Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto
7.9.2026

TALOUSVALIOKUNNALLE

LAUSUNTO
Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 70/2026 vp

Sisällys

1. Johdantoa ja yleisiä havaintoja 1
2. Aurinkovoimalat 2
3. Tuulivoimalat 3
4. Eräitä muita energiantuotannon kannalta huomattavia säännösehdotuksia 4

1. Johdantoa ja yleisiä havaintoja

Hallituksen esitys (HE 70/2026) sisältää ehdotuksen uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja nimeltään uuden lain kaavojen toteuttamisesta, jossa voimaan jätettäisiin rakentamislain (751/2023) säätämisen yhteydessä kumoamattomat ja nyt säädettävän alueidenkäyttölain yhteydessä kumottavaksi ehdottamattomat alueidenkäyttölain (132/1999, aiemmin maan-

käyttö- ja rakennuslain) säännökset. Lisäksi ehdotetaan muutoksia muihin lakeihin, joista merkittävimmät koskevat rakentamislakia.

Tässä lausunnossa huomiot kohdistuvat lähinnä voimassa olevaan alueidenkäyttölakiin nähden uusiin tuulivoimaloita ja aurinkovoimaloita koskeviin säännöksiin. Jäljempänä ehdotuksella tarkoitetaan alueidenkäyttölakiehdotusta ja muiden ehdotusten osalta ehdotus on yksilöity tarkemmin.

2. Aurinkovoimalat

Aurinkovoimayleiskaavaa koskevat ehdotukset eli 70 § (yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena), 71 § (aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset) ja 72 § (aurinkovoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisesta perittävä korvaus) ovat lähtökohtaisesti yhdessä rakentamislain 46 §:n 2 momentin kanssa tervetulleita aurinkovoimaloiden kontrollointia koskevia säännöksiä. Perusratkaisultaan säännökset ovat tuulivoimarakentamissäännösten kanssa yhdenmukaisia eli yleiskaava mahdollistaa rakentamisen ilman suunnittelutarveharkintaa tai asemakaavaa.

Aurinkovoimasääntely johtaisi käytännössä siihen, että rakentamislaissa säädettäväksi tulevan 50 hehtaarin kokorajan alapuolella olevat aurinkovoimat voitaisiin sijoittaa rakentamisluvalla (usein aivan pienet ”voimalat” on rakennusjärjestyksissä rajattu lupakontrollin ulkopuolelle) ja suuremmat yleiskaavan nojalla. Kysymystä siitä, onko 50 hehtaaria oikea raja, ei voitane ratkaista ”tieteellisen tarkasti”, vaan joidenkin kuntien maankäytön näkökulmasta raja-arvo on liian alhainen ja toisissa kunnissa voidaan harvoin myöntää lupaa senkään kokoiselle aurinkovoimalalle. Eräs mahdollisuus joustavoittaa sääntelyä voisi olla, että kunnat voisivat rakennusjärjestyksessään määrätä, että tietyn kunnallisesti harkitun kokoluokan voimalat eivät vaatisi yleiskaavoitusta (lakiin voisi olla myös mahdollista ottaa maksimimäärä). Tämä edellyttäisi nimenomaista säännöstä rakennusjärjestystä koskevaan rakentamislain 17 §:ään.

Ehdotuksen 71 §:n 2 kohtaan sisältyy varsin tulkinnanvarainen erityinen sisältövaatimussäännös, kun on huolehdittava siitä, että aurinkovoimalan pinta-alasta ei osoiteta merkittävää määrää metsämaalle. Perusteluissa todetaan, että ”vain pieni osa aurinkovoimalan pinta-alasta voitaisiin sijoittaa metsämaalle”. Perusteluissa säännöksen tarkoitusta on avattu kiitettävästi ja jonkin verran myös tulkintaa esimerkiksi sulkien kitumaat ja jouto-

maa metsämaan ulkopuolelle. Tästä huolimatta ”merkittävä määrä” on kovin tulkinnanvarainen, vaikka perusteluissa ”säädetään” se vain pieneksi osaksi, joka supistaa metsämaan alaa erittäin merkittävästi. Säännöksen tarkentaminen ei olisi kovin helppoa, mutta sitomalla metsämaan määrä hankealueen kokonaisalaan jollakin suhteella, esimerkiksi prosenttimäärällä olisi eräs mahdollisuus säännöksen selkeyttämiseksi. Jo pelkästään se, että säännöksessä säädettäisiin – ilman prosenttia – suhteesta hankkeen kokonaispinta-alaan, vähentäisi tulkinnanvaraa jonkin verran, eikä olisi perustelujen absoluuttiselta kuulostava ”vain pieni osa”.

3. Tuulivoimalat

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisisä sisältövaatimuksia koskevaa 68 §:n säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 2 momenttiin sisällytettäisiin säännös siitä, että maakuntakaavassa osoittamaton tuulivoimala voitaisiin yleiskaavassa sijoittaa vain vähintään 1250 metrin etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä asemakaavassa tai 40 tai 73 §:ssä tarkoitetussa yleiskaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista. Lisäksi ehdotuksen 68 §:n 4 momenttiin tulisi säännös, jonka mukaan 1250 metrin vähimmäisetäisyyttä ei sovellettaisi, jos vähintään neljältä viidesosalta sellaisista asuinrakennuksista, rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista ja kaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista, jotka sijaitsevat lähempänä kuin 1 250 metrin etäisyydellä suunnittelusta tuulivoimalasta, saadaan maanomistajan ja mahdollisen maanvuokraoikeuden haltijan suostumus. Säännösehdotus on erityisesti 1/5 osan kannalta ongelmallinen. Näiden osalta 4/5 osan antama suostumus voisi vaikuttaa heidän omistamansa kiinteistön arvoon ja altistaa asukkaat ympäristöhäiriölle vastoin heidän tahtoaan. Sinänsä suostumussäännös antaisi mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon, mutta tämä vaikutusmahdollisuus ei koskisi 1/5-osaa alle 1250 metrin etäisyydellä olevia.

Kun tuulivoiman merkittävä ympäristövaikutus johtuu melusta, on ainakin teoreettisesti mahdollista, että tuulivoimala voisi sijoittua niin lähelle asuinrakennusta, että siitä aiheutuisi terveyshaittaa. Voisiko kiinteistön omistaja tai haltija näin suostua mahdolliseen terveyshaittaan? Tuulivoimayleiskaavaa laadittaessa on tietysti sovellettava valtioneuvoston päätöstä melutason ohjearvoista (993/1992), joka on aikanaan annettu kumotun meluntorjuntalain (382/1987) nojalla, mutta pysytetty ”voimassa” ympäristönsuojelulakien (113/2000 ja 527/2014) siirtymäsäännöksin. Vaikka meluohjearvopäätöstä ”noudatetaan-

kin” käytännössä tiukasti, kyse on kuitenkin ohjearvoista ja vaikutusten arviointiin liittyvästä mallinnuksesta, ja todellinen melualtistus tiedetään vasta toteutuksen jälkeen. Edellä esitetty kysymys on tämän johdosta relevantti. Erityinen problematiikka koskee toisaalta sitä 1/5-osaa, joka ei ole suostumusta antanut ja tilannetta, jossa omistaja ei itse käytä kiinteistöä, vaan sillä asuvat ovat esimerkiksi vuokralaisia. Muussa lainsäädännössä (erityisesti laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, 502/2005 ja ratalaki, 110/2007)), jonka mukaisessa toiminnassa aiheutuu meluhaittoja, sellaiset kiinteistöt, joiden osalta meluohjearvopäätöksen mukaiseen tilanteeseen ei päästä melua rajoittamalla, pääsääntöisesti lunastetaan ja muidenkin haittaa kärsivien kiinteistöjen osalta korvataan kiinteistöjen arvon alentuminen. Melukysymyksissä kiinteistönomistajien asema olisi hyvin erilainen erilaisissa meluasioissa.

Ehdotetun 68 §:n 2, 3, 4 ja 5 momentteihin liittyy myös muita oikeudellisesti ongelmallisia kysymyksiä (esim. korvattavuus ympäristövahinkona 1/5-osaa koskien, tiedon saanti suostumuksesta kiinteistötransaktioissa, ”suostumusriidat”, yhteisomistustilanteet, jne.).

Kun tuulivoimayleiskaavoitusta koskevien säännösten osalta on olemassa suhteellisen vakiintunut kaavoituskäytäntö ja oikeuskäytäntö, olisi tarkoituksenmukaisinta, että sitä ei muutettaisi nykyistä merkittävästi tulkinnanvaraisemmalla ja oikeudellisia ongelmia sisältävällä sääntelyllä.

4. Eräitä muita energiantuotannon kannalta huomattavia säännösehdotuksia

Kaavan laatimisaloitteesta ja ns. kumppanuuskaavoituksesta ehdotetaan erityisiä säännöksiä 90 §:ään (asemakaavan ja yleiskaavan laatimista koskeva aloite) ja 91 §:ään (asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa). Maanomistajalle säädettäisiin oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai suoraan rakentamislupaan oikeuttavan yleiskaavan laatimiseksi omistamalleen alueelle (90 §), ja kunta voisi antaa kaavaehdotuksen laadittavaksi yhteistyössä maanomistajan kanssa (91 §). Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavia säännöksiä; ainoastaan kuntalain 23 §:n yleinen aloiteoikeus on sovellettavissa nykyisin.

Ehdotuksen 90 §:llä ja 91 §:llä on merkitystä myös energiantuotannon kannalta. Tuuli- ja aurinkovoimalahankkeiden lisäksi monet muut energiantuotannon hankkeet (esimerkiksi

biokaasuvoimalat) lähtevät maankäyttöä koskien käyntiin kaavoitusaloitteesta ja asemakaava (joissakin tapauksissa myös yleiskaava) laaditaan hankkeeseen ryhtyvän kanssa yhteistyössä ulkopuolista konsulttia käyttäen. Nykytilanteeseen nähden säännösehdotuksessa uutta olisi 1 momentin mukainen päätöksenteko kunnassa monijäsenisessä toimielimessä sekä se, että laissa lueteltaisiin, minkä tyyppisiä kaavoja voitaisiin antaa maanomistajan laadittavaksi (käytännössä konsultin tai sopimusperusteisesti kiinteistökehittäjän konsultin).

Erityisesti asemakaavojen ja ehdotuksen 40 §:n mukaisten yleiskaavojen osalta, joissa mahdollistetaan niiden käyttäminen suoraan rakentamisluvan perusteena, ehdotus tuo nykyistä selkeämmät säännöt menettelyn lähtökohdista. Kun kaavoituksen menettelysäännösten noudattaminen ja kaavan hyväksyminen olisivat kunnan hallinnassa, sekä lisäksi kunta vastaisi vaikutusten selvittämisestä, julkinen hallintotehtävä olisi kunnan viranomaisen tehtävänä. Kaavan sisällöllisten seikkojen osalta kunta päättäisi ensin siitä, että hanke on kunnan kannalta tarkoituksenmukainen ja kunnalla olisi mahdollisuus asettaa tavoitteita ja ehtoja eli kunnan kannan vastaisesti kaavaa ei voitaisi laatia. Lisäksi se, että kunnalla olisi myös mahdollisuus perustellusta syystä keskeyttää valmistelu tai palauttaa se uudestaan valmisteluun, korostaa sisältökysymystenkin olevan kunnan kontrollissa. Tärkeimmiltä osilta julkisen vallan käyttö olisi ehdotetun säännöksen mukaan kunnalla.

Kokonaisuutena tarkasteltuna ehdotettu 91 § on perusteltu nykykäytäntöä läpinäkyväksi tekevä säännös. Säännöksessä ei annettaisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä yksityiselle, vaan kaavoituksen sisältökysymykset ja menettelyt olisivat edelleen kunnan kontrollissa. Lisäksi sääntely mahdollistaisi yksityisen resurssin käyttöä kaavoituksessa silloin, kun kunnan omat voimavarat ovat rajalliset. Näin erilaiset energiantuotannonkin hankkeet voisivat toteutua, vaikka kunnalla ei olisikaan riittäviä kaavoituksellisia resursseja niiden toteuttamiseen.

Valitusoikeutta koskevien säännösten uudistusehdotuksilla on merkitystä myös energiantuotannon hankkeiden kannalta. Asemakaavan hyväksymispäätöksen osalta ehdotetaan valitusoikeutta koskevaan 114 §:ään voimassa olevasta laista poikkeavia säännöksiä. Lähtökohtaisesti valitusoikeus olisi ehdotuksen mukaan vain asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kaikilla kunnan jäsenellä ei siis näissä tapauksissa olisi enää valitusoikeutta. Käytännössä suurin osa asemakaavavalituksista on asianosaisten tekemiä (esityksen s. 92) eli ”puhtaita” kunnan jäsenen tekemiä valituksia on ollut kokonaismäärään suhteutettuna ilmeisen vähän. Tässä suhteessa muu-

tosta ei voida pitää käytännön kannalta erityisen merkittävänä, vaikka lähtökohtaisesti ja periaatteellisesti tarkasteltuna muutos kaventaa merkittävästi valitukseen oikeutettujen piiriä. Energiantuotannon hankkeiden kannalta ehdotus omalta osaltaan voisi jossakin määrin nopeuttaa hankkeen etenemistä.

Rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeuden osalta ehdotuksen 114 §:n 3 momenttiin on otettu erityisiä säännöksiä, joiden mukaan yhteisöillä on asemakaavan hyväksymispäätöksestä valitusoikeus, jos ne ovat tehneet muistutuksen kaavaehdotuksesta. Kuitenkin yhteisöillä on tietyissä tilanteissa aina valitusoikeus.

Ehdotuksen 9 §:n mukainen suunnittelutarvealuetta koskevien sanamuotojen uudistaminen on perusteltua ja ehdotus tuo selvemmin esille suunnittelutarvealueen käsitteen. Käsite itsessäänhän on epäonnistunut, kun se ei toimi suunnittelun aloituskynnyksenä, eikä suunnittelutarvealueen osalta välttämättä ainakaan kunnan toimesta suunnitella muutoksia alueen käyttöön. Säännösehdotuksen 2 momentti ei kuitenkaan poikkea voimassa olevasta laista eli säännös olisi edelleen varsin tulkinnanvarainen, vaikka sen osalta onkin oikeuskäytäntöä rakennuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain ajalta.

Rakentamislain 46 §:n 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi ja sen muutoksen jälkeen sijoittamisen edellytyksenä alueidenkäyttölain 9 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella olisi lain 45 §:ssä säädetyn lisäksi, että rakentaminen ”ei olennaisesti vaikeuta alueidenkäyttölain 79 §:n 1 momentissa tarkoitetun yleisessä tietoverkossa pidetyn tiedon mukaisesti vireillä olevan tai lähiaikoina vireille tulevan yleis- tai asemakaavan laatimista”. Muutos liittyy siis alueidenkäyttölakiehdotuksen 79 §:n 1 momenttiin, jossa säädettäisiin, että kunnan on pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa kunnassa vireillä olevista kaavoista. Lisäksi kunnan olisi pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa myös lähiaikoina vireille tulevista kaavoista, ellei kyse ole vähäisestä asemakaavamuutoksesta. Se, että kunta pitäisi ajantasaista tietoa vireillä olevista kaavoista, on positiivinen uudistus. Voimassa olevan lain mukaan rakentaminen ei saa olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista.

Rakentamislain 46 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöksellä on erittäin suuri merkitys suunnittelutarvealueelle sijoittumista koskevissa asioissa, kun sen mukaan muilla kuin säännöksessä mainituilla alueilla ei sijoittumisen harkinnassa arvioida lainkaan vaikeutumista suhteessa kaavoitukseen. Se siis määrittää sovelletaanko alueellisesti sijoittamisen edellytysten tarkastelua eli sitä vaikeuttaako rakennushanke yleis- tai asemakaavan laatimista,

niillä alueilla, joilla kaavan laatiminen ei ole vireillä. Säännös vaikuttaa suoraan rakentamislupaharkintaan.

Säännöksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan vireillä olevien kaavojen lisäksi myös ”lähiaikoina” vireille tulevia kaavoja. Kun kyse on vireillä olevista kaavoista, joiden osalta kunta on tehnyt päätöksen kaavan laatimisesta, soveltamisala on selvä. Lähiaikoina vireille tulevien kaavojen osalta kysymys olisi kuitenkin hyvin epäselvä. Kunta voisi ilman päätöstä tietoverkossa olevaa tietoa muuttamalla saattaa ”vaikeuttamisarvioinnin” koskemaan rakentamislupaharkintaa. Ehdotettu sanamuoto ”lähiaikoina vireille tulevista kaavoista” ei ole tarkkarajainen ja se johtaisi hyvin epämääräiseen tilanteeseen rakentamislupaharkinnassa suunnittelutarvealueella, ja sillä on suoraan vaikutusta rakennuslupaa hakeneen oikeudelliseen asemaan. Säännösehdotus on epämääräisyydessään erittäin ongelmallinen ja selkeintä olisi, jos tällaista sanamuotoa ei käytettäisi.

Energiantuotannon kannalta on huomattava, että maakuntakaavojen osalta ehdotuksen 21 §:llä pyritään ”nostamaan lentokorkeutta”, kun maakuntakaavan tehtävä rajattaisiin maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin, eikä yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen enää automaattisesti kuuluisi maakuntakaavan tehtäviin (21 §). Muutos olisi perusteltu, vaikka edelleenkin jotkut intressit voivat edellyttää suhteellisen tarkkaakin suunnittelua maakunnallisella tasolla. Energiantuotannonkin osalta edellytetään valtakunnallisuutta tai maakunnallisuutta.

Myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia kuntakaavoitukseen koskevaa sanamuotoa täsmennettäisiin nykyistä joustavammaksi (27 §). Muutos ”ohjeena olemisesta” ”huomioon ottamiseen” ei sanamuodollisesti kuulosta kovin suurelta, mutta sen voi olettaa tuovan joustavuutta kuntakaavoitukseen. Säännös on merkittävä ja perusteltu myös energiantuotannon hankkeiden kannalta, kun Suomen moniportaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä on tässäkin ”jäykkä” kohta.

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä säädettäisiin 41 §:ssä. Ne voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä ja laadittavana oleva yleiskaava ohjaisi asemakaavan laatimista. Lisäksi 41 §:n 2 momentin mukaan olisi mahdollista yleiskaavan hyväksymispäätöksellä kumota voimassa oleva asemakaava. Molemmat säännökset ovat alueidenkäytön suunnittelua joustavoittavia ja tuovat nimenomaiset säännökset näihin tilanteisiin. Menettelyn keventäminen tilanteissa, joissa samalle alueelle tarvitaan samanaikaisesti molemmat kaavatasot, on lähtökohtaisesti perusteltua, ja säännös täydentää tarkoituk-

senmukaisesti myös 38 §:n 4 momentissa säädettyä mahdollisuutta poiketa yleiskaavasta asemakaavaa laadittaessa. Energiantuotannon hankkeiden kannalta ehdotetut säännökset voisivat joissakin tapauksissa merkittävästikin nopeuttaa menettelyä.

Yhteiskäsittelysääntely ei kuitenkaan täysin ulottuisi muutoksenhakuun, kun yleiskaavan ja asemakaavan osalta on säädetty erilaiset valitusoikeussäännökset (yleiskaavan hyväksymispäätöksestä valitusoikeus määräytyisi 113 §:n mukaan ja asemakaavan osalta 114 §:n mukaisesti). Kun kaavat hyväksyttäisiin samalla päätöksellä, ei ehdotuksesta käy täysin selväksi, miten valitusoikeudet asettuvat suhteessa toisiinsa silloin, kun muutoksenhakija olisi asianosainen vain toisen kaavan kannalta – olisiko esimerkiksi mahdollista valittaa päätöksestä vain yleiskaavaa koskevin osin, vaikka päätös on muodollisesti yksi kokonaisuus. Tämän kysymyksen osalta sääntelyä olisi mahdollista täsmentää.

Energiantuotannonkin kannalta on huomion arvoista, että vaikutusten selvittämistä koskevaan sääntelyyn (ehdotuksen 78 §) ehdotetaan eräitä sanamuotomuutoksia, joilla ilmeisesti toivotaan vaikutettavan jatkuvasti lisääntyneeseen selvittämistarpeeseen siten, että selvitettävät kysymykset olisivat merkittäviä itse kaavan sisällön kannalta. Ehdotuksen mukaan kaavan olisi perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Säännösehdotuksen mukaan tulisi selvittää ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset” (voimassa olevan lain 9 §:n mukaan ”merkittävät vaikutukset”). Tarkoituksena ei perustelujen mukaan olisi muuttaa nykytilaa eikä tiukentaa selvitysvelvollisuutta.

Sana ”tieto” korvaisi voimassa olevan lain sanan ”tutkimus”. Sanamuodon muutoksella voi olla jonkin verran merkitystä, kun tutkimus viittaa johonkin selvitysten ja tutkimusten tuottamaan – ehkä uuteenkin – tietoon. Tieto voi kuitenkin perustua organisaation jo aiemmin omaavaan tietoon, eikä selvityksiä ja tutkimuksia välttämättä tarvittaisi niin laaja-alaisesti kuin nykykäytännössä. Ehdotuksen perusteluissa kuitenkin tuodaan esiin myös tarve hankkia tietoa selvityksillä ja tutkimuksilla, jos tietoa ei olisi saatavilla. Ehdotuksen sanamuoto on hyvä yritys vaikuttaa kaavoitusmenettelyn sujuvuuteen ja myös kustannuksiin, mutta vasta käytännössä nähdään miten vaikuttava se tulee olemaan.

Espoossa 7.9.2026

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori, talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto