Anne Jarva

Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

HE 70/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräisen siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki. Lakiin kaavojen toteuttamisesta lisättäisiin uusi metsänkäytön rajoituksien korvaamista koskeva pykälä. Rakentamislakiin tehtäisiin aurinkovoimaloita koskeva lisäys sijoittamisen edellytyksiin.

Lakiesityksen vaikutus kuntatalouteen ja yritysten investointiympäristöön

Alueidenkäytön suunnittelu ja siihen kiinteästi kytkeytyvä kaavojen toteuttaminen vaikuttavat suuresti kunnan elinvoimaan ja kuntatalouteen sekä sitä kautta myös yritysten investointi- ja toimintaympäristöön kunnassa.

Lakiehdotuksessa esitetään kaavajärjestelmän ja vuorovaikutusmenettelyihin joustoja, joita Kuntaliitto pitää erittäin tärkeinä kuntien elinvoimatyön näkökulmasta. Tällaisia myös yritysten toimintaan vaikuttavia kaavoitusta sujuvoittavia elementtejä ovat

- maakuntakaavan lentokorkeuden nosto (21 §)
- mahdollisuus poiketa ylemmästä kaavatasosta (27 § ja 38 §)
- yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely (41 §)
- mahdollisuus yhdistää kaavan vireilletuloon ja valmisteluvaiheeseen liittyviä tiedottamis- ja vuorovaikutusmenettelyjä sekä hyödyntää tiedottamisessa yleistä tietoverkkoa kuntalain 108 §:n mukaisesti (80 § ja 81 §)

Samaan aikaan kunnille esitetään uusia tehtäviä, uusia kaavoitusta koskevia sisällöllisiä vaatimuksia ja uusia hallinnollisia menettelyjä, jotka lisäävät kuntien kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sekä pidentävät kaavoituksen kestoa ja sitä kautta vaikuttavat yritysten investointeihin ja toiminnan kehittämiseen.

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Tällaisia ehdotuksia ovat muun muassa:

- tuulivoiman etäisyyssääntelystä koituvat rajoitukset kuntien mahdollisuuteen kaavoittaa alueita tuulivoimarakentamista varten sekä menettelytavat rajoituksesta poikkeamiseksi (68 §)
- velvoite arvioida asemakaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin (78 §)
- velvoite lähettää kirjallinen ilmoitus asemakaavaa ja ns. suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta kaikille kaavoitettavan alueen maanomistajille ja -haltijoille viimeistään silloin, kun kaavaehdotus annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella (84 §)
- maanomistajan kaava-aloitteiden ja yhteistyöpyyntöjen käsittely monijäsenisessä toimielimessä (90 § ja 91 §)
- suunnitteluvelvoitteet uhkasakkoineen (103 § ja 104 §)
- metsätalouden harjoittamista koskevien rajoitusten korvaaminen (laki alueidenkäyttölain muuttamisesta / kaavojen toteuttamisesta 101 a §)

Kuntaliitto arvioi, että hallituksen esitys kokonaisuutena lisää kuntien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, eikä siten ole hallituksen norminpurkutavoitteiden mukainen. Siinä on myös kuntien itsehallintoa ja strategista liikkumavaraa kaventavia piirteitä.

Kuntaliitto korostaa, että uudet velvoitteet heikentävät kuntien mahdollisuuksia investoida elinvoimaa tukevaan infrastruktuuriin, yritysalueisiin ja asuntotuotantoon. Ne myös nostavat kaavoituksen kustannuksia ja tulevat kaavahankkeessa mukana olevan maanomistajan tai hanketoimijan maksettavaksi, ja lopulta kustannukset nostavat myös uusien yritysten ja asukkaiden kustannuksia. Sellaiset kustannukset, joita kunta ei pysty perimään maanomistajalta, tulisi korvata kunnalle rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Sääntelyn pirstoutuminen heikentää ennakoitavuutta

Käynnissä oleva lainsäädäntöuudistus jakaa kuntien kaavoitukseen, maapolitiikkaan ja kaavojen toteuttamiseen vaikuttavan kokonaisuuden kolmeen osaan: nyt käsillä olevaan alueidenkäyttölakiin ja myöhemmin eduskunnalle annettaviin yhdyskuntakehittämislakiin ja yhdyskuntarakentamislakiin. Näiden yhteisvaikutukset kuntien maankäyttöpolitiikan ja elinvoimatyön edellytyksiin sekä tulisi tunnistaa eduskuntakäsittelyn aikana. Muita kokonaisuuteen vaikuttavia, aiemmin hyväksyttyjä lakeja ovat lunastuslaki ja rakentamislaki. Useiden eri lakien eri pykälien yhteisvaikutuksesta kaavatalous ja kaavojen toteutuskelpoisuus uhkaa heiketä huomattavasti.

Lainsäädännön pirstoutuminen sekä lakien eritahtinen valmistelu ja vaiheittainen voimaantulo vaikeuttavat lakien yhteensovittamista, vaikutusten

arviointia ja toimeenpanoa. Sääntelyn hajoaminen eri lakeihin heikentää lisäksi maankäyttö- ja rakennuslakin sisältynyttä keskeistä suunnittelun ensisijaisuuden periaatetta. Tästä on jo kokemuksia, kun rakentamislakia on alettu soveltaa käytännössä eikä kaavojen perusteella enää voi täysin ennakoida rakentamismahdollisuuksia eikä ympäristössä tapahtuvia muutoksia.

Lain soveltamisen ennakoitavuuden vaikeutuminen vaikuttaa myös yritysten investointi- ja toimintaympäristöön. Suuntausta ei pidä jatkaa asettamalla kunnille sellaisia kaavan toteuttamista koskevia korvaus- ym. velvoitteita, jotka tosiasiallisesti alkaisivat ohjata kunnan kaavoitusratkaisuja ja rajoittaa kunnan maankäyttöön liittyvää elinvoimatyötä.

Tuulivoimarakentaminen

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia koskevaan 68 §:ään ehdotetaan lisättäväksi kategorinen 1 250 metrin etäisyysvaatimus olemassa olevasta, luvitetusta ja asemakaavassa tai suoraan rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa osoitetusta asuinrakennuksesta tai asuinrakennuspaikasta. Etäisyysvaatimus ei koske yleiskaavoja, jotka sijoittuvat maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimala-alueelle. Lisäksi säädetään suostumusmenettelystä, jolla etäisyysvaatimus voitaisiin ohittaa.

Kuntaliitto vastustaa kategorista etäisyyssääntelyä ja siihen liittyvää suostumusmenettelyä siitä huolimatta, että sääntely on jatkovalmistelun aikana kehittynyt sallivampaan suuntaan. Etäisyyssääntely vaikeuttaisi edelleen tuulivoimarakentamista sinne, missä sähkön tarve on suurinta. Suostumusmenettelyineen sääntely myös aiheuttaisi kunnille huomattavaa hallinnollista taakkaa. Suostumusten kerääminen, tallentaminen ja niistä tiedon jakaminen olisi kunnille uusi tehtävä.

Tuulivoiman kaavoitusta koskeva sääntely ja vaikutusten arviointiin perustuva sijoittelu suhteessa asutukseen on nykymuodossaan toimivaa ja käytäntö vakiintunut. Etäisyysvaatimuksen kytkeminen maakuntakaavoituksen olemassaoloon aiheuttaa maakuntakaavan suunnittelutarkkuuteen liittyviä tulkintaongelmia. Esimerkiksi Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2023:57 todetaan seuraavaa: tuulivoimayleiskaava, jossa 21 tuulivoimalaa sijaitsi maakuntakaavan ulkopuolella siten, että tuulivoimaloiden sijaintipaikkojen etäisyys vaihemaakuntakaavassa osoitetuista tuulivoimaloiden alueista oli enimmillään 1,5 kilometriä, on maakuntakaavan mukainen nykyisen lainsäädännön perusteella.

Kuntaliitto toteaa, että kunnilla ei ole muita suostumusmenettelyn kaltaisia tehtäviä, jolloin ne joutuisivat luomaan tähän tehtävään soveltuvat, uudenlaiset menettelyt. Tarkoituksenmukaisempaa olisi käyttää suostumusten tallentamiseen ja niistä tiedon jakamiseen olemassa olevia omaisuustietojen

tallentamiseen tarkoitettuja järjestelmiä, kuten lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä, johon kirjataan mm. hallintopakkopäätöksiä ja rasitteita. Tämä olisi maanomistajien ja vuokraoikeuden haltijoiden oikeusturvan kannalta toimivampi ratkaisu etenkin omistus- tai vuokraoikeuden muuttuessa.

Kuntaliitto katsoo, että kategorisen etäisyysvaatimuksen ja monimutkaisen suostumusmenettelyn sijaan tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyyttä voidaan parantaa suunnittelun avoimuutta ja vuorovaikutusta lisäämällä.

Aurinkovoimarakentaminen

Kuntaliitto kannattaa mahdollisuutta laatia suoraan rakentamista ohjaava yleiskaava aurinkovoimaloiden rakentamiselle. Rakentamislain 46 §:ään ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan vähintään 50 hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa pidettäisiin sellaisena merkittävänä rakentamisena, joka edellyttää asemakaavan laadintaa. Hallituksen esityksessä ei kerrota, mihin esitetty kaavoituskynnys perustuu. Perustelujen mukaan pienemmänkin voimalan rakentaminen voisi edellyttää kaavaa, jos voimala sijaitsisi luonnon kannalta herkällä alueella. Kuntaliitto katsoo, että kunnalla tulee olla mahdollisuus edellyttää kaavaa hankkeen koosta riippumatta myös silloin, kun maankäytön tarpeet tai yhteensovittaminen niin edellyttävät. Kyse voi olla esimerkiksi aurinkovoimala-alueen vaikutuksesta uusien yritys- tai asuntoalueiden suunnitteluun.

Kategorinen kaavoituskynnys rajoittaa kunnan kaavamonopoliin kuuluvaa harkintavaltaa. Liian matala kaavoituskynnys johtaa kaavoituspakkoon. Liian korkea kaavoituskynnys puolestaan voi johtaa käytännössä siihen, että hankkeet luvitetaan ilman kaavallista harkintaa. Mikäli kaavoituskynnyksestä ylipäätään säädetään, sen soveltamisen tulisi olla joustavaa, jotta aurinkovoimaloiden sijoittaminen olisi sujuvaa ja toisaalta aurinkovoimarakentaminen olisi mahdollista sovittaa yhteen muun maankäytön kanssa.

Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta

Kuntaliitto suhtautuu kriittisesti kaavojen toteuttamista koskevaan lakiin ehdotettuun metsänkäytön rajoitusten korvaamista koskevaan pykälään, koska se kasvattaa kuntien korvausvelvoitteita. Luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviä korvaustarpeita ja -vastuita ei tulisi käsitellä vain pistemäisesti sektorilakien yhteydessä.

Kaavojen suojelumääräysten tulee olla maanomistajille kohtuullisia, eikä tätä ole tarkoitus muuttaa käsillä olevassa alueidenkäyttölakiehdotuksessa. Kohtuullisuutta arvioitaessa Suomessa on ollut vakiintuneena käytäntönä ottaa huomioon kaavan kokonaisuus - muun muassa kaavasta koituvat hyödyt ja haitat kokonaisuutena - maanomistajan kannalta. Yleisesti ottaen ei

tulisi synnyttää sellaista tilannetta lainsäädäntöön, jossa samasta asiasta voi saada hyvitystä useampaan kertaan. Kuntaliitto toteaa vielä, että kaavojen toteuttamista koskevan lakiehdotuksen 101 a §:n ja rakentamislain 54 §:n suhde jää epäselväksi. Kuntaliiton käsityksen mukaan rakentamislain 54 § sisältää tarkoituksenmukaisen korvausvelvoitteen rajoituksen.

Hallituksen esityksessä ei kuvata tarkemmin luonnonsuojelulakiin sisältyvää uhanalaisten lajien huomioonottamisvelvoitetta (LSL 76 §) sekä ennallistamisasetuksesta johtuvaa heikentämättömyysvaatimusta, joka koskee asetuksessa mainittuja luontotyyppejä ja lajien elinympäristöjä. Näiden vaatimusten voidaan erityisesti yhdessä kaavojen tarkentuvien sisältövaatimusten kanssa arvioida paikoin olennaisestikin vaikuttavan siihen, millaisia kaavaratkaisuja voidaan ja on tarkoituksenmukaista tehdä sekä millaisia rajoituksia (määräyksiä) kaavoihin tulee jatkossa sisällyttää.

Kuntaliitto katsoo edelleen, että lainsäädäntökokonaisuuden seurauksena näyttäisi mahdollisesti syntyvän tilanne, jossa kaavoihin tulisi sisällyttää nykyistä enemmän metsänkäyttöä rajoittavia määräyksiä, millä olisi myös kuntien korvausvelvoitteita lisäävä vaikutus. Tällä olisi heikentävä vaikutus kuntien kykyyn investoida muuhun maankäyttöön ja yhdyskuntakehittämiseen. Niin kauan kuin yleisempää käsitystä luonnonsuojeluun ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvien vastuiden jakautumisesta ei ole muodostettu, lain näistä syistä kaavoihin vaatimien rajoitusten korvaamisvelvoitteet tulee yksiselitteisesti säätää valtiolle.

Valitusoikeuden rajaamiseen liittyviä huomioita

Ehdotusta asemakaavaa koskevan valitusoikeuden rajaamisesta (114 §) on perusteltu kaavoituksen sujuvoittamisella. Kuntaliitto on lausuntokierroksella ehdottanut muita tapoja, joilla voitaisiin lyhentää kaavoitusprosessin kokonaiskestoa.

Muutoksenhakuoikeuden rajaamiseen liittyy aina välttämättä myös tulkinnanvaraisuutta, mikä lisännee hallintotuomioistuinten tutkimistaakkaa ja voi pidentää muutoksenhakuprosessin kestoa. Ehdotetussa 114 §:ssä tulkinnanvaraisuutta liittyisi siihen, keitä on pidettävä kaava-asian asianosaisina sekä siihen, missä määrin asemakaava on yleiskaavan mukainen.

Muutoksenhakuoikeuden rajaamista koskeva ehdotus sisältää ajatuksen, että kaavoituksen aiemmassa vaiheessa (yleiskaavoituksessa) on ollut mahdollista osallistua. Yleiskaavan yleispiirteisyyden puitteissa voidaan kuitenkin tehdä useammanlaisia asemakaavaratkaisuja, jolloin osalliset eivät pelkän yleiskaavan perusteella voi tietää, millainen ympäristöstä lopulta muotoutuu. Hallintotuomioistuin joutuisi valitusoikeuden ratkaisemiseksi arvioimaan kysymystä yleiskaavan ohjausvaikutuksen noudattamisesta.

On tärkeää, ettei lakimuutoksella vastoin sen tavoitetta lisätä hallinto-oikeuksien työtaakkaa tavalla, joka johtaa muutoksenhakuaikojen pidentymiseen kokonaisuutena. Lakimuutos ei myöskään saisi aiheuttaa epävarmuutta eri toimijoille siitä, onko heillä mahdollisuus hakea muutosta heidän toimintaansa mahdollisesti vaikuttavaan asemakaavaan. Asemakaavan muutoksen vaikutukset voivat esimerkiksi ulottua yllättävän laajalti yritysten liikenteelliseen saavutettavuuteen tai kilpailutilanteeseen.

Kaavoituksella, ml. asemakaavoituksella, nähdään lisäksi olevan erityinen kytkös kunnan itsehallintoon, minkä Kuntaliitto toi esiin lausuntokierroksella. Kunnan jäsenen oikeus kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun liittyy kunnallishallinnon läpinäkyvyyteen, avoimuuteen ja lainalaisuuden valvontaan (Mäkinen 2019). Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeus kytkeytyy myös kysymykseen kunnan jäsenen mahdollisuudesta vaikuttaa ympäristöllisiin kysymyksiin (Häkkänen, 2024). Muutoksenhakuoikeus toteuttaa siten perustuslain 20 § 2 momentin mukaista ympäristöperusoikeutta. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen voi puolestaan osaltaan heikentää oikeusvaltioperiaatetta ja luottamusta yhteiskuntaan.

Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeudella on keskeinen merkitys osana kunnallista itsehallintoa, joka tunnustetaan perustuslain 121 §:ssä. Kunnallisasioissa kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeus on edelleenkin vahva pääsääntö, josta säädetään kuntalain 137 §:ssä (ks. Ympäristöministeriö 2019).

Näihin mainittuihin kysymyksiin liittyviä kriittisiä huomioita esitettiin lausuntokierroksella eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, korkeimman hallinto-oikeuden, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön lausunnoissa.

Yhteeveto

Kuntaliitto toivoo, että talousvaliokunta kiinnittäisi lausunnossaan erityistä huomiota seuraaviin kysymyksiin:

- Lainsäädäntökokonaisuuden tulisi kokonaisuutena ja yksityiskohdissaan olla yritysten, kuntien ja maanomistajien näkökulmasta ennakoitava ja investointeja tukeva. Kuntaliitto on huolissaan siitä, että useiden eri lakien useat pykälät yhteenlaskien heikentävät huomattavasti kaavataloutta ja kaavojen toteutuskelpoisuutta.

- Lakiin ei tulisi sisällyttää sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka tarpeettomasti kuormittaa kunnan hallintoa ja siten hidastaa kaavoitusta. Yksiselitteinen vaatimus kaavoitusta koskevien aloitteiden ja yhteistyöpyyntöjen viemisestä aina monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi estää delegoinnin viranhaltijalle silloin, kun se hankkeen edistämisen kannalta olisi sujuvinta.

- Uudet sisällölliset ja menettelytapoihin liittyvät velvoitteet nostavat kaavoituksen kustannuksia ja tulevat kaavahankkeessa mukana olevan maanomistajan tai hanketoimijan maksettavaksi, ja lopulta kustannukset nostavat myös uusien yritysten ja asukkaiden kustannuksia. Sellaiset kustannukset, joita kunta ei pysty perimään maanomistajalta, tulisi korvata kunnalle rahoitusperiaatteen mukaisesti.

- Kaavoitusjärjestelmän tulee tukea yritysten investointeja muut maankäyttötarpeet huomioon ottaen. Energia-alan kaavoitukselle ei saisi asettaa sellaisia kategorisia vaatimuksia, jotka estävät hankkeiden sujuvaa sijoittamista sinne, missä energian tarve on suurinta ja yhteydet muuhun infrastruktuuriin helpointa järjestää.

- Kuntien mahdollisuus pitkäjänteiseen maankäytön suunnitteluun ja kaavatalouden hallintaan tulee turvata. Niin kauan kuin yleisempää käsitystä luonnonsuojeluun ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvien vastuiden jakautumisesta ei ole muodostettu, lain näistä syistä kaavoihin vaatimien rajoitusten korvaamisvelvoitteet tulee yksiselitteisesti säätää valtiolle.

SUOMEN KUNTALIITTO

Anne Jarva
Kehittämispäällikkö