

10.6.2025

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@gov.fi
PL 35, 00023 Valtioneuvosto

VN/26856/2023

Porvoon kaupungin lausunto hallituksen esityksestä uudeksi alueidenkäyttölainsiksi

Porvoon kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä alueidenkäyttölainsiksi. 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. Uusi alueidenkäyttölaki muodostuisi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, kaavoitusta ja merialuesuunnittelua koskevista säännöksistä (nykyisen alueidenkäyttölain lukujen 1–10 a ja 24–26 a alueidenkäytön suunnittelua koskevat pykälät).

Aluksi on todettava, että kyseessä on merkittävä laki, minkä vuoksi pidämme kohtuuttomana, että lausuntoaika päättyy toimielinten kesätauon aikana. Lisäksi esitys on hyvin vaikeaselkoisesti laadittu.

Lakiluonnoksessa on hallitusohjelman mukaisesti esitetty kaavajärjestelmään joustoja, joita osaa voidaan kaupungin näkökulmasta pitää tervetulleina. Kuitenkin lakiluonnos sisältää myös uutta yksityiskohtaista säätelyä, joka lisää kaupungille koituvia kustannuksia ja hallinnollisia velvoitteita ollen hallitusohjelman norminpurkutavoitteiden ja lain säätämiseksi asetettujen tavoitteiden vastaista. Esitykseen sisältyy yli 20 todennäköisesti kuntien työkuormaa lisäävää tai laajentavaa pykälää, joiden myötä esimerkiksi kaupungin selvitystaakka tai resurssitarpeet kasvavat.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan yli 20 kuntien itsehallinnollista liikkumatilaa ja itsenäistä päätöksentekoa kaventavaa lakipykälää. Lakiesityksen myötä herääkin huoli kuntien itsehallinnollisen toimijuuden kaventumisesta. Valtionhallinnon tahojen hajauttaminen ja näiden päällekkäinen ohjaus, vallan keskittäminen ja yksityisten toimijoiden roolin vahvistaminen uhkaavat kaventaa kaupungin strategista liikkumatilaa ja heikentää mahdollisuuksia omaehtoiseen ja paikalliset erityspiirteet huomioivaan kehittämiseen.

Alueidenkäyttöä koskevan lainsäädännön pilkkominen neljään erillislakiin tekee lain tulkinnasta vaikeaa. Väärinkäsitysten ja -tulkintojen todennäköisyys kasvaa. Jo lausunnon laatiminen on ollut hankalaa, koska eri lakien pykäläitä pitää verrata ja arvioida suhteessa toisiinsa. Erillislait tulevat aiheuttamaan käytännön ongelmia ja väärinkäsityksiä, kun nykyinen AKL (entinen MRL) muuttuu nimeltään kaavojen toteuttamislainsiksi ja uuden AKL:n pykälät eivät vastaa nykyisiä. Suunnitteluteksteihin jää paljon lukijoita sekoittavia viittauksia eri lakeihin. Näin ollen lain pirstominen erillislaeiksi ei sujuvoita prosesseja kunnissa. Laissa tehty

10.6.2025

esitykset olisi voitu tehdä maankäyttö- ja rakennuslakiin ilman, että alueidenkäyttöä ohjaava lainsäädäntö pilkotaan ilman kunnollista yhteisvaikutusten arviointia.

Kaikesta edellä todetusta seuraa, että kunnissa työmäärä lisääntyy, lain tulkinta vaikeutuu, menettelyvirheiden määrä saattaa kasvaa ja prosessit venyä. Lisäksi vakiintuneiden käytäntöjen ja oikeusasteissa koetellun lainsäädännön muuttaminen on siis riski, jota nähdäksemme ei ole riittävästi otettu huomioon. Lain tulkinnat tullaan testaamaan nyt uudelleen oikeusasteiden kautta, mikä luo epävakautta muutenkin haastavassa rakentamisen tilanteessa.

Tämä ei ole alueidenkäytön suunnittelua sujuvoittavaa lainsäätämistä. Näyttää siltä, että uusien säädösten yhteisvaikutukset keskenään ja suhteessa muihin uusiin lakeihin on jäänyt arvioimatta tai on puutteellisesti otettu huomioon. Vaikutuksia julkiseen talouteen ja viranomaistoimintaan olisi vielä selvitettävä tarkemmin.

Seuraavaksi käymme läpi huomiot lakiesitykseen luvuittain ja pykälittäin.

Kommentit luvusta 1 - Yleiset säännökset

Suunnittelutarvealue 9 §

Suunnittelutarvealueen määritelmään on nostettu rakentamisen tiivistyminen yhdeksi tavanomaista laajemman lupaharkinnan perusteeksi, mikä on hyvä asia. Kuitenkin samalla perusteista on jätetty pois vapaa-alueiden järjestäminen, mikä on valitettavaa. Vapaa-alueiden menettäminen on yksi suunnitteleamattoman rakentamisen haittavaikutus, joten niiden turvaaminen olisi edelleen syytä säilyttää suunnittelutarpeen syntymisen perusteena. esitämme, että vapaa-alueiden järjestäminen palautetaan suunnittelutarvealuetta koskevaan säädökseen eli lisätään tämän lakiesityksen 9 §:än.

Yhteistyökeskustelu 10 §

Kannatamme muutosta vuosittain järjestettävän kehittämiskeskustelun muuttamisesta vähintään kerran kahdessa vuodessa järjestettäväksi yhteistyökeskusteluksi.

Kommentit luvusta 2 - Viranomaisten tehtävät

13–14 §:t lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskuksen tehtävienjaosta

Nähdäksemme esitetty lupa- ja valvontaviraston sekä elinvoimakeskuksen tehtävienjako ei ole selkeä. Porvoon kaupungin näkökulmasta on kannatettavaa, että lupa- ja valvontaviraston tehtävä määritellään kunnan alueidenkäytön suunnittelua tukevaksi. Sen sijaan elinvoimakeskuksen rooli osana alueidenkäyttölakia on epäselvä. Jako kahteen eri viranomaistahoon aiheuttaa jo nyt sekaannusta. Esimerkiksi luonnonsuojeluun liittyvät kysymykset tulevat toisinaan kuulumaan lupa- ja valvontavirastolle toisinaan

10.6.2025

elinvoimakeskukseen – edes viranomaiset eivät itse ole täysin perillä, miten tehtävien jako tulee käytännössä toteutumaan uuden lain mukaisesti.

Porvoon kaupungin näkökulmasta on tärkeää, ettei tiedonkulusta ja kanssakäymisestä valtion viranomaisten kanssa muodostuisi päällekkäistä, monimutkaista ja tarpeettomasti resursseja kuluttavaa työtä. Tehtävänjakoa tulee selkiyttää ja järkevöittää tai luopua kokonaan päällekkäistä ohjausta lisäävästä jaosta erillisiin viranomaisiin.

Kommentit luvusta 3 - Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

18–20 §:t valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista

Näemme ehdotuksessa kannatettavana, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus määritellään lain tasolla ja että kuntien asemaa lausunnon antajana on vahvistettu (19 §). Kuitenkin säädöksessä tulisi selkeästi ilmaista, että kaikilta kunnilta ja maakunnan liitoilta on aina pyydettävä lausunto VAT:en valmistelun yhteydessä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ala on laaja ja koskettaa kaikkia kuntia tai maakuntia.

Laki jättää edelleen valtioneuvostolle paljon liikkumavaraa päättää tavoitteiden sisällöstä. VAT:en ohjausvaikutuksen tulee olla riittävä, siten ettei seudullisten hankkeiden (esim. raidehankkeet) edistäminen vaarannu.

Lisäksi tavoitteisiin liittyvien valtakunnallisten hankkeiden vaikutusten arvioinnit tulisi toteuttaa valtion toimesta, eikä arviointia tulisi säilyttää kuntien kaavoitukseen.

Kommentit luvusta 4 - Maakuntakaava

Esityksen mukaan suurimmat ehdotettavat alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvat muutokset koskisivat maakuntakaavaa.

Maakuntakaavan tarkoitus 21 §:

Maakuntakaavan tarkoitus on esityksessä aiempaa selkeämmin kohdistettu maakunnan alueidenkäytön periaatteisiin ja maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisiin, merkitykseltään valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin. Maakuntakaavan tehtävän rajaaminen tarkoittaisi myös sitä, että maakuntakaavassa ei enää nykyiseen tapaan ohjattaisi yksittäisten kuntien yhdyskuntarakenteen kehittämistä, vaan se olisi kaavajärjestelmän työnjaossa kuntakaavoituksen tehtävä. Lisäksi nykyiseen lakiin verrattuna maakuntakaavan tehtävistä on poistettu maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden yhteensovittaminen.

Kuten esityksessä todetaan seudullisesti merkittävien alueidenkäyttöratkaisujen tekeminen ja muu kuin vähintään maakunnallisesti merkittäviä asioita koskeva

10.6.2025

kuntien välisten alueidenkäyttökysymysten ratkaisu tapahtuisi jatkossa kuntien yleis- ja asemakaavoituksessa, mikä lisäisi kuntien välisen yhteistyön tarvetta. Toisin sanoen seudullisten asioiden ratkominen jää kuntien taakaksi ja lisää selvitys- ja neuvottelutarvetta kuntien kesken. Porvoon kaupungin näkökulmasta ei ole toivottavaa, että kuntien työtaakkaa lisätään.

Lisäksi muutos saattaa lisätä kuntien keskinäistä kilpailua ja ristiriitoja. Maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden yhteensovittaminen maakuntakaavoituksen kautta on kuntien kannalta tärkeää ja helpottaa kuntien työtaakkaa. Siksi näemme, että maakuntakaavoituksen tarkoitusta säättävään pykälään tulisi palauttaa nykyisen alueidenkäyttölain (ent. MRL) 25 §:n 2 momentti eli että "Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa."

Maakuntakaavan sisältövaatimukset 23 §

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin ehdotetaan joitain lisäyksiä ja tarkennuksia. Voimassa olevan lain sisältövaatimusten lisäksi säädettäisiin muun muassa ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevista sisältövaatimuksista.

Sisältövaatimusten täydentäminen ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskevilla seikoilla on perusteltua, mutta se ei saisi kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa eikä ainakaan lisätä kunnan korvausvelvoitteita esimerkiksi kaavojen toteuttamislain 101 a §:ssä ehdotetun korvaus metsänkäytön rajoituksesta myötä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset 27 §

27 §:n mukaan maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Pykälään tulee lisätä nykyistä pykälää vastaavasta, että maakuntakaava tulee toimia ohjeena sekä yleiskaavaa että asemakaavaa laadittaessa.

Kommentit luvusta 5 - Yleiskaava

Yleiskaavan oikeusvaikutukset 38 §

Esityksen mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Säännös olisi nykyisen lain vastaavaa säännöstä (nyk. AKL/ ent. MRL 42 §) joustavampi, koska siinä ei enää edellytettäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaava on ilmeisen vanhentunut.

Esitetty muutos vaikeuttaa kunnan mahdollisuuksia pitää kiinni yleiskaavassa määritellystä alueidenkäytön kokonaisuudesta. Yleiskaavasta poikkeaminen aiheuttaa kunnan näkökulmasta ongelmia, koska tasapuolisuusperiaatteen

10.6.2025

mukaisesti poikkeaminen pitää myöntää myös seuraavalle vastaavaa poikkeamista hakevalle. Tällä voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi kulttuuriympäristöarvoihin.

Porvoon kaupunki katsoo, että esitystä tulisi muuttaa siten, että asemakaavan tulee edelleen sopeutua yleiskaavan kokonaisuuteen ja poikkeuksia sallia vain, jos yleiskaava ilmeisen vanhentunut.

Mahdollisuus asemakaavan ja yleiskaavan yhteiskäsittelyyn 41 §

Uudeksi menettelyksi ehdotetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä. Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Kaavoilla voi olla myös yhteinen OAS. Mahdollisuus päivittää yleis- ja asemakaavaa samassa prosessissa voi tietyissä tilanteissa lyhentää kaavoitusprosessin kokonaiskestoa vireille tulosta kaavojen voimaantumiseen. Lakiesityksen perusteluiden mukaan pykälää ajatellaan sovellettavan esimerkiksi tilanteissa, joissa yleiskaavoituksessa päivitetty teema voidaan päivittää samalla asemakaavoihin tai vanhentuneen asemakaavan kumoamiseen.

Ensinnäkin muistutamme, että on otettava huomioon kaikenlaiset tapaukset, joissa tätä pykälää sovellettaisiin. Säädös voi johtaa siihen, että yleiskaavoja aletaan päivittää osittain yksittäisten asemakaavoitusta vaativien hankkeiden tarpeiden mukaan. Toisin sanoen tällöin säädös edistäisi tilannetta, jossa yksityiskohdat ja yksityinen etu alkavat ohjata kokonaisuutta.

Toiseksi, vaikka yhdistäminen voi helpottaa kuntalaisen mahdollisuutta seurata kaavoituksen kulkua, voi muutos johtaa osallistumisen vaikuttavuuden kannalta ei-toivottavaan tilanteeseen. Jos yleiskaavassa päädytään osallisen näkökulmasta epätoivottuun ratkaisuun ja asemakaavan sisältöön ei voi enää vaikuttaa. Asemakaavan voi kuitenkin toteuttaa yleiskaavaratkaisun sisällä monella tavalla.

Esitystä tulisikin muuttaa siten, että yhteiskäsittelyssä olevan osittaisen yleiskaavan muutoksen ja asemakaavan tulee edelleen sopeutua kunnan yleiskaavan kokonaisuuteen. Lisäksi yhteisvaikutuksia muiden pykälien, mm. 38 § (yleiskaavan oikeusvaikutukset), 80–81 § (osallistumista ja osallisten vaikuttamista koskevat säädökset) kanssa pitäisi tarkastella uudelleen siten, että osallisten tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskäsitteltävien kaavojen sisältöön tulee turvatuksi.

Yleiskaavan sisältövaatimukset 34 §

Sisältövaatimusten täydentäminen luonnon monimuotoisuutta, sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnanhulevesien hallinnan toteuttamisen edellytyksiä koskevilla seikoilla on perusteltua. Kuitenkaan kunnalle ei saa tulla korvausvelvoitteita maakuntakaavassa ja yleiskaavassa

10.6.2025

esitetystä ratkaisusta esimerkiksi kaavojen toteuttamislain 101 a §:ssä esitetyn metsänkäytön rajoituksen ja korvausvelvoitteen nojalla.

Lisäksi näemme erityisen tärkeänä, että eri kulkumuotojen huomioon ottaminen sisältyy sisältövaatimuksiin.

Kuntien yhteinen yleiskaava 44–45 §

Kuntien yhteisen yleiskaavan laatimista helpotetaan ja sen oikeusvaikutusta vahvistetaan. Jatkossa kunnat voisivat hyväksyä yhteisen yleiskaavan omissa valtuustoissaan, mikä saattaa lisätä kuntien halukkuutta yhteisen yleiskaavan laadintaan (44 §). Laadittaessa yleiskaavaa alueelle, jolla on voimassa yhteinen yleiskaava, maakuntakaavaa ei tarvitse ottaa huomioon (45 §).

Pykälä 45 antaa kunnalle mahdollisuuden kehittää ratkaisuja maakuntakaavan ohi. Huomautamme, että tällä saattaa olla negatiivisia vaikutuksia naapurikunnille. Siksi on erityisen tärkeää, että muilla kunnilla olisi valitusoikeus yhteisistä yleiskaavoista. Lisäksi esitämme, että yhteinen yleiskaava ei saisi ohittaa maakuntakaavan valtakunnallisesti merkittäviä rata-, alue-, linjaus- tai muita varauksia siinäkin tapauksessa, että maakuntakaava laaditaan ja tulee voimaan yhteisen yleiskaavan jälkeen.

Kommentit luvusta 6 - Asemakaava

Asemakaavan sisältövaatimukset 50 §

Sisältövaatimusten täydentäminen sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumista koskevilla vaatimuksilla on perusteltua. Kuitenkin Porvoon kaupunki näkee epäjohtonmukaisena, että yleiskaavan sisältövaatimukseen lisätty hulevesien hallintaan varautuminen ei ole mukana alueidenkäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimuksissa. Hulevesien hallinnan ratkaisut määritellään pitkälti asemakaavatasolla. Lisäksi sisältövaatimukset kokonaisuutena eivät saisi lisätä kunnan korvausvelvoitteita esimerkiksi kaavojen toteuttamislain 101 a §:ssä ehdotetun korvauksen vuoksi.

Kommentit luvusta 7 - Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset sisältövaatimukset 65 §

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisessa painotetaan edelleen niiden sijoittamista maakuntakaavan, yleiskaavan tai asemakaavan keskusta-alueelle, mikä on kuntien keskusta-alueiden elinvoimaisuuden kannalta tärkeä asia. Kuitenkin lain tuleva tulkinta herättää kysymyksiä, jotka ovat keskusta-alueiden elinvoimaisuuden säilymisen kannalta keskeisiä.

Esityksen pohjalta jää epäselväksi, miten maakuntakaavan (21, 27 §), kaavojen sisältövaatimuksia (23, 34, 50 §:t) ja vähittäiskaupan sijoittamista (65 §)

10.6.2025

koskevien pykälien yhteisvaikutusta tullaan tulkitsemaan. Tulkitaan pykälä siten, että jos on olemassa edes pieni teoreettinen mahdollisuus, että kaava mahdollistaa keskusta-alueen vetovoimaa heikentävän ratkaisun, se ei olisi lainmukainen? Vai mahdollistetaanko hyvinkin voimakas keskusta-alueita heikentävä kehitys, missä naapuri- tai muu lähikunta voi sallia kaupan keskittymän, joka näivettää keskusta-alueita laajaltikin seudulla? Ongelma nimittäin muodostuu siitä, että jos maakuntakaava ei enää ohjaa kaupan mitoittamista eli sen määrää ja kokoa, ei hankkeiden ylikunnallisia yhteisvaikutuksia käytännössä pystytä selvittämään.

Lisäksi esityksestä on poistettu aikaisemmin mukana olleet vaatimukset palvelujen saavutettavuudesta joukkoliikenteellä, kävellen ja pyöräillen, asiointimatkojen kohtuullisesta pituudesta sekä liikenteestä aiheutuvien haitallisten vaikutusten pitämisestä mahdollisimman vähäisenä. Säädöksessä tulisi selkeästi ilmaista, että vähittäiskaupan sijoittumista ohjaavassa kaavassa on otettava huomioon maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimukset, jotta alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuus erilaisten asukkaiden kannalta ja kaupunkilaisten palveluiden saavutettavuus tulee turvatuksi.

Kommentit luvusta 9 - Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena 70 §

Mahdollisuus laatia suoraan rakentamista ohjaava yleiskaava aurinkovoimaloiden rakentamiselle on kannatettavaa ja selkeyttää nykyistä suunnittelu- ja lupakäytäntöä, mutta säädöstä tulee tarkentaa.

Lain soveltamisen kannalta olisi tarpeellista, että myös alueidenkäyttölaissa ilmaistaisiin selkeästi, milloin aurinkovoimalaa varten vaaditaan kaava. Nyt mitoitus on ilmaistu rakentamislainsäädännössä, josta voi poiketa. Tuulivoiman osalta alueidenkäyttölaki esittäisi selvät mitoitusohjeet, miksi ei siis aurinkovoiman? Vähintään lain perusteluissa olisi tarpeen kuvata yleiskaavan tarpeellisuutta suhteessa rakentamislain mukaiseen sijoittamislupamenettelyyn eli missä tilanteissa hankkeiden toteuttamiseksi tarvittaisiin yleiskaavaa – tai jopa maakuntakaavaa – ja milloin sijoittamislupamenettelyä voitaisiin pitää riittävänä.

Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset sisältövaatimukset 71 §

Sisältövaatimusten mukaan aurinkovoimarakentamista ei saisi osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle eikä ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille. Tämä esitys on hyvä, mutta epämääräinen. Epämääräinen muotoilu tulee aiheuttamaan ”merkittävyyden” määrittämisen oikeusteitse tapauskohtaisesti, mikä pidentäisi kaavaprosesseja ja syö resursseja. Ehdotamme, että säädöksessä tulisi konkreettisemmin avata, mitä ”ei osoiteta merkittävästi metsämaalle” tarkoittaa, ja minkä suhteen merkittävyyttä arvioidaan: hankekohtaisesti, kunta- tai maakuntakohtaisesti vai jopa valtakunnallisesti.

10.6.2025

Myös sähkönsiirron mahdollistamista koskeva momentti on epämääräinen. Mitä käytännössä tarkoittaa, että sähkönsiirto on mahdollista järjestää? Tätä tulee avata lisää vähintään pykälän perusteluissa.

Lisäksi katsomme, että esitettyjen sisältövaatimusten lisäksi myös maisemallisesti arvokkaat peltoalueet tulisi rajata aurinkovoimalarakentamisen ulkopuolelle.

Kommentit luvusta 11 - Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa 78 §

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa on arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Vaikka arviointi perustelujen mukaan tulisi tehdä vain yleisellä tasolla, se lisää kaavoituksen selvitystaakkaa ja resurssitarpeita kunnissa.

Lisäksi esitys herättää valtavasti kysymyksiä siitä, mitä kustannuksia siinä tarkoitetaan ja mihin tasoon niitä arvioinnissa verrataan. Kenen kustannuksia arvioidaan ja otetaanko toisaalta taloudelliset hyödyt mukaan laskelmassa? Mitä nämä arvioitavat kustannukset tarkoittavat ottaen sisälttäisivät? Sisältyvätkö infran tai palveluiden rakentamisen kustannukset ja muun yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset, ja miten laajasti? Entä rakentamisen vaikutuksista seuraavat kustannukset? Miten pitkällä aikavälillä ja miten kauas tulevaisuuteen kustannuksia arvioidaan? Otetaanko mukaan taloudelliset hyödyt?

Tahdomme siis muistuttaa, että rakennusosat kuten julkisivumateriaalit ovat hyvin pieni osuus rakentamiskustannuksista. Mikäli säädöksen tarkoitus on auttaa päättäjiä ymmärtämään, minkälaisista kustannuksista päätöstä tehdään, tulee kustannusarvioinnin pitää sisällään sekä yhdyskuntarakentamisen ym. kustannusten lisäksi elinkaarikustannukset ja kaavan vaikutuksista seuraavat todennäköiset kustannukset myös pitkällä aikavälillä. Tällainen selvitystehtävä ei ole helppoa eikä halpaa.

Lisäksi säädöksessä osallistumisen ja vaikutustenarvioinnin yhteyttä pyritään vahvistamaan. Lakiesityksen perusteluissa korostetaan osallisten tuottaman tiedon roolia suunnittelun tietopohjassa. Esityksen 78 § esittelee *tarpeellisen tiedon* käsitteen, jolla lain perusteluiden mukaan tarkoitetaan "laajasti suunnittelun aikana ja ennen sitä kertynyttä ja hankittavaa suunnittelua palvelevaa ajantasaista tietoa, joka voisi perustua niin tutkimuksiin, selvityksiin kuin myös osallisilta vuorovaikutusmenettelyn kautta kerättävään tietoon ja aineistoon." Kuitenkaan itse pykälä ei edellytä osallistiedon hyödyntämistä eli muutoksella ei ole tosiasiallista merkitystä osallistumisen vaikuttavuuden kannalta, mihin muutoksen ajatellaan tähtäävän.

10.6.2025

Säädös edellyttääkin täsmentämistä edellä esiin nostettujen epäkohtien osalta. Pykälän toimivuutta sen ja lain yleisiin tavoitteisiin nähden tulisi tarkentaa.

Tieto vireillä olevista kaavoista 79 §

Kaavoituskatsauksen korvaaminen verkossa ylläpidettävällä aineistolla vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoista on kannatettavaa – aineisto voidaan pitää jatkuvasti ajan tasalla eikä erillistä tiettyyn ajankohtaan sidottua julkaisua ei tarvita. Pykälän perusajatus on hyvä, mutta herättää käytännön kysymyksiä. Ensinnäkin jää epäselväksi, miten usein verkossa olevaa aineistoa pitää päivittää, jotta tiedon katsotaan olevan ajantasaista. Toisaalta onko mietitty, miten osalliset saavat tiedon jatkuvasti päivittyvistä muutoksista.

Kaavan vireilletulosta ilmoittaminen ja mielipiteen esittäminen 80–81 §

Esityksen mukaan vireille tulosta ilmoittaminen voitaisiin jatkossa yhdistää osallistumis- ja arviointisuunnitelman julkaisemiseen (80 §) ja valmisteluvaiheen nähtävillä oloon (81 §). Esitys mahdollistaa joustavamman vuorovaikutuksen järjestämisen.

Kuitenkin kuntalaisen kannalta on ongelmallista, jos ensimmäinen osallistumismahdollisuus on vaiheessa, jossa suunnitelma on jo hyvin pitkällä. Kunnalla olisi toki edelleen oikeus toteuttaa pidempi vuorovaikutusprosessi kaavan aloitusvaiheessa, mutta koska paineet prosessien nopeuttamiselle ovat kovat, lyhyemmästä prosessista voisi hyvinkin tulla yleinen tapa kaikissa kaavaprosesseissa.

Vireilletulon ja valmisteluvaiheen yhdistäminen vaikuttaa myös kuntalaisen tiedonsaantiin ja osallistumismahdollisuuksiin, koska kaavan valmisteluaineiston nähtävilläolon ajankohtaa ei voi ennakolta tietää. Osallisen on siis oltava heti valmis kertomaan mielipiteensä, kun kaava tulee vireille. Osallistuminen kaavan laatimisen varhaisessa vaiheessa ja siten osallistumisen vaikuttavuus tulisi ottaa paremmin huomioon ja turvata lailla.

Kaavaehdotuksen tiedoksianto (83 §)

Kaavan vireilletulosta ja valmisteluvaiheen osallistumismahdollisuuksista ilmoitettaisiin siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan eli käytännössä ilmoittaminen tapahtuisi kunnan tai maakunnan liiton verkkosivuilla. Kuitenkin kaavaehdotus asetettaisiin nähtäville julkisella kuulutuksella siten kuin hallintolaissa säädetään (83 §).

Tiedoksiantomenettely on uusi ja korvaa nykyisen tavan ilmoittaa kuntalain mukaisella ilmoituksella. Menettelytapa poikkeaa kaavoituksen muihin vaiheisiin liittyvästä tiedottamisesta ja voi aiheuttaa sekaannusta ja menettelyvirheitä. Erilaisten menettelyiden soveltaminen nähtävilläoloon on sekavaa sekä kunnan että kuntalaisten näkökulmista.

10.6.2025

Viranomaisneuvottelu yleiskaavasta ja asemakaavasta 86 §

Viranomaisneuvotteluihin olisi kutsuttava myös Suomen metsäkeskus, jos kaavassa käsitellään sen toimialaan liittyviä valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita. Perusteluissa tulisi avata, millaiset konkreettiset asiat kaavaa laadittaessa voisivat koskea Suomen metsäkeskuksen toimialaa ja milloin nämä asiat olisivat valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä.

Kommentit luvusta 12 - Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Asemakaavan laatimisaloite 90 §

90 §:n mukaan maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimitelimestään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

Huomautamme, että esitys on lähtökohtaisesti erikoinen eikä pura normeja, koska kuntalaki mahdollistaa aloitteiden tekemisen jo nyt. Maanomistajilla on jo nyt mahdollisuus tehdä kaavoitusta koskevia aloitteita ja tehdä yhteistyötä kunnan kanssa kaavan laadinnassa. Pykälä esitetyn kaltaisena on turha lisäsäättelyä. Päällekkäiset prosessit erilaisine käsittelysäädöksineen aiheuttaa kunnassa lisää työtä, menettelyvirheiden riskin ja epäselvyyttä kuntalaisten näkökulmasta.

Aloiteoikeutta koskevassa esityksessä ei ole myöskään otettu huomioon kuntien toimivaksi todettuja nykykäytäntöjä. Neljän kuukauden aikarajan vuoksi yksittäisiin hankkeisiin pitää reagoida erillään muusta kaavoituksen suunnittelusta ja siten kunnan ei olisi enää mahdollista suunnitella kaavoitusohjelmaansa ja resurssointia kokonaisuutena. Riskinä on myös, että järkevistäkin hankkeista joudutaan kieltäytymään, koska ei voida olla varmoja kaavoituksen ohjaamiseen vaadittavien resurssien riittävyydestä.

Mikäli uuden menettelyn on ajateltu helpottavan kuntien resurssipulaa, on huomautettava, että päällekkäiset menettelytavat eivät helpota ja säästä resursseja vaan lisäävät resurssien tarvetta kunnissa kaavojen ohjaaminen vie resursseja muilta kaavoilta.

Näistä syistä mielestämme kaupungilla pitää olla kaikissa tilanteissa mahdollisuus päättää kaavoituksen vireilletulosta ja mahdollisesta keskeyttämisestä omien tavoitteidensa ja velvoitteidensa mukaan (kaavamonomoli) sekä haluamallaan päätöksenteon tasolla ja aikataulussa.

Porvoon kaupunki katsoo, että vaatimus monijäsenisestä toimitelimestä on poistettava. Jokaisen, kunnan kannalta vähämerkityksisenkin aloitteen tai

10.6.2025

kaavanlaadintapyyntöön käsittely monijäsenisessä toimielimessä kuormittaa hallintoa, lisää kustannuksia ja hidastaa päätöksentekoa. Myös aloitteiden käsittelyn määräaika koskeva mainita on poistettava tai toissijaisesti pidennettävä kuuteen kuukauteen, mikä mahdollistaisi aloitteiden laadukkaamman käsittelyn ja arvioinnin suhteessa kunnan muuhun kaavoitusohjelmaan.

Mikäli laatimisaloite sisällytetään alueidenkäyttölakiin, tulee lakiehdotuksen aloitekäytännön ongelmia korjata. Tällöin lisäys olisi perusteltu. Erityisesti kaavoittajan tiedonsaanti ja osallisten osallistumismahdollisuudet riittävän varhaisessa vaiheessa tulee turvata. Pykälä 91§ mukaan kunnan ja maanomistajan on neuvoteltava ennen kaavan laatimisen aloittamista ja ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville. Laissa on turvattava kaavoittajan tiedonsaanti suunnittelusta useammin kuin kahdesti valmistelun aikana eikä tietoa pitäisi voida evätä esimerkiksi liikesalaisuuksiin vedoten.

Kommentit luvusta 16 - Pakkokeinot ja seuraamukset

VAT-suunnitteluvuorituksen ja mahdollisen uhkasakon asettaminen valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi 104 §

104 §:ssä ehdotettu muotoilu antaa vaikutelman, että valtioneuvosto yleisistunnon päätöksellään voisi edellyttää tietynlaista kaavaratkaisua, joka kunnan olisi määrääjässä tehtävä ja hyväksyttävä. Pykälän mukaan valtioneuvosto voi yleisistunnossaan velvoittaa maakunnan liiton tai kunnan hyväksymään kaava uhkasakolla. Esitys mahdollistaa tilanteen, jossa kunta voidaan pakottaa hyväksymään itselleen hyvin epäedullinen ja merkittäviä kustannuksia aiheuttava kaava.

Esitetyn kaltaisena pykälä on ristiriidassa kunnan kaavoitusmonopolin ja itsehallinnon kanssa. Muotoilua on muutettava siten, ettei kuntaa voi edellyttää hyväksymään valtioneuvoston sanelemaa kaavaratkaisua.

Mikäli uhkasakkoa koskeva esitys jää lakiin, tulee vähintään perusteluissa kertoa, kuka maksaa kulut, jos kunta pakotetaan laatimaan kaava vasten tahtoaan.

Kommentit luvusta 18 - Muutoksenhaku

Muutoksenhaku 110 ja 114 §:t

Kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saisi edelleen hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen kunnallisvalituksin, mikä on hyvä asia (110 §). Kuitenkin ehdotettu valitusoikeuden raja-asetus asemakaavan hyväksymistä koskevissa päätöksissä (114 §) kaventaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia puuttua valitustestein elinympäristönsä koskevaan merkittävään päätöksentekoon sellaisissa tilanteissa, joissa he eivät ole säännöksen tarkoittamalla tavalla asianosaisia. Esityksessä arvioidaan, että

10.6.2025

esitetyn muutoksen vaikutukset eivät ole merkittäviä, koska valitusoikeus yleiskaavoista sekä niistä asemakaavoista, joita ei laadita yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukaisesti, säilyy kaikilla kuntalaisilla.

Kuitenkin muutos valitusoikeuden kaventamisesta asianosaisiin olisi tosiasiasa vaikutuksiltaan merkittävä ainakin kuntalaisten ja kaavaprosessien keston kannalta. Lisäksi se asettaa kuntien itsehallinnollisen aseman kyseenalaiseksi. Säännös poikkeaisi kuntalain mukaisen kunnallisvalituksen pääsäännöstä ja kaventaisi kunnan perustuslain suojaamaan itsehallintoon kytkeytyvää kunnan jäsenen mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa vaikutuksiltaan merkittävisissä asioissa. Nykyisin vastaava poikkeus koskee ainoastaan vaikutuksiltaan vähäisiä asemakaavan tai ranta-asemakaavan muutoksia (191 §).

Esitetyn muutoksen hyödyt ovat kuntien näkökulmasta kyseenalaisia. Ensinnäkin on epätodennäköistä, että muutos sujuvoittaa prosesseja. Valitusoikeuden rajaaminen asianosaisiin tarkoittaisi, että hallintotuomioistuimet joutuisivat käyttämään aikaa muutoksenhakijoiden valitusoikeuden selvittämiseen (Mäkinen 2019, Häkkänen 2024). Eija Mäkinen selvitys vuodelta 2019 toteaa, että suurin osa kaavoituksen valittajista on jo nyt asianosaisia. Koska asianosaisuus pitää ratkoa tapaus kerrallaan, muutos lisää yhden käsittelyvaiheen nykyiseen valitusprosessiin ja hidastaisi tuomioistuinkäsittelyitä ja siten kaavaprosesseja.

Toiseksi alueidenkäyttölain muutosta varten laadituissa selvityksissä, laajan valitusoikeuden on katsottu parantaneen kaavoituksen laatua (Mäkinen, 2019). Kolmanneksi yleiskaavavaiheen osallistumisen merkitys korostuu. Kuitenkin kuntalaisten näkökulmasta yleiskaava mielletään usein haastavaksi kaavatasoksi osallistua. Yleiskaavatasolla joudutaankin tekemään jatkossa tarkempia maankäytön tarkasteluja, jotta osalliset aidosti pystyvät ottamaan kantaa yleisemmällä suunnittelutasolla. Tämä voi pidentää entisestään pitkiä yleiskaavaprosesseja. Lisäksi edelleen yleiskaavan sisällä asemakaava voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Myös sen vuoksi kunnan jäsenen valitusoikeus tulisi säilyttää.

Myös yhteisöjen valitusoikeutta rajattaisiin 114 §:ssä niin, että valitusoikeus olisi lähtökohtaisesti vain niillä, jotka ovat jättäneet muistutuksen kaavaehdotuksesta. Yhteisöllä olisi kuitenkin aina valitusoikeus, jos kaavaehdotusta on muutettu yhteisölle epäedullisempaan suuntaan, on tapahtunut menettelyvirhe, tai kyse on sellaisesta asemakaavasta, joka edellyttää YVA-menettelyä. Myös tämä esitys muodostaisi poikkeuksen Suomen lainsäädännössä ja siten lisää turhaa säätelyä. Lisäksi vaikka muistuttamisedellytys voisi vähentää valituksia, se voi toisaalta lisätä työmäärää kunnissa ja pidentää kaavoitusprosessin kestoja (Häkkänen 2024).

Yleisesti muutoksenhakua koskevista säädösesityksistä on huomautettava, että näyttää siltä, että sujuvoittamisen nimissä puututaan valitusoikeuteen enemmän kuin siihen, että hallinto-oikeudella olisi riittävät resurssit käsitellä valituksia.

10.6.2025

Kaupungin intresseissä ovat nopeammat kaavoituksen prosessit. Esitetty muutos erityisesti valitusoikeuden rajaamisesta asemakaavoituksessa ei selvitysten mukaan nopeuta kaavaprosesseja. Sujuvoittamisen ensisijaisena keinona muutoksenhaun osalta olisi parantaa hallintotuomioistuinten resursseja valitusten käsittelyssä sekä panostaa kunnissa osallistamiseen ja konfliktiherkkien kaavojen tunnistamiseen.

Valitusoikeus maakuntakaavan ja yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä 113 §

113 §:ssä valitusoikeudesta maakuntakaavan ja yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä tulisi eksplisiittisesti ilmaista, että valitusoikeus muiden kuntien yhteisestä yleiskaavasta on aina muilla kunnilla, joiden alueidenkäyttöön kyseisellä kaavalla saattaa olla vaikutusta. Koska tulevaisuuden maakuntakaavat eivät ole voimassa yhteisen yleiskaavan alueella, yhteisillä yleiskaavoilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kuntarajat ylittävien hankkeiden toteutumiseen myös yhteiseen yleiskaavaan kuulumattomissa kunnissa.

Luku 20 - Erinäiset säädökset

Viranomaisen tarkastusoikeus ja oikeus töiden suorittamiseen toisen alueella 121 §

Viranomaisen tarkastusoikeutta ja oikeutta töiden suorittamiseen toisen alueella koskevaa pykälää tarkennettaisiin. Pykälää on voimassa olevaan lakiin verrattuna tarkennettu niin, että tarkastusta toimitettaessa olisi noudatettava, mitä tarkastuksista hallintolain 39 §:ssä säädetään ja liikkumisesta toisen pihapiirissä tai vastaavalla alueella olisi ilmoitettava etukäteen kiinteistön omistajalle tai haltijalle, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Pykälä on nähdäksemme epämääräinen ja siinä tulee täsmentää, mitä tarkoittaa pihapiiri tai *vastaava alue*. Esitetty muotoilu aiheuttaa ongelmia erityisesti yleiskaavoituksessa, jossa kiinteistönomistajia voi olla satoja.

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

Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta 101 a §

Ehdotuksen mukaan kunta joutuisi korvaamaan maanomistajalle maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta aiheutuvat vähäistä suuremmat taloudelliset menetykset, ellei kyse ole luonnonsuojelulain mukaisesta suojelualueesta tai luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitetusta alueesta tai metsälain 10 §:n mukaisista kohteista.

Esitetty muutos on kaavojen sisältövaatimukset ja asetettu korvauskynnys (vähäistä suurempi menetys I. menetys vähintään 3000 euroa tai neljä % rajoituksenalaisen markkinakelpoisen puuston arvosta) huomioon ottaen kunnille

10.6.2025

kohtuuton. Se mahdollistaa tilanteen, jossa maakuntakaavan suojelumääräykset tulevat kunnan korvattaviksi, ja siten herättää kysymykset, kuka ja miten arvioi maakuntakaavaa laadittaessa maanomistajan puuston arvon, jotta etukäteen tiedetään kustannukset. Myös kunnan selvitystaakka kasvaa, jos pitää kaavoituksessa ryhtyä arvioimaan puuston markkinakelpoista arvoa.

Esitys sisältää ristiriidan luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevien kaavojen sisältövaatimuksien kanssa: samanaikaisesti esitetyt kaavojen sisältövaatimukset korostavat monimuotoisuuden vaalimista, mutta toisaalla pykälät tekevät siitä kunnalle kalliimpaa. Tässä on huomattava, ettei maa- ja metsätalousalueen merkinnät välttämättä riitä turvaamaan luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Kunnat eivät enää voisi laatia luonnonarvojen vaalimista ja luonnon monimuotoisuutta koskevia sisältövaatimuksia täyttäviä kaavoja ilman huomattavaa korvausvelvollisuutta.

Lisäksi tahdomme huomauttaa, että yleiskaavassa, asemakaavassa tai maanomistajan toimesta laaditussa ranta-asemakaavassa maanomistaja saattaa saada merkittävää hyötyä ja samalla kaavassa voidaan antaa luonnon monimuotoisuutta ja alueen viihtyvyyttä turvaavia 101§a:ssä tarkoitettuja suojelumääräyksiä, joita kunnan pitää kuitenkin korvata maanomistajalle.

Esitämme, että korvausvelvoite poistetaan.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Tietoverkossa pidetty tieto vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoista korvaisi kaavoituskatsauksen sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevassa rakentamislain 46 §:ssä. Sijoittamisen edellytysten arviointi on oikeusharkintaa, joka vaikuttaa luvan hakijan oikeusturvaan. Tulisi vielä arvioida, onko tällaisia edellytyksiä tarkoituksenmukaista punnita viittaamalla tiedottamisen välineeksi tarkoitettuun kaavoituskatsaukseen tai sen tilalle ehdotettuun tietoverkossa ylläpidettävään tietoaineistoon vireillä olevista tai vireille tulevista kaavoista. Olisiko sittenkin parempi viitata kunnassa hyväksytyihin kaavoituksen tavoitteisiin? Ehdotuksen rakentamislain 46 § 1 momentin 1) kohdan muotoiluksi: ”ei olennaisesti vaikeuta kunnan kaavoituksen tavoitteiden toteuttamista” perusteluissa voitaisiin avata, että kaavoituksen tavoitteet voisivat ilmetä esimerkiksi kuntastrategiasta, kaavoitusohjelmasta tai muista kunnan päättämistä maankäytön linjauksista.

Lähteet

Mäkinen, E. (2019). Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-034-7>

Häkkänen, M. (2024). Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa – oikeudellinen selvitys. Selvitys ympäristöministeriölle 3.4.2024.