

15.08.2025

190/03.00.00.00/2025
Luonnos hallituksen
esitykseksi
eduskunnalle uudeksi
alueidenkäyttölaki

kirjaamo.ym@gov.fi

Viite
VN/26856/2023

1.1 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

1.1.1 Johdanto

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)

1.1.2 Tausta

Alueidenkäyttölain valmistelua varten asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi alueidenkäyttölaki hallituksen esityksen muotoon (ympäristöministeriön päätös 1.11.2023). Työryhmän toimikausi oli 10.11.2023–30.9.2024.

1.1.3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa alueidenkäyttöä koskevat säännökset Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös, että alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä uudistettaessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja sujuvoittaa alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä ja tehdä niihin tarvittavat lakitekniset ja kielelliset korjaukset.

1.2 HSL:n lausunto

1.2.1 Yleisiä huomioita

Olemassa olevan suunnittelujärjestelmän säilyttäminen on hyvä lähtökohta, kun maankäytön ja rakentamisen lainsäädäntöä uudistetaan. Myös sujuvoittamis- ja selkeyttämistavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia. Aiempi maankäyttö- ja rakennuslaki jakaantuu uudistuksessa neljään eri lakiin, joilla on vahvat kytkökset toisiinsa. Kokonaisuuden ja muutoksien vaikutuksien hahmottaminen on vaikeaa, koska lait uudistuvat yksi kerrallaan. Myöskään lakiuudistukselle rinnakkainen valtion aluehallinnon uudistus ei vielä näytä selkeältä. Keskeinen tavoite sujuvoittamisesta ei tule ainakaan heti toteutumaan, koska kestää jonkin aikaa ennen kuin uudet toimintamallit, lakien väliset kytkökset ja uusi oikeuskäytäntö muotoutuvat.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä on alueidenkäyttölain lähtökohta ja sen keskeistä sisältöä. Suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että kullakin suunnittelutasolla on oma selkeä merkityksensä ja tehtävänsä kokonaisuudessa. Esitetyt uudistukset ovat osin tarpeellisia ja toimivia, mutta osin tilanne heikkenee suhteessa nykytilaan. Erityisesti strategisen suunnittelun – maakuntakaavan ja yleiskaavan – keinot menettävät voimaansa. Esitetyllä muutoksella on suuri vaikutus esimerkiksi seudulliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. HSL vastaa lakisäateisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta Helsingin seudulla. Onnistunut seudullinen liikennejärjestelmän suunnittelu edellyttää liikenteen ja yhdyskuntarakenteen ratkaisujen yhteen sovittamista koko alueelle ja laajemminkin. Aiemmin tätä yhteen sovittamista on tehty Helsingin seudulla sekä maakuntakaavoituksen yhteydessä että MAL-työssä. Alueidenkäyttölain uudistuksen myötä syntyy

riski, että maakuntakaavan merkityksen ohentuessa myös seudullisten kysymysten yhdessä ratkaiseminen vaikeutuu.

Maankäyttö- ja rakennuslain pilkkominen neljään osaan monimutkaistaa sääntelyä. Lainvalmistelun hajanaisuus aiheuttaa merkittävän riskin kokonaisuuden toimivuuden suhteen, sillä kokonaisuuden vaikutusten arviointia ei ole mahdollista tehdä eritahtisesta etenemisestä johtuen. Ilman useamman lain muodostaman kokonaisuuden toimivuuden arviointia ei voida varmistua siitä, toteuttaako uudistus hallitusohjelman tavoitteet.

Hallitusohjelmassa on sitouduttu siihen, ettei kaavatasojen lukumäärä kasva. Luonnoksen mukaan kaavajärjestelmään ollaan kuitenkin tuomassa uusi kaavataso (uudenlainen kuntien yhteinen yleiskaava) maakuntakaavan ja yleiskaavan väliin. Tältä osin nykyiseen lainsäädäntöön esitetty muutos on hallitusohjelman vastainen.

1.2.2 Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Kahdeksannessa pykälässä on esitetty yhteistyövelvoite alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista koskeissa seudullisissa asioissa. On sinänsä hyvä asia, että vakiintunut MAL-yhteistyö kirjataan lakiin. Jää kuitenkin epäselväksi, mitä pykälällä tavoitellaan. Yhteistyövelvoite on toteutettavissa hyvin eri tasoissa järjestelyinä eri kaupunkiseuduilla, eikä valtion velvollisuus osallistua yhteistyöhön aseta käytännössä minkäänlaisia tavoitteita tai raameja kuntien ja valtion väliselle yhteistyölle.

HSL vastaa lakisääteisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta Helsingin seudulle (ml. SUMP-vaatimukset) sekä sen SOVA-lain mukaisesta vaikutusten arvioinnista. Valtio on osallistunut Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitteluun sekä eri yhteistyöryhmien kautta että rahoittamalla suunnittelua. Liikennejärjestelmäsuunnitelma on ollut kahdella edellisellä MAL-suunnittelukierroksella integroitu osa seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitelmia (MAL 2019 ja MAL 2023). Tulevalla suunnittelukierroksella liikennejärjestelmäsuunnitelma tulee olemaan MAL-suunnitelman liite, mutta prosessit kulkevat hieman eri tahtiin. Haasteena on alueidenkäytön suunnittelun saaminen oikea-aikaisesti mukaan liikennejärjestelmän suunnitteluprosessiin.

Kunnat vastaavat MAL-suunnitelman laatimisesta, eikä valtio ole osallisena MAL-yhteistyöryhmissä. Aiemmillä MAL-suunnittelukierroksilla valtion osallistuminen on varmistettu liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteydessä, pääosin HSL:n koordinoimana. Jatkossakin HSL osallistuu MAL-suunnitelman laatimiseen, mutta MAL-suunnittelun koordinoitavia tehtäviä HSL:llä ei enää tulevalla suunnittelukierroksella ole. Uudenmaan liitto vastaa maakuntakaavan laatimisesta, mutta Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta vastaa HSL. Helsingin seutu poikkeaa siis muista MAL-seuduista monitoimijaympäristönsä ja lakisääteisen liikennejärjestelmäsuunnitelman osalta. Pykälässä tulisi selkeästi määrittää, mitä kaupunkiseuduilta edellytetään alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän yhteistyövelvoitteen täyttämiseksi ja lopputuloksena. Samoin tulisi määrittää tavoitteet, joihin yhteistyöllä tulee pyrkiä. Yhteistyövelvoite voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Olisi tärkeää määritellä, mitä tällä yhteistyöllä tavoitellaan. Ilman täsmällisempiä yhteistyön tavoitteita on vaikeaa todeta, onko pykälän velvoite toteutettu.

1.2.3 Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Aluehallinnon uudistusta valmistellaan rinnan alueidenkäyttölain uudistuksen kanssa. Osa nykyisten ELY-keskusten tehtävistä on siirtymässä uuden valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston (LVV) tehtäviksi. Niistä on alueidenkäyttölaissa määritelty vain kaavoitukseen liittyvä osuus, jonka mukaan lupa- ja valvontaviraston on tuettava kunnan alueidenkäytön suunnittelua. Valvontatehtävä koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita. Aluehallinnon uudistus tuo paikallisiksi viranomaistahoiksi elinvoimakeskukset, joiden tehtäväksi on määritelty alueidenkäytön edistäminen.

Hallitusohjelman keskeisen tavoitteen eli sujuvuuden kannalta aluehallinnon uudistus ei vielä näytä parantavan nykytilannetta. Esimerkiksi seudullisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa ja MAL-yhteistyössä joudutaan tekemään samassa asiassa yhteistyötä usean eri valtion viranomaisen kanssa. Valtion viranomaisten tavoitteet eivät aina ole yhtenevät ja yhteensovittamisen tarve kasvaa. Helsingin seudulla on jatkossa useita rinnakkaisia ja toisiinsa kytkeytyviä suunnitteluprosesseja, joihin osallistuvat

eri valtion viranomaiset. Kokonaisuuden hallinta ja yhtenäisen seudullisen kehitysnäkymän (mm. visioiden, tavoitteiden, linjausten, kehityskuvien) määrittäminen vaikeutuu. On myös olemassa riski, että paikallisten olojen ja erityiskysymysten tuntemus heikkenee valtakunnallisessa virastossa.

1.2.4 Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ei ole.

1.2.5 Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Hallitusohjelmasta välittyy yleinen pyrkimys nopeuttaa prosesseja, tehostaa suunnittelujärjestelmän toimintaa sekä vahvistaa erityisesti yksityisten investointien edellyttämää ennustettavuutta. Maankäytön ennakoitavuus ja pitkät kehitysnäkymät on monesti mainittu Suomen merkittävänä kilpailutekijänä investointien kannalta. Asetettujen hyvien tavoitteiden ja pitkän kehitysnäkymän saavuttaminen muuttuu kuitenkin vaikeammaksi, jos maakuntakaavoituksen lainsäädäntöä muutetaan nyt esitetyllä tavalla. Monet akuutteja toimia edellyttävät maankäyttöön nivoutuvat kysymykset (Helsingin seudulla esimerkiksi lähijunaliikenteen varikot ja raskaan liikenteen taukopaikat) vaativat seudullista suunnittelua ja yhteensovittamista, sillä ongelmat ja niiden ratkaisut eivät katso kuntarajoja. Nykykäytännön mukainen yhteistyö maakuntakaavoituksen kanssa on aiemmin luonut hyvän pohjan Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän (MAL) suunnittelulle.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla on Suomen elinvoiman kannalta merkittävä rooli. Alueidenkäytön suunnittelu on avaintekijä kasvun kestävässä ohjaamisessa. Kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenne, liikennejärjestelmä, palveluverkko ja viheralueiden verkosto muodostavat ylikunnallisen kokonaisuuden. Mikäli maakuntakaavasta rajataan kokonaan pois seudullinen taso, jää suunnittelujärjestelmään aukko. Mikään kaavataso ei jatkossa ratko ylikunnallisia maankäytön kysymyksiä, vaikka kaupunkiseuduilla monet alueidenkäytön haasteet nimenomaan ja yhä enenevässä määrin edellyttäisivät sitä. Myös seudullinen oikeusvaikutukseton liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittaminen (ns. MAL-taso) tarvitsee parikseen yhtenäistä, oikeusvaikutteista maankäytön suunnitelmaa koko alueelle, varsinkin, kun MAL-suunnitelmassa ei ratkaista kaikkia ylikunnallisia kysymyksiä, esimerkiksi viheralueiden verkostoa.

Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite maakuntakaavan yksityiskohtaisuuden ja oikeusvaikutteisuuden keventämisestä. Maakuntakaavan lentokorkeuden nosto ja maakuntakaavan laatiminen aidosti strategisena, ylikunnallisiin kysymyksiin keskittyvänä alueidenkäytön suunnitelmana, joka jättää seudullisissa ja paikallisissa kysymyksissä runsaasti liikkumavaraa kuntien omalle suunnittelulle, on mahdollista myös nykyisellä lainsäädännöllä.

Lakiin ehdotetut muutokset voivat viedä maakuntakaavoitukselta keskeisiä työkaluja ja samalla lisätä kuntien kaavoituksen työkuormaa ja aiheuttaa kustannuksia, kun merkittävä osa seudullisen suunnittelun tehtävistä selvityksineen ja vuorovaikutusmenettelyineen siirretään kuntien tehtäväksi. Yleiskaavojen laatimistarve tulee kasvamaan, mikä on riski sujuvoittamistavoitteiden kannalta.

Maakuntakaavalle esitetyt sisältövaatimukset perusteluineen ovat paikoin ristiriidassa maakuntakaavan tarkoituksen kanssa, ja ne syövät maakuntakaavan mahdollisuuksia toteuttaa sen perustehtäviä.

Esimerkiksi yhdyskuntarakenne on terminä rajattu pois maakuntakaavan sisältövaatimuksista, mutta monet listatuista sisältövaatimuksista linkittyvät nimenomaan yhdyskuntarakenteeseen.

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne on suunnittelun keskiössä monen muun teeman, kuten liikenteen, viherrakenteen, elinvoiman ja palveluverkon kannalta. Esimerkiksi kestävä liikennejärjestelmä syntyy vain, kun sekä seudun yhdyskuntarakennetta että liikennejärjestelmää tarkastellaan samanaikaisesti. Tiukasti tulkittuna uusi laki voisi tarkoittaa sitä, että seututasoinen yhdyskuntarakenteen ohjaus jää kokonaan pois alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän piiristä.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevasta pykälästä on poistettu lause ”Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin.” On kuitenkin erittäin tärkeää, että myös jatkossa maakuntakaavoja voidaan räätälöidä ohjaustarpeen mukaan erilaisille alueille ja erilaisiin tarpeisiin.

1.2.6 Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaava on kunnille keskeinen väline kasvun kestävässä ohjauksessa. Oikeusvaikutteiset yleiskaavat mahdollistavat ja turvaavat kuntien pitkäjänteisen kehityksen ja antavat selkänöjää yksittäisille

asemakaavoille. On ensiarvoisen tärkeää, että yleiskaavojen asemaa suunnittelujärjestelmässä ei heikennetä.

Maakuntakaavan heikentäminen lisää työmäärää kuntien kaavoituksessa, kun ylikunnallisia vaikutuksia aiheuttavia alueidenkäytön suunnittelun teemoja selvityksineen ja vuorovaikutusmenettelyineen siirtyy maakuntien liitoilta kuntien tehtäväksi. Nykyisin maakuntakaavoitukseen sisältyvien asioiden siirtäminen kuntakaavoitukseen voi myös hankaloittaa seudullisten ja ylikunnallisten kysymysten aitoa, yhteistä ratkaisemista sekä rajata naapurikuntien ja seudullisten organisaatioiden tiedonsaantia ja oikea-aikaista osallistumista suunnitteluun.

Pykälässä 41 esitetään, että voimassa olevan yleiskaavan sijaan laadittavaa asemakaavaa ohjaa samanaikaisesti laadittavana oleva yleiskaava. Pykälä mahdollistaa voimassa olevan yleiskaavan sivuuttamisen käytännössä jokaisen asemakaavan ja asemakaavamuutoksen yhteydessä. Säännös heikentää merkittävästi yleiskaavan asemaa suunnittelujärjestelmässä ja sen sitovuutta. Osallisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että asemakaavan valmistelun aikana on selvää, mikä yleiskaava valmistelua ohjaa ja mitä alueelle on mahdollista toteuttaa. Lainsäädännön tulisi edistää hankkeita suunnittelujärjestelmän kautta, eikä siitä poiketen.

Luonnoksessa esitetään uutena kuntien yleiskaavoitusta ohjaavana kaavatasona uudenlaista kuntien yhteistä yleiskaavaa. Esitys on hallitusohjelmakirjauksen vastainen. Hallitusohjelmassa todetaan yksiselitteisesti, että ”sitoudutaan siihen, ettei kaavatasojen lukumäärä kasva.” Uusi kaavataso sekoittaa suunnittelujärjestelmää, lisää byrokratiaa ja heikentää kaavoituksen sujuvuutta.

Vaikka nykyinenkin laki mahdollistaa kuntien yhteiset yleiskaavat, on käytäntö osoittanut, että kynnys niiden laatimiseen on korkea. Todennäköisesti myöskään uusi kaavamuoto ei tule saavuttamaan suurta suosiota. Kaiken kaikkiaan kuntien yhteisen yleiskaavan käytännön soveltamiseen liittyy monia epäselvyyksiä ja riskejä.

Nykyisin voimassa olevassa laissa korostetaan maakuntakaavan ohjausvaikutusta. Uudessa lakiehdotuksessa tämä ohjaustehtävä poistuisi ja yhteinen yleiskaava ohjaisi kuntien yleiskaavojen laadintaa. Käytännössä yhteinen yleiskaava mahdollistaisi esimerkiksi sen, että kaksi kuntaa voi ohittaa laajemmin seudullisesti tai maakunnallisesti yhdessä sovitun ratkaisun.

1.2.7 Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Ei kommentteja.

1.2.8 Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Seudullisen kaupan verkon ohjaus ja vaikutusten arviointi siirtyy lakiluonnoksessa maakuntakaavasta kuntakaavoituksen tehtäväksi. Kaupan sijoittumisella on kuitenkin merkittäviä seudullisia vaikutuksia liikenteeseen, joten kysymys tulisi jatkossakin ratkaista yhtä kuntaa laajemmalla alueella.

Voimassa olevassa laissa edellytetään, että osoitettaessa vähittäiskaupan suuryksiköitä keskusta-alueiden ulkopuolelle on huolehdittava siitä, että 1) suunnitellulla alueidenkäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen; että 2) alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä, kävellen ja pyöräillen; ja että 3) suunniteltu alueidenkäyttö ei estä sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Näistä kaksi viimeistä kohtaa on poistettu nyt lausunnoilla olevasta lakiluonnoksesta. Kaupan sijoittumisella on merkittävä vaikutus asiointimatkoihin ja liikenteestä aiheutuviin haittoihin (mm. ilmastovaikutukset ja ruuhkautuminen) sekä palveluiden saavutettavuuteen tasapuolisesti kaikille väestöryhmille, myös ilman henkilöautoa. Siksi saavutettavuus joukkoliikenteellä, kävellen ja pyöräillen sekä asiointimatkojen pituus ovat tärkeitä asioita, joiden vaikutusten huomioiminen tulisi edelleen säilyttää laissa.

1.2.9 Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Ei kommentteja

1.2.10 Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Ei kommentteja

1.2.11 Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei kommentteja

1.2.12 Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Ei kommentteja

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

Ei kommentteja

1.2.14 Koementit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei kommentteja

1.2.15 Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei kommentteja

1.2.16 Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei kommentteja

1.2.17 Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Ei kommentteja

1.2.18 Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei kommentteja

1.2.19 Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Ei kommentteja

1.2.20 Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto j voimaantuloa koskevat säännökset

Ei kommentteja

1.2.21 Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei kommentteja

1.2.22 Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei kommentteja

1.2.23 Kommentit alueidenkäyttölain muuttamisesta (liitelaki, nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamislainsiksi)

Ei kommentteja

1.2.24 Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Ei kommentteja

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

Ei kommentteja

Lisätietoja antaa

Johanna Järvinen, johanna.jarvinen@hsl.fi

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)

Vesa Silfver

vs. toimitusjohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä 15.8.2025. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa HSL:n kirjaamosta.