilän hallituskaudella käynnistettiin, ovat Petteri Orpon hallitusohjelman kautta kadonneet. Alueidenkäytön lainsäädäntö on eräs keskeisimpiä sääntelyvälineitä, joilla kunta voi sille perustuslaissa turvatuun itsehallintonsa puitteissa omaan kehitykseensä ja rakennettuun ympäristöön vaikuttaa. Esitysluonnos ei tuo tähän sääntelykehikkoon juuri mitään olennaista uutta verrattuna vallitsevaan tilanteeseen. Esimerkkinä kokonaisuudistuksen yhteydessä esitetyistä uudistuksista voi mainita koko hierarkkista kaavajärjestelmää koskevat ehdotukset, joita käsiteltiin muun muassa kokonaisuudistusta käynnistäneessä ns. keskustelupaperissa 12.4.2018. Paperissa nostettiin esiin alueiden kiihtyvä erilaistuminen tiivistyviin kaupunkiseutuihin ja toisaalta harvenevaan maaseutuun. Kuntatasolle arvioitiin riittäväksi yksi kaavataso, kuntakaava. Korostettiin myös alueidenkäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmän suunnittelun saumattomuuden tärkeyttä sekä aktiivisen maapolitiikan mahdollisuuksia. Esimerkiksi viimeksi mainittujen osalta kehitys on nykyisen vaalikauden aikana mennyt pikemminkin huonompaan kuin parempaan suuntaan.

Lausuttavana oleva alueidenkäyttölain luonnos osoittaa, kuinka tärkeää olisi organisoida merkittävien lainsäädäntöhankkeiden valmistelu parlamentaariselta pohjalta. Alueidenkäyttölain vuosia kestänyt valmistelu on tavallaan katkennut nykyisen hallituspohjan aikana. Valmistelussa ei ole juurikaan hyödynnetty sitä mittavaa valmistelutyötä, jota tehtiin arvioimalla eri yhteyksissä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta. Vuoden 2013 toimivuusarviointia¹ täydennettiin lukuisilla erillisselvityksillä. Niistä olisi ollut saatavilla erinomaista aineistoa uuteen lakiin. Nyt on lähinnä tyydytty toteuttamaan yksioikoisia hallitusohjelman kirjauksia, joissa keskeiselle sijalle on nostettu prosessien sujuvoittaminen ja maanomistajien aseman vahvistaminen. Elinkeinoelämän painotukset korostuvat, vaikka hallitusohjelma puhuu hyvästä elinympäristöstä. Osallistumisoikeuksia ollaan kaventamassa rajoittamalla muun muassa valitusoikeutta.

Eduskunnan 18.6.2025 hyväksymä lunastuslain uudistus tulee vaikeuttamaan kuntien mahdollisuuksia edetä yksityisten maanomistajien kanssa solmittavien maankäyttösopimusten kautta. Kunnille tulee aiheutumaan entistä suurempaa myötä lisäntyvistä sään ääri-ilmiöistä aiheutuu kasvavia tarpeita torjua hule- ja tulvavesihaittoja, joista aiheutuvat vastuut ja kustannukset kaatuvat käytännössä kunnille.

¹ Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014.

Maankäyttö- ja rakennuslain pilkkoutuminen voimaan tulleeeseen rakentamislakiin, nyt lausunnolla olevaan uuteen alueidenkäyttölakiin ja valmistelussa olevaan yhdyskuntakehittämislakiin ja yhdyskuntarakentamislakiin vaikeuttavat rakennetun ympäristön sääntelykokonaisuuden toimivuutta. Jo nyt rakentamislain tultua voimaan on nähtävissä niitä ongelmia, joita aiemmin yhteen lakiin sisältyvien oikeusohjeiden hajoaminen moneen, mutta samaa asiakokonaisuutta koskevaan lakiin väistämättä aiheutuu. Epäjatkuvuuskohtia on mahdoton välttää. Lakien yhtäaikainen soveltaminen synnyttää tulkintaongelmia sekä viranomaisille, tuomioistuimille että kuntalaisille, esiintyvätpä nämä sitten maanomistajan, kuntalaisen, asukkaan tai kolmannen sektorin roolissa.

Alueiden erilaistuminen ei hallituksen esitysluonnoksessa ole juurikaan saanut osakseen sille tarpeellista huomiota. Valtaosa kunnista on taantuvia eikä niillä ole käytännön mahdollisuuksia huolehtia alueidenkäytön suunnittelusta. Jo keskisuurissakin kunnissa kaavoitus hoidetaan pitkälti konsulttien toimesta. Voimavarojen niukkuus ilmenee muun muassa ympäristöministeriön tilaamasta selvityksestä pienten kuntien tarpeita palvelevan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehtoista.² Rakennusjärjestys ja sen kehittäminen taantuvien alueiden alueidenkäytön suunnitteluvälineenä olisi varteenotettava vaihtoehto. Rakentamislaki ja siihen tehdyt muutokset ovat pikemminkin rajoittamassa rakennusjärjestyksen käyttöalaa. Rakennusjärjestys voisi kuitenkin antaa mahdollisuuksia säännellä haja-asutustyyppistä rakentamista turvaten kunnan eri osa-alueiden ominaispiirteiden säilyttämisen ja kehittymisen. Ylimoitettu suunnittelu raskaine prosesseineen johtaa tarpeettomiin kustannuksiin sekä kunnan että maanomistajan kannalta eikä välttämättä tuota alueidenkäytön ohjauksen tavoitteena olevaa hyvää elinympäristöä toivotussa aikataulussa.³

Tietomallien edellyttäminen myös kaavojen laatimisessa tulee entisestään viemään kehitystä suuntaan, jossa vain resursseiltaan vahvat konsulttiyritykset pystyvät valmistelemaan alueidenkäytön suunnitelmia. Rakennetun ympäristön muutoksista kiinnostuneelle kuntalaiselle digitaalisuus ei ole välttämättä helpotus ja edistä kuntalaisen osallistumisoikeuksia. Suinkaan kaikki kansalaiset eivät hyödynnä digitaalisia alustoja. Heidän mahdollisuutensa osallistumalla vaikuttaa tietomalleihin pohjautuvien alueidenkäyttösuunnitelmien kommentointiin ovat heikot.

Lakiuudistus on osa kokonaisuutta, joka edellä kerrotuin tavoin pilkkoo maankäyttö- ja rakennuslakina tunnetun kokonaisuuden neljäksi eri laiksi. Alueidenkäyttölain lisäksi alueidenkäytön suunnittelua ohjaa nykyisin myös laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Tutkijoiden analyyseissa lakiuudistus on kerännyt kritiikkiä, koska sen nähdään monimutkaistavan suunnittelujärjestelmää⁴ ja erillisten lakien vaikutustenarviointi on ollut puutteellista.

² Matti Vatiolo: Pienten kuntien tarpeita palvelevan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehdot ja toteuttamisedellytykset. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:28.

³ Lauri Jääskeläinen: Maanomistajien yhdenvertaisuus ja rakennusjärjestys. Ympäristöjuridiikka 4/2018 s. 52–69.

⁴ Horelli & Wallin: The Renewal of the Finnish Planning Legislation as a Strategy of Urban Planning and Development. Land 12, 2023. – Heinilä: Suunnittelujärjestelmän sielunmessu? Lakimies 6/2024 s. 760–785.

Maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnit ovat jo pitkään nostaneet esille osallistumisen ja vuorovaikutuksen vaikuttamattomuuden. Kuitenkaan ongelman ydin ei ole näiden selvitysten perusteella laki itsessään vaan kunnissa vallitsevat toimintakulttuurit ja lain soveltamisen tavat.

Tutkimusten ja selvitysten samansuuntaisista havainnoista huolimatta MRL:n osallistumista koskevia pykälä on vuosien varrella heikennetty eikä vahvistettu, mikä voidaan nähdä etääntymisenä vuorovaikutteisen suunnittelun tavoitteista ja demokraattisen tilan rajaamisena. Esimerkiksi vuonna 2006 valitusoikeutta rajattiin asemakaavamuutoksissa. Vuonna 2017 luovuttiin osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävyden arvioimisesta. Viimeisimpänä uuden rakentamislain puhtaan siirtymän sijoittamislupa tarjoaa ohituskaistan mittavillekin teollisuushankkeille kaavoituksesta ja siihen liittyvästä osallistumisesta.

Tutkijat puolestaan ovat esittäneet ratkaisuna päinvastaista eli osallistumisen ja osallisten roolin lujittamista. Osallistiedon systemaattisempi käsittely ja hyödyntäminen⁵ sekä läpinäkyvä viestiminen osallisten näkökulmista ja niiden huomioimisesta⁶ ovat keskeisiä vaikuttavuuden ongelmien ratkaisemisessa. Lisäksi Horelli ja Wallin (2023) ovat todenneet, että lainarviointien ja lukuisten tutkimusten tunnistamat suunnitteluosallistumisen ongelmat eivät tule korjaantumaan, ellei alueidenkäyttölaki pysty sisällyttämään kansalaisten tuottamaa tietoa asiantuntijatiedon rinnalle suunnittelun tietopohjaan.

Alueidenkäyttölaki luvuittain

Luku 1. Yleiset säännökset

AKL 6 §. Pykäläluonnoksen otsikossa käytetään termiä kansallinen turvallisuus. Yleisperusteluissa käytetään termiä kokonaisturvallisuus. Kokonaisturvallisuus on laajempi käsite kuin kansallinen turvallisuus, joka on osa kokonaisturvallisuutta. Vaikka pykälän otsikko ei ole oikeudellisesti sitova, se ohjaa pykälän säännösten soveltamista. Olisikin perusteltua käyttää pykälän otsikkona kokonaisturvallisuutta, jota termiä yleisesti käytetään Suomessa ja jota perusteluissakin käytetään.

Lakiluonnoksen mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden tarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Vastaava pykälä on jo aikaisemmin otettu maankäyttö- ja rakennuslakiin (29.3.2019/467). Nyt tämä pykälä on lähes sanasta sanaan tarkoitus sisällyttää uuteen alueidenkäyttölakiin. Ainoa muutos on, että kun maankäyttö- ja rakennuslaissa käytettiin termiä kehittämistarpeet, alueidenkäyttölakiluonnoksessa käytetään termiä tarpeet. Lakiluonnoksessa ei ole tätä muutosta

⁵ Rossi: Towards Systematic Integration of Participatory Knowledge in Land-use Planning Practise. Aalto University 2025.

⁶ Harsia & Nummi: Urban Planning as 'great dialogue'? Planning Practice & Research 39 (5) s. 855–875. 2024.

kuitenkaan perusteltu, mikä olisi tarpeen, koska se pelkästään sanamuotonsa perusteella voi muuttaa painopistettä kehittämisestä eli uudistamisesta säilyttämiseen.

Kuten lakiluonnoksen perusteluissa on todettu, Suomen globaalissa toiminta- ja turvallisuusympäristössä on maankäyttö- ja rakennuslakiin otetun säännöksen jälkeen tapahtunut merkittäviä muutoksia. Nämä perusteluissa esiintuodut globaalit ongelmat eivät kuitenkaan näy säännösluonnoksissa, ainoastaan perusteluissa. Kokonaisturvallisuusajattelun pitäisi näkyä otsikon lisäksi myös nykyistä laaja-alaisemmin säännöksissä. Ongelmana voidaan myös pitää, että tämän pykälän säännökset koskevat vain kaavoitusta, eivätkä ne koske rakentamista.

Luku 2. Viranomaisten tehtävät

Enemmistöllä kunnista on heikot voimavarat huolehtia alueidenkäytön suunnittelusta alueellansa. Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin edellyttämään rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurantaan on käytännössä edellytyksiä vain pienellä osalla kuntia. Jotta säännös voisi konkretisoida, tarvittaisiin kuntien välistä yhteistyötä ja myös valtiovallan taholta saatavaa tukea. Tilanne on kehittynyt niin, että vastuu kyseisen oikeusohjeen toteutumisesta on enemmän ja enemmän siirtynyt aktiivisille kuntalaisille ja kolmannen sektorin yhdistyksille ja vastaaville. Mutta niidenkin mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa on jo voimaan saatetuilla lain muutoksilla heikennetty rajoittamalla esimerkiksi valitusoikeuksia. Ehdotettu alueidenkäyttölaki jatkaisi valitusoikeuksien rajoittamista.

Luku 3. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ehdotetun 18 §:n 2 momentin 2 kohdassa on kirjoitusvirhe: 2) merkittävä vaikutus kansainvälisesti... Po. ... kansainvälisesti.

20 §:n 2 momentin ilmaisu valtion viranomaisten velvollisuudesta arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta tullee jäämään kuolleeksi kirjaimeksi säännöksen yleisluontoisuuden johdosta. Jotta säännös voisi toteutua, tulisi se kytkeä esimerkiksi johonkin määräaikaan.

Luku 4. Maakuntakaava

Maakuntakaava on erityisesti kasvavien kaupunkikuntien alueella usein osoittautunut jäykäksi ja jopa ajankohtaisia hankkeita hankaloittavaksi. MAL-sopimuksilla on jäykkyyttä pystytty sivuuttamaan. Voi kuitenkin kysyä, miksi lakiluonnos tukeutuu edelleen melko staattiseen maakuntakaavajärjestelmään, olkoonkin että 27 §:n 3 momentin säännös mahdollistaa yleiskaavan laatimisen maakuntakaavasta poiketen perustellusta syystä. Edellytyksenä kuitenkin edelleen olisi, että yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen ja lisäksi tulisi ottaa huomioon mitä 23 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista. YSS ry esittää, että yleiskaavan

sopeutumisen edellytyksestä maakuntakaavan kokonaisuuteen luovuttaisiin. Riittävää olisi, että maakuntakaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon.

Luku 5. Yleiskaava

Teollisuuspuistoihin laadittavat rakennuslupien myöntämiseen tarkoitetut osayleiskaavat voisivat olla toimiva ratkaisu, koska teollisuushankkeet tarvitsevat joka tapauksessa vielä useita lupia toteutuakseen. Lisäksi se nopeuttaisi kaavoitusta huomattavasti yhden kaavatason jäädessä väliin näillä todennäköisesti ns. puhtaan siirtymän innovaatioklusterialueilla. Lisäksi yleiskaavaan voidaan ottaa mukaan tarpeeksi laaja alue, kun taas asemakaava olisi tarkoituksenmukaista laatia mahdollisimman niukkana vain teollisuusaluetta koskevana.

Yleiskaavan alueelle mahdollistettavan maisemaa muuttavan toimenpiteen toimenpiderajoituksen osalta vallitsee epäselvyyttä siltä osin, raukeaako puiden kaatamista koskeva toimenpiderajoitus lain 752/2023 siirtymäsäännöksen tarkoittamalla tavalla viiden vuoden kuluttua lain 752/2023 voimaantulosta 1.1.2025 lukien, ellei yleiskaavaa ole sinä aikana muutettu.

Uudeksi menettelyksi ehdotetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä. Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Kaavoilla voisi olla myös yhteinen OAS. Yhteiskäsittely olisi mahdollista sekä uusilla kaava-alueilla että kaavamuutoksissa. Myös yleiskaavan hyväksyminen ja alueella voimassa olevan asemakaavan kumoaminen voitaisiin esityksen mukaan tehdä samalla päätöksellä.

Muutos voi ensinnäkin johtaa siihen, että yleiskaavoja päivitetään osittain yksittäisten asemakaavoitusta vaativien hankkeiden tarpeiden mukaan. Koska yksityistahojen aloiteoikeutta vahvistetaan, tämä voi tarkoittaa päivittämistä yksityisen toimijan tarpeiden mukaan. Muutos voi johtaa tilanteeseen, jossa yksityiskohdat alkavat ohjata kokonaisuutta.

Vaikka muutosta perustellaan vuorovaikutusprosessien yhdistämisestä saavutettavalla sujuvuudella, osallisten näkökulmasta muutos voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Jos yleiskaavassa päädytään osallisen näkökulmasta huonoon ratkaisuun, asemakaavan sisältöön ei voi enää vaikuttaa. Asemakaavan voi kuitenkin toteuttaa yleiskaavaratkaisun sisällä monella tavalla – ja tähän osallisella saattaa ja saa olla uusi mielipide. Siten kyseessä on osallistumisen vaikuttavuutta ja osallisen roolia heikentävä muutos.

Luku 6. Asemakaava

Asemakaavassa on syytä olla mahdollista osoittaa ei pelkästään rakennusten, vaan myös rakennuskohteiden sijoittaminen. Muutoinkin on käsitteiden osalta tarpeen ottaa huomioon rakentamislaisissa jo määriteltyjen käsitteiden sisältö ja synkronoida ne toimimaan yhteen alueidenkäytönlain käsitteiden kanssa. Rakennuskohde on sisällöltään rakennusta laajempi.

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi voisi olla hyvä mahdollistaa koskemaan vain osaa arvioinnin kohteena olevasta asemakaavasta.

Luku 7. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevaa sääntelyä esitetään edelleen helpotettavaksi. Seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamisen edellytyksenä ei enää olisi, että sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Nykyinen erityinen sisältövaatimus maakunta- ja yleiskaavalle, jonka mukaan vähittäiskaupan suuryksikön palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä, poistuisi. Samoin poistuisi edellytys, jonka mukaan maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Edellytyksenä jatkossa olisi, että suunnitellulla alueidenkäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen.

Seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö (jonka sijoittaminen keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää aina asemakaavan tätä tarkoittavaa osoittamista) väistämättä aina aiheuttaa merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin, niitä supistaen. Esityksen muotoilu kuitenkin selvästi haluaa viestittää, että on tilanteita, joissa tällaisia haitallisia vaikutuksia ei kuitenkaan syntyisi. Ellei sitten ajatuksena ole, että keskusta-alueiden kaupallisten palvelujen supistumista ei katsota haitalliseksi. Joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä saavutettavuus jäisi jatkossa kaavojen yleisten sisältövaatimusten kautta arvioitavaksi. Olisiko tämä riittävää?

Vähittäiskaupan keskittyminen suuriin yksiköihin tulee entisestään lisääntymään.

Päivittäistavaroiden kauppa on Suomessa harvinaisen keskittynyttä ja pari kolme toimijaa hallitsee siitä valtaosaa jo nyt. Lakiluonnos tulisi tätä kehitystä tukemaan ja voimistamaan. Ja vastaavasti keskustojen elinvoima ja elävyys hiipuvat. Vertailun mukaan Suomessa on kaupan sijoittumisrajoituksia keskimääräistä vähemmän (lakiluonnoksen kv-vertailuosio, s. 73-74). Lakiehdotus vähentäisi rajoituksia entisestään.

Luku 8. Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Nykyisin rakennettavat tuulivoimalat ovat noin 250 metriä korkeita (varsi+lapa), joten etäisyysvaatimus on käytännössä kaksi kilometriä. Tulevaisuudessa rakennettavat tuulivoimalat ovat vielä korkeampia.

Kahden kilometrin etäisyysvaatimus lähimpään loma- tai vakituksessa asuinkäytössä olevaan kiinteistöön aiheuttaa sen, että käytännössä maatuulivoiman rakentaminen tulee mahdottomaksi tai keskittyy erämaa-alueille. Lisäksi lakiehdotuksessa ei ole yksilöity sitä, onko asuinkiinteistö käytössä vai "autio". Maaseutu on täynnä tyhjilleen jääneitä tai jäämässä olevia mökkejä,

maatilojen päärakennuksia sekä asuinrakennuksia, joista asukas on jo muuttanut hoitokotiin tai tila on perikunnan hallussa. Tällaisten kohteiden ohjausvaikutus on kohtuutonta Suomen kannalta merkittävimmän, käynnissä olevaan energiamurrokseen liittyvän energiamuodon näkökulmasta. Tämä tulee siirtämään tuulivoimarakentamisen painopisteen ylikansallisten yritysten merituulivoimaan, mikä tuntuu erityisen epäoikeudenmukaiselta, koska maatuulivoiman rakennushankkeet ovat pelastaneet monen pienen kunnan talouden. Lisäksi merituulivoimaan liittyy runsaasti kaapelimattoihin ja kymmenien hehtaarien muuntamokenttiin liittyviä ongelmia herkillä rannikkoalueilla, jotka ovat täynnä lomarakennuksia ja Natura-alueita. Tuulivoiman vaikutukset muutamiin asuinkiinteistöihin sisämaassa ovat merituulivoiman vaikutuksiin verrattuna rannikoilla minimaalisia.

Laissa ehdotetaan poikkeukseksi maakuntakaavoitusta, eli vähimmäisetäisyydestä voidaan poiketa voimassaolevassa maakuntakaavassa esitetyillä tuulivoima-alueilla. Maakuntakaavoja tai vaihemaakuntakaavoja laaditaan suhteellisen harvoin, mikä aiheuttaisi kohtuuttoman viiveen tuulivoimarakentamiselle. Lisäksi koko maakunnan tuulivoima-alueet pitäisi määritellä kerralla, mikä on maakunnan liitoilla käytössä olevien voimavarojen näkökulmasta kohtuuton tehtävä. Lisäksi tekninen kehitys on niin nopeaa, että esitetyt alueet voivat nopeasti osoittautua liian pieniksi tai muuten joustamattomiksi, tai jopa väärissä paikoissa sijaitseviksi.

Laissa ehdotettu poikkeus, jos kaikilta maanomistajilta saadaan suostumus, voinee vain harvoin olla realistinen vaihtoehto. Suostumuksen saaminen kaikilta maanomistajilta (usein sadoilta) on useimmissa tapauksissa mahdotonta. Jo kaikkien asuinkiinteistöjen omistajien tavoittaminen on usein ylivoimainen tehtävä.

YSS ry ei kannata lakiluonnokseen ehdotettua kategorista etäisyysvaatimusta olemassa olevista asuinrakennuksista ja vastaavista. Tuulivoimaloiden melu-, välke- ja muut vaikutukset voidaan ottaa riittävästi huomioon tapauskohtaisesti, jolloin muun muassa maaston vaihtelut, asutuksen tiheys ja luonne ja muut seikat on mahdollista arvioida olosuhteiden erilaisuus huomioon ottaen.

Luku 9. Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkovoimarakentamista on lähdetty toteuttamaan myös metsäisille alueille. YSS ry katsoo, että lakiluonnoksen rajausta, jonka mukaan aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle, ei yksinään pysty käytännössä estämään laajojen aurinkovoimarakentamistien sijoittamista metsiin. Merkittävässä määrin -ilmaisuuksien liian joustava ja jättää sijaa tulkinnoille, ottaen lisäksi huomioon lakiesitykseen sisältyvät muutoksenhakuoikeuden lisääntyvät rajoitukset. Vaikka kaikkia yleiskaavoja koskee vaatimus maiseman sekä luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisesta, esittää YSS ry, että aurinkovoimarakentamisen yleiskaavojen osalta maisemallisten vaikutusten selvittämistä ja erityisvaatimuksia korostetaan erikseen.

Luku 10. Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei huomautettavaa.

Luku 11. Kaavoitusmenettely ja vaikutusten arviointi

Esityksen mukaan vireille tulosta ilmoittaminen voitaisiin jatkossa yhdistää osallistumis- ja arviointisuunnitelman julkaisemiseen ja valmisteluvaiheen nähtävillä oloon. Mahdollistettaisiin prosessi, jossa ensimmäinen osallistumismahdollisuus on vaiheessa, jossa suunnitelma on usein jo pitkällä.

Näyttää siltä, että tavoitteena on kutistaa osallisen rooli tiedon vastaanottajaksi kaavoituksen myöhäiseen vaiheeseen. Kehitys on ristiriidassa lain arviointien kanssa, jotka ovat korostaneet osallistumisen vahvistamista riittävän varhaisessa vaiheessa. Kunnalla olisi toki edelleen oikeus toteuttaa pidempi vuorovaikutusprosessi kaavan aloitusvaiheessa, mutta koska paineet prosessien nopeuttamiselle ovat kovat, lyhyemmästä prosessista voisi hyvinkin tulla yleinen tapa.

Vireilletulon ja valmisteluvaiheen yhdistäminen vaikuttaa myös kuntalaisen tiedonsaantiin ja osallistumismahdollisuuksiin, koska kaavan valmisteluaineiston nähtävilläolon ajankohtaa ei voi ennakolta tietää. Osallisen on siis oltava valmis kertomaan mielipiteensä, kun kaava tulee vireille.

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

Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja kaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa herättää kysymyksiä. Kumppanuuskaavoitus sinänsä on jo laajalti käytetty keino edistää alueidenkäytön suunnittelua. Kaavoitus käynnistyy usein myös suunnitteluvarauksella. Varsinkin suunnitteluvarausten ongelmana on niistä puuttuva asukkaiden vuorovaikutuksen mahdollisuus. Kaavan laatimisaloitteen käsittely monijäsenisessä luottamuselimessä periaatteessa turvaa kunnallista demokratiaa. Voi kuitenkin kysyä, mitkä ovat luottamushenkilöiden todelliset mahdollisuudet ottaa yksityiskohdissaan kantaa erityyppisiin, vaikkakin perusteltuihin kaavan laatimisaloitteisiin. Perustellun aloitteen laatiminen aiheuttaa sekin kustannuksia, jotka kasvavat sitä mukaa kun aloitetta lähdetään tarkentamaan ja konkretisoimaan. Luottamushenkilöiden voi olla vaikea suhtautua kielteisesti hankkeisiin, joihin on jo uhrattu mahdollisesti huomattaviakin suunnittelukustannuksia.

Maanomistajien kaavoissa yleisesti ottaen on se vika, että niiden ”projektipäällikkönä” toimii yleensä hanketoimija eli henkilö, jolla ei ole tarvittavaa maankäytönsuunnittelukoulutusta ja näkemystä kaavoitusprosessista tai päätöksenteosta. Konsultti on aina alisteinen tilaajalle eli hanketoimijalle, eikä voi määrätä esim. joitain selvityksiä tehtäväksi, jos tilaaja ei niitä aio rahoittaa. Hanketoimijan on tarkoituksenmukaista minimoida kaavoitukseen käytetyt kustannukset. Elinvoimakeskus ja kunta joutuvat ohjaamaan kaavoitusta jälkijättöisesti, pahimmillaan vasta lausuntojen muodossa tai valittamalla. Kaavoitusta moititaan hitaudesta,

vaikka tosiasiassa ei ole tehty tarvittavia selvityksiä ja vaikutustenarviointeja. Erityisen työllistäviä tällaiset kaavat ovat kunnille. Kunnan kaavoittajalle jää konsulttitöiden korjaajan ja ohjaajan rooli, mihin menee paljon aikaa. Vaikka kaavoitussopimuksen tulisi ohjata tätä ja kaupunki hyväksyy konsultin, ei tässä vaiheessa useinkaan vielä tiedetä, mitä kaikkea kaava tulee edellyttämään. Eli kuntien näkökulmasta maanomistajien kaavat voivat rasittaa kaavoitusresurssia yhtä paljon kuin omat kaavaprosessit. Lisäksi kaavaratkaisuihin on vaikea vaikuttaa, vaikka kunnalla on kaavoitusmonopoli – mitä se tässä yhteydessä oikeastaan edes tarkoittaa? Ratkaisuna voisi olla edellytys, että maanomistajien kaavoissa vastuullinen projektipäällikkö olisi aina kunnan kaavoittaja tai kunnan valitsema henkilö, ja kunnan rooli kaavaprosessissa nostettaisiin yksityisen maanomistajan kanssa tasa-arvoiseen asemaan.

Toisaalta aloiteoikeuden lisäämisen juuri alueidenkäyttölakiin voi nähdä myös mahdollisuutena korjata nykykäytäntöjen ongelmia. Nykyisen aloiteoikeuden nojalla toteutetuissa suunnittelutapauksissa on ilmennyt, että suunnittelusta vastaava yksityinen taho voi evätä olennaista tietoa osallisilta ja myös kunnan suunnittelijoilta vetoamalla esim. liikesalaisuuksiin (esim. Harsia & Nummi, 2024b). Osallisen tiedonsaantioikeus ei julkisuuslain nojalla ulotu yksityisen toimijan tuottamaan suunnittelutietoon.

YSS ry esittää, että aloiteoikeuden rinnalla tulisi vähintäänkin edellyttää avointa tiedonjakamista aloitteista ja niiden tavoitteista sekä mahdollistaa mielipiteiden esittäminen jo aloitevaiheessa, ennen kaavoituksen aloittamispäätöksen tekemistä.

Luku 13. Merialuesuunnittelu

Ei huomautettavaa.

Luku 14. Kansallinen kaupunkipuisto

Ei huomautettavaa.

Luku 15. Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei huomautettavaa.

Luku 16. Pakkokeinot ja seuraamukset

Ulkasakkoa ja teettämishukkaa koskeva säännös ei voi olla blankotyyppinen. Siinä pitää yksilöidysti määritellä ne tilanteet, joissa pakkokeinoja voi käyttää.

Luku 17. Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei huomautettavaa.

Luku 18. Muutoksenhaku

Muutoksenhakuun esitetään rajoituksia. Kuntalain yleinen valitusoikeus muuttuisi asianosaisperusteiseksi valitusoikeudeksi tilanteissa, joissa asemakaava laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Tällaisissa tilanteissa valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Säännös, yhdessä maanomistajalle esitettävän oikeuden kanssa tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitetun yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle (AKL 90 §), avaa kiintoisia näkymiä. Jos maanomistaja tekisi esim. aloitteen aurinkovoimarakentamista varten laadittavaksi kaavaksi, ja kunta suhtautuu aloitteeseen myönteisesti ja alue tätä tarkoitusta varten yleiskaavoitetaan, ja sen jälkeen em. yleiskaavan pohjalta laaditaan asemakaava, supistuisi valitusoikeus asianosaisiin. Kuitenkin tunnettua on, että yleiskaavavaiheessa ei vielä moni ikään kuin ”havahdu” ottamaan asiaan kantaa. Sama koskee kysymystä rakennetun ympäristön ja kulttuurihistoriallisten arvojen suojelusta. Vaikka ne ovat osa yleiskaavalle säädettyä sisältövaatimusta (AKL 37 §) jäävät ne usein yleisluontoisemman selvittelyn asteelle verrattuna asemakaavaan. Asemakaavan yhteydessä voidaan myös nykyiseen tapaan antaa maanomistajan kannalta kohtuuttomiakin suojelumääräyksiä (AKL 58 §), jolloin niiden korvaamiseen sovelletaan rakennusperintölakia. Esimerkiksi yhteisöillä ei olisi enää valitusoikeutta asemakaavasta, joka laaditaan yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Suojelukysymykset eivät kuitenkaan useinkaan ole vahvemmin esillä yleiskaavassa. Asemakaavavaiheessa voitaisiin kaiki kuitenkin katsoa, ettei suojeluasioidenkaan osalta ole yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikettu. Ja kun tähän lisätään jo voimassa olevan rakentamislain tuomat esim. purkamisluvan valitusoikeuden rajoitukset (RakL 182 §), jotka ovat poistaneet yhteisöjen valitusoikeuden purkamisluvasta, supistuisi yhteisöjen mahdollisuudet puuttua suojelukysymyksiin lähinnä vain yleiskaavavaiheeseen. Yhteisöille tulisi muutoinkin lisäedellytykseksi asemakaavasta valittamiseen muistutuksen tekeminen. Jos muistutus jäisi epähuomiossa tekemättä, valitusoikeus menetettäisiin.

Professori Eija Mäkisen selvitys, jossa on tarkasteltu kunnallisvalitusta suhteessa hallintovalitukseen kaavoituksessa, on osoittanut, ettei valituslajin muuttaminen kunnallisvalituksesta asianosaisasemaan perustuvaksi hallintovalitukseksi, juurikaan vaikuttaisi tavoitteeseen vähentää valituksia ja edesauttaisi prosessien sujuvoittamista.⁷ Lakiluonnoksessa ehdotettu muutos tarkoittaisi merkittävää muutoksenhakuoikeuden rajoittamista muilta kuin asianosaisilta, jotka ovat lähinnä maanomistajia. YSS ry ei kannata esitettyä muutosta, jonka vaikutukset kohdistuisivat esimerkiksi kulttuurihistoriaa vaalivien yhdistysten vaikutusmahdollisuuksiin. Voi myös aiheellisesti kysyä, vastaisiko esitetty valitusoikeuden rajoitus Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia.

⁷ Eija Mäkinen: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Ympäristöministeriön raportteja 10/2016.

Luku 19. Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto ja voimaantuloa koskevat säännökset

Ei huomautettavaa.

Luku 20. Erinäiset säännökset

Viranomaisen tarkastusoikeutta koskeva säännös tulee synkronisoida yhteen mahdollisen asuntojen lyhyt vuokrausta koskevan sääntelyn kanssa. Asuntojen toistuvan lyhyt vuokrauksen valvonnassa joutuu viranomainen ottamaan kantaa ilmiön kaavan mukaisuuteen.

Luku 21. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei huomautettavaa.

.....

Laki alueidenkäyttölain muuttamisesta

Kaavojen toteuttamisesta annettavaksi laiksi muuttuvaan alueidenkäyttölakiin (101 a §) esitettävä korvaussäännös metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta tulisi käytännössä johtamaan siihen, että kunnat jättäisivät enenevässä määrin metsäalueet kaavoituksen ulkopuolelle. Kunnilla ei olisi käytännössä mahdollisuuksia lähteä maksamaan korvauksia metsämaiden suojelumääräyksistä. Epäselväksi myös jää, koskisiko korvaussäännös myös *luo*-alueita, erilaisia metsän suojavyöhykkeitä tai esimerkiksi VR:n alueelle annettua avohakkuukieltoa. YSS ry katsoo, että esitetty korvaussäännös on ristiriidassa luonnon monimuotoisuutta edistävien pyrkimysten kanssa eikä seura kannata esitettyä säännöstä.

11.7.2025

Yhdyskuntasuunnittelun seura ry

Matti Vatiola, puheenjohtaja

Lauri Jääskeläinen, varapuheenjohtaja

YSS ry

11.7.2025
