

VALTAKUNNALLISTEN ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN
HUOMIOON OTTAMINEN JA EDISTÄMINEN
KAAVOITUKSESSA MRL 24.2 §:N MUKAAN

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma

31.10.2016

Tekijä: Antti Hiltunen 157132

Ohjaaja: Tapio Määttä

Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

| | | | |
|---|--|--|-----------------------------|
| Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta | | Yksikkö Oikeustieteiden laitos | |
| Tekijä Antti Hiltunen | | | |
| Työn nimi Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen kaavoituksessa MRL 24.2 §:n mukaan | | | |
| Pääaine Ympäristöoikeus (HTM) | Työn laji Pro gradu -tutkielma | Aika 31.10.2016 | Sivuja XI + 86 s. |
| <p>Tiivistelmä</p> <p>Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaista suunnittelujärjestelmää. Alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on muun muassa tukea kestävästä kehityksestä ja varmistaa valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottaminen ja auttaa saavuttamaan alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet. Yleis- ja erityistavoitteisiin jakautuvien alueidenkäyttötavoitteiden luonne ja sanamuodot vaihtelevat hyvin joustavista periaatteista sanamuodoltaan ehdottomiin velvoitteisiin ja reunaehtoihin.</p> <p>Tutkielmassa analysoidaan MRL:n 24 §:n 2 momentissa säädettyä oikeusvaikutusta, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Maakuntakaavoituksessa tavoitteet konkretisoidaan eri maankäyttömuotoja koskeviksi aluevarauksiksi. Maakuntakaava välittää tavoitteet yksityiskohtaisempaan kuntatason suunnitteluun, jolle maakuntakaava toimii ohjeena.</p> <p>Muun alueiden käytön suunnittelun osalta VAT:it on otettava huomioon yleiskaavoituksessa ja asemakaavoituksessa, mutta huomattava osa tavoitteista on kohdistettu koskemaan ainoastaan maakuntakaavoitusta, joten näillä tavoitteilla on oikeudellisesti sitova vaikutus muihin kaavoihin vasta kun tavoitteet on otettu huomioon maakuntakaavassa. MRL:n ja muiden lakien mukaisissa luparatkaisuissa alueidenkäyttötavoitteet voidaan ottaa huomioon lähinnä selvityksenä.</p> <p>VAT:it tulevat huomioon otetuiksi ja edistetyiksi osana kaavaratkaisua. VAT:eille ei ole säädetty tärkeysjärjestystä, joten lainsoveltajan on pyrittävä MRL 24.2 §:n mukaisesti edistämään kaavaratkaisuissa myös toisiinsa nähden vastakkaisia tavoitteita ja pyrittävä yhteensovittamaan tavoitteita mahdollisuuksien mukaan.</p> <p>Tutkimuksessa analysoiduin KHO:n ratkaisukäytännön perusteella MRL 24.2 §:n veloitteen riittävä huomioon ottaminen kaavoituksessa edellyttää lainsoveltajalta sitoutumista kokonaisuutenaan perustuvaan ratkaisumalliin, joka edellyttää punnintaa, jossa kaikki asian kannalta merkitykselliset tekijät otetaan huomioon.</p> | | | |
| Avainsanat: Maankäyttö- ja rakennuslaki, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, oikeusvaikutus, maakuntakaava, yleiskaava. | | | |

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| LYHENNELUETTELO | X |
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävä..... | 1 |
| 1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimusmenetelmä | 2 |
| 1.3 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden nykytila | 5 |
| 2 ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN OIKEUSPERUSTA..... | 8 |
| 2.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö..... | 8 |
| 2.2 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu | 11 |
| 2.3 Alueidenkäyttötavoitteista päättäminen ja niiden asema normihierarkiassa | 12 |
| 3 TAVOITTEIDEN HUOMIOON OTTAMINEN JA EDISTÄMINEN | 16 |
| 3.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen..... | 16 |
| 3.2 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistäminen..... | 19 |
| 3.3 Alueidenkäyttötavoitteiden edistäminen ja tavoitteiden punninta | 22 |
| 3.4 Alueidenkäyttötavoitteiden luonteen ja sanamuotojen merkitys punninnassa.... | 26 |
| 4 ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET MAAKUNTAKAAVASSA..... | 30 |
| 4.1 VAT:ien huomioon ottaminen ja edistäminen maakuntakaavassa | 30 |
| 4.2 Ympäristöministeriön ohjaus maakuntakaavan valmistelussa..... | 38 |
| 4.3 Valtakunnallisten inventointien huomioon ottaminen alueidenkäytössä..... | 40 |
| 4.4 VAT:ien ja maakuntakaavan sisältövaatimusten yhteensovittaminen..... | 44 |
| 4.5 Ristiriitaisten alueidenkäyttötavoitteiden punninta maakuntakaavassa | 50 |
| 5 TAVOITTEIDEN EDISTÄMINEN MUUSSA ALUEIDEN KÄYTÖSSÄ | 53 |
| 5.1 Muu alueiden käytön suunnittelu | 53 |
| 5.2 Maakuntakaavoitus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välittäjänä | 54 |
| 5.2.1 Hyväksyttävä eroavaisuus maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta | 59 |
| 5.2.2 Ohjausvaikutuksesta poikkeaminen kuntien yhteisessä yleiskaavassa.... | 62 |
| 5.3 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistäminen yleiskaavoituksessa . | 65 |
| 5.4 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus asemakaavassa.... | 69 |
| 5.5 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen lupa-asioissa | 75 |
| 5.5.1 Ohjausvaikutus MRL:n mukaiseen poikkeamisharkintaan | 78 |
| 5.5.2 Alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus suunnittelutarveratkaisuun . | 81 |
| 5.5.3 Alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus muussa päätöksenteossa..... | 83 |
| 6 JOHTOPÄÄTÖKSET | 85 |

LÄHTEET**KIRJALLISUUS**

Aarnio, Aulis:

- Reason and Authority: A Treatise on the Dynamic Paradigm of Legal Dogmatics. Ashgate. Dartmouth 1997.
- Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

Alexy, Robert: Oikeusjärjestelmä, oikeusperiaate ja käytännöllinen järki. Lakimies 1989, s. 618–633.

Davidson, Debra J. – Williamson, Tim – Parkins, John R.: Understanding climate change risk and vulnerability in northern forest-based communities. Canadian Journal of Forest Research 33, 2003, s. 2252–2261.

Dworkin, Ronald: Taking rights seriously. Harvard University Press 1978.

Ekroos, Ari: Ympäristönkäytön suunnittelu valtakunnan tasolla. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Helsinki 2013, s. 411–427. (Ekroos 2013)

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. uudistettu painos. Porvoo 2015. (Ekroos – Majamaa 2015)

Forss, Matias: Oikeustapauskommentti KHO 2016:59. Ympäristöjuridiikka 2–3/2016, s. 95–100.

Haapanala, Auvo: Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot. Ympäristöministeriön raportteja 1/2015. Helsinki 2015.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. uudistettu painos. Helsinki 2015. (Hallberg *ym.* 2015)

Heinilä, Aleks – Wähä, Susanna: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013. Helsinki 2013. (Heinilä – Wähä 2013)

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonvaraoikeus. Helsinki 2004.

Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Ympäristöministeriö. Helsinki 2013. (Holopainen *ym.* 2013)

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Tampere 2013.

Hurmeranta, Markku: Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. Helsinki 2013.

Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Espoo 1988.

Jääskeläinen, Lauri: Oikeustapauskommentti. KHO 4.3.2013 taltio 796. Rakennettu ympäristö 3/2013. (*Jääskeläinen* 2013)

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Riika 2014. (*Jääskeläinen – Syrjänen* 2014)

Karhu, Juha – Tolonen, Hannu: Siviilioikeuden yleiset periaatteet. Teoksessa Ari Saarnilehto – Mika Hemmo – Leena Kartio (toim.): Varallisuus oikeus. 2. painos. Helsinki 2012, s. 71–75. (*Karhu – Tolonen* 2012)

Kauppi, Jussi: Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – osa I: Lähtökohtia vedenlaatu normin muodostumiselle. Ympäristöjuridiikka 1/2014, s. 47–78.

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede Jurisprudentia XXXIV 2001, s. 159–305. (*Kuusiniemi* 2001)

Laitinen, Jouni – Vesisenaho, Minna: Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne. Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. Suomen ympäristö 2/2011. Helsinki 2011. (*Laitinen – Vesisenaho* 2011)

Lämsineva, Pekka: Valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman normatiivisesta merkityksestä. Oikeustiede Jurisprudentia XXVIII 1995, s. 237–301.

Mäkinen, Eija:

- Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
- Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa? Ympäristöjuridiikka 3–4/2007, s. 22–48.
- Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016. Ympäristöministeriö. Helsinki 2016.

Määttä, Tapio:

- Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Jyväskylä 1999.
- Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII 2005, s. 341–460. (*Määttä* 2005a)

- Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Tapani Lohi (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa. Helsinki 2005, s. 265–299. (Määttä 2005b)

Paldanius, Jari: Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita. Ympäristöministeriön raportteja 20/2011. Helsinki 2011.

Paldanius, Jari – Tallskog, Lasse:

- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutusten arviointi. Suomen ympäristö 479. Ympäristöministeriö. Helsinki 2001.
- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksen ympäristöarviointi. Ympäristöselostus. Diskurssi Oy 2007.

Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimuksen sovittelu. Vammala 1988.

Rajala, Pasi: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaavoitusprosessin osana. Esimerkkejä ja kokemuksia. Ympäristöministeriön raportteja 23/2009. Ympäristöministeriö. Helsinki 2009.

Salila, Jari: Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. Vammala 2005.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Syrjänen, Olavi:

- Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.
- Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. Lakimies 5/2001, s. 830–859.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change. Paris Agreement. http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english.pdf

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Helsinki 2003.

Ylinen, Helena – Hokkanen, Olli – Miettinen, Heikki – Pahkasalo, Katariina: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. AKSU 2012. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Ympäristöministeriö. Helsinki 2013. (Ylinen ym. 2013)

YK: Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. United Nations 2015.

Ympäristöministeriö:

- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki 2014. (YM 2014)
- VAT vaikuttavammaksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantar ryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia. Suomen ympäristö 13/2012. (YM 2012a)
- Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita 4/2012. (YM 2012b)
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 sarja. Opas 5. Ympäristöministeriö 2001. (YM 2001)
- Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 6. Ympäristöministeriö 2002. (YM 2002a)
- Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 7. Ympäristöministeriö 2002. (YM 2002b)
- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 9. Helsinki 2003. (12.7.2016). (YM 2003a)
- Maakuntakaavamerkinnot ja määräykset. Maankäyttö- ja rakennus 2000 -sarja. Opas 10. Helsinki 2003. (12.7.2016). (YM 2003b)

VIRALLISLÄHTEET

EV 365/2010 vp: Eduskunnan vastaus Hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen perustuslaiksi.

HE 101/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 82/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 334/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännösten muuttamisesta.

HE 114/2015 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

KOM (2000) 1, lopull. Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta.

YM5/5222/2013 (15.1.2014): Ympäristöministeriön päätös 15.1.2014 Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavan vahvistamisesta.

VIII

YmVL 11/2008 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto 11/2008 vp Ministeriön selvityksestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

YmVM 6/1998 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä (HE 101/1998 vp) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

YmVM 10/2000 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö Valtioneuvoston selonteosta valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

YmVM 13/2008 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä (HE 102/2008 vp) laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

YmVM 24/2010 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä (HE 309/2010 vp) laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

VNp 13.11.2008: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

VNp 30.11.2000: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

VNS 2/2013 vp: Kansallinen energia- ja ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 20. päivänä maaliskuuta 2013.

INTERNET-LÄHTEET

Ympäristöministeriö: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen. [<http://ym.fi> > maankäyttö- ja rakentaminen > ohjelmat ja strategiat > valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen] (20.9.2016)

Ympäristöministeriö: Voimassa olevat maakuntakaavat 1.6.2016. [<http://www.ym.fi/download/noname/%7B4210B9B0-E19A-4534-8951-60C418A0F069%7D/119334>] (4.9.2016).

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2005:4

KHO 2006:2

KHO 2006:97

KHO 28.12.2007 t. 3417

KHO 2008:1

KHO 2009:67

KHO 2010:32

KHO 2010:41

KHO 2010:88

KHO 21.9.2011 t. 2677

KHO 2012:67

KHO 2013:100

KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS)

KHO 2015:12

KHO 2015:138

KHO 12.8.2015 t. 2160

KHO 20.5.2015 t. 1326 (muu päätös)

KHO 2016:14

KHO 2016:59

LYHENNELUETTELO

| | |
|------------|--|
| A | asetus |
| AKSU 2012 | Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus -selvitys |
| ATK | KHO:n ennen 30.9.2002 julkaisema muu kuin vuosikirjapäätös |
| ELY-keskus | elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus |
| EV | Eduskunnan vastaus |
| HaO | hallinto-oikeus |
| HE | hallituksen esitys |
| HLL | hallintolainkäyttölaki (586/1996) |
| IlmastoL | ilmastolaki (609/2015) |
| KHO | korkein hallinto-oikeus |
| KOM | komission ehdotus |
| L | laki |
| LM | Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja. |
| LRS | lyhyt ratkaisuseloste (KHO:n 30.9.2002 jälkeen julkaisema muu kuin vuosikirjapäätös) |
| LSL | luonnonsuojelulaki (1096/1996) |
| MRA | maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) |
| MRL | maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 |
| PeVL | perustuslakivaliokunnan lausunto |
| PL | Suomen perustuslaki (731/1999) |
| RakL | rakennuslaki (370/1958) |
| SOVA-laki | laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) |
| t. | taltio |
| UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change |
| VAT | valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet |
| VN | valtioneuvosto |
| VNp | valtioneuvoston päätös |
| VNS | valtioneuvoston selonteko |
| vp | valtiopäivät |
| YJ | Ympäristöjuridiikka. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran aikakauslehti. |
| YM | ympäristöministeriö |

YmVL ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM ympäristövaliokunnan mietintö

1 JOHDANTO

1.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävä

Maankäytön suunnittelua ja rakentamista säätelee maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL), joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2000. MRL:n alueiden käytön suunnittelujärjestelmä muodostuu MRL 4 §:n mukaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VAT), maakuntakaavoista, yleiskaavoista ja asemakaavoista. Suunnittelujärjestelmä on kokonaisuus, jossa jokaiselle ohjausvälineelle on määritelty (MRL 4 §) omat tehtävät. MRL:n kaavajärjestelmässä kaavat tarkentuvat suunnittelun edetessä kaavatasoittain yleispiirteisistä kaavoista yksityiskohtaisiin kaavoihin. Yleispiirteisempi kaava on otettava huomioon yksityiskohtaisempaa kaavaa laadittaessa ja muutettaessa. Kaavoituksen edetessä kaavan sisältö myös täsmentyy ja konkretisoituu. Tätä suunnittelujärjestelmän ominaisuutta nimitetään usein myös tarkentuvan suunnittelun periaatteeksi.¹

MRL 4.4 §:n mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.² VAT:ien tehtävänä on edistää MRL:n yleisen tavoitteen mukaisesti kestävän kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueiden käyttöä koskevissa päätöksissä. Kestävän kehityksen edistäminen on koko MRL:n yleinen tavoite. MRL 1 §:n mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. MRL:n esitöiden mukaan ekologisesti kestävän kehityksen mukaisena keskeisenä tavoitteena on hidastaa ilmastonmuutosta. VAT:ien tehtävänä on myös turvata kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten täytäntöönpanoa sekä turvata valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukaista toteuttamista.³

¹ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 85, 88. *Syrjäsen* (1999, s. 284) mukaan tarkentuvan suunnittelun periaate tarkoittaa, että kaavoituksen edetessä kaavan sisältö myös täsmentyy. Suunnittelun edetessä laaditaan yksityiskohtaisempia ja konkreettisempia kaavoja, jotka mahdollistavat rakennushankkeen toteuttamisen. Lopullisesti rakennushanke konkretisoituu rakennuslupamenettelyssä.

² *HE 101/1998 vp*, s. 35–37, 39, 61. Aiempaan rakennuslakiin (370/1958, RakL) ei sisältynyt samanlaista valtakunnan tason suunnitteluinstrumenttia. RakL:n 22.2 §:n mukaan seutukaava oli kuitenkin mahdollisuuksien mukaan sopeutettava valtakunnansuunnitteluun. *Jääskeläisen ja Syrjäsen* (2014, s. 229) mukaan RakL:ssa ongelmana oli, ettei rakennuslainsäädännössä ollut yleistä järjestelmää, jonka mukaisesti viranomaiset olisivat ottaneet valtakunnalliset päätökset huomioon. *Ekroos ja Majamaa* (2015, s. 124) katsovat kuitenkin, että RakL:n järjestelmässä valtakunnallisia intressejä turvattiin ympäristöministeriön antamalla määräyksillä seutukaavoituksen toimittamisesta ja kaavoituksen vahvistusmenettelyllä.

³ *HE 101/1998 vp*, s. 61, 68. *Määttä* (1999, s. 474) mukaan kestävän kehityksen periaate on oikeusjärjestyksessä voimassa oleva, velvoittava normi. *Jääskeläisen ja Syrjäsen* (2014, s. 115) mukaan MRL:ssa kaikille kaavamuodoille on säädetty omat sisältövaatimuksensa, joiden avulla varmistetaan, että kaavat toteuttavat kestävää kehitystä.

Valtioneuvosto teki 13.11.2008 päätöksen VAT:ien tarkistamisesta lukujen 4.2–4.7 sekä 8 ja 9 osalta. Päätös tuli voimaan 1.3.2009. Tavoitteiden tarkistamisessa keskeisiä teemoja olivat ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävät tavoitteet, ilmastonmuutokseen sopeutuminen sekä Helsingin seudun maankäytön haasteet.⁴ Tavoitteiden velvoittavuutta pyrittiin lisäämään, mikä näkyi tarkistetuissa tavoitteissa aiempaa velvoittavimpina sanamuotoina. VAT:ien velvoittavuutta lisättiin, koska niiden velvoittavuus oli koettu riittämättömäksi.⁵

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus -selvityksen (AKSU 2012) mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen on liittynyt ongelmia. Selvityksen mukaan ongelmia ovat aiheuttaneet erityisesti ristiriidat muiden tavoitteiden kanssa sekä tavoitteiden tulkinnanvaraisuus, jonka takia alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittaminen on ongelmallista. Erilaiset tulkinnat VAT:ien oikeusvaikutuksista ja niiden soveltamisedellytyksistä ovat myös vaikeuttaneet tavoitteiden soveltamista ja arviointia.⁶ Lainsoveltajilla näyttää selvityksen perusteella olevan joskus ongelmallista tulkita, mikä on VAT:ien oikeudellinen painoarvo ja miten keskenään ristiriitaisia tavoitteita tulisi MRL:n mukaisesti edistää esimerkiksi maakuntakaavoituksessa.

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimusmenetelmä

VAT:ien huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja viranomaisten toiminnassa on säädetty MRL 24 §:ssä. MRL 24.1 §:n mukaan valtion viranomaisten on toiminnassaan otettava huomioon VAT:it, edistettävä niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Säännös sisältää yleispiirteisen velvoitteen, joka on riippuvainen viranomaisen päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja asianomaisissa erityislaeissa säädetystä harkintavallasta.⁷

⁴ VNp 13.11.2008, s. 1. Kts. myös Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 234–235, jossa on selostettu myös tavoitteisiin tehtyjä muutoksia.

⁵ Ympäristövaliokunta totesi omassa lausunnossaan (YmVL 11/2008 vp, s. 2, 7), että VAT:ien ohjausvaikutus on ollut riittämätön. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta tärkeän alue- ja yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen kääntämisessä VAT:illa voi olla tärkeä merkitys. Valiokunnan mielestä VAT:ien vaikuttavuutta oli parannettava yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen kääntämiseksi.

⁶ Ylinen ym. 2013, s. 62–64; YM 2014, s. 22. Ympäristövaliokunnan (YmVL 11/2008 vp, s. 6) mukaan VAT:ien soveltamisen ongelmat ovat liittyneet lähinnä tavoitteiden yhteensovittamiseen. Paldaniuksen (2011, s. 11) mukaan VAT:ien monitahoisuus, monien tavoitteiden yleispiirteisyys sekä vaikeasti avautuvat alueidenkäytön erikoiskäsitteet hankaloittavat tavoitteiden huomioon ottamista.

⁷ YM 2003a, s. 11. Valtion viranomaisen mahdollisuudet tavoitteiden huomioon ottamiseen ja edistämiseen ovat sitä suuremmat, mitä laajemman harkintavallan lainsäädäntö viranomaiselle antaa. Hallberg ym. (2015, s. 145) katsovat, että edistämisen mahdollisuudet korostuvat silloin, kun viranomaisen toimivaltaan sisältyy tarkoituksenmukaisuuden harkintaa. Ekroosin ja Majamaan (2015, s. 144) mielestä MRL 24.1 §:n säännös on yleisluonteisuudestaan johtuen varsin heikosti velvoittava. Joustavuudestaan huolimatta säännös on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, joten valtion viranomaisten päätöksenteko ei voi olla VAT:ien vastaista.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioonottamisesta maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on säädetty MRL 24.2 §:ssä. Säännöksen mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava VAT:ien huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Tässä tutkimuksessa keskityn MRL 24.2 §:ssä säädetyn VAT:ien kaavoitusta koskevan oikeusvaikutuksen analysoimiseen ja tulkintaan. Tutkimuksen tavoitteena on yrittää vastata tutkielmassa ennen kaikkea kysymykseen, *mitä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen voidaan katsoa tarkoittavan maakuntakaavoituksessa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa?* VAT:ien huomioonottamis- ja edistämisvelvoitteen analysoinnin pohjalta voidaan kysyä, *millä tavalla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulisi ottaa huomioon kaavaratkaisuissa, jotta tavoitteet tulisivat huomioon otetuiksi ja edistetyiksi oikeudellisesti asianmukaisella ja pätevällä tavalla.*

Tutkimus on metodiltaan lainopillinen. Säännöksiin, lain esitöihin, oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen tukeutumalla pyrin tulkitsemaan ja systematisoimaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden MRL 24.2 §:ssä säädettyä huomioonottamis- ja edistämisvelvollisuutta. Tutkimuksessa käytän MRL 24.2 §:n tulkinnassa apuna muun muassa ympäristöministeriön (YM) Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarjaan kuuluvia oppaita, jotka sisältävät tulkintoja VAT:ien ohjausvaikutuksesta eri kaavatasoilla. Oppaat ovat soft law -tyyppistä aineistoa, jotka eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Tämän tyyppisellä soft law -aineistolla voi tosiasiallisesti olla oikeudellisia vaikutuksia, sillä oppailla pyritään parantamaan kaavoituskäytäntöjä esittelemällä hyviä käytänteitä, jolloin voivat saada hallintokäytännössä merkitystä soft law -lähteenä. Soft law -tyyppisellä aineistolla voi oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa olla myös merkitystä heikostikin velvoittavana oikeuslähteenä.⁸

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkastelu on nähdäkseni kiinnostavaa, koska VAT:it ovat joustavaa sääntelyä, joiden oikeudellisen painoarvon määrittäminen MRL:n esitöiden perusteella on vaikeaa. Joustavuutensa takia VAT:it sallivat lainmukaisuusharkinnalle huomattavan liikkumavaran, jonka seurauksena alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen on haasteellista.⁹

⁸ Määttä 2005a, s. 364, 381–382, 397, 447.

⁹ Heinilä – Wähä 2013, s. 51.

Tutkimuksen kannalta kiinnostava lähtökohta on myös havainto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kasvaneesta painoarvosta ja merkityksestä KHO:n ratkaisukäytännössä. KHO:n viimeaikaisissa vuosikirjaratkaisuissa *KHO 2015:138*, *KHO 2016:14* ja *KHO 2016:59* valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on esitetty vuosiratkaisun ratkaisuselostuksessa ratkaisussa sovellettuina oikeusohjeina.¹⁰ KHO:n aiemmissa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeneissa vuosikirjaratkaisuissa alueidenkäyttötavoitteita ei ole merkitty ratkaisuselostukseen sovelletuiksi oikeusohjeiksi. Näissä vuosikirjaratkaisuissa KHO näyttää rinnastaneen VAT:it säädöksiin tai ainakin alueidenkäyttötavoitteet ovat saaneet painavamman oikeudellisen merkityksen edellä mainituissa ratkaisussa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta merkittävä muutos on ollut maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistusmenettelystä luopuminen. Ympäristöministeriö ei siis enää vahvista kyseisiä kaavoja. Vahvistusmenettelyssä ympäristöministeriö pyrki huolehtimaan VAT:ien huomioonottamisesta maakuntakaavoissa, joten vahvistusmenettelystä luopumisella voi olla VAT:ien edistämisen kannalta huomattavia vaikutus. Tarkastellen VAT:eihin liittyviä muutoksia tarkemmin luvussa 1.3.

Toisessa pääluvussa käsitellen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua, niistä päättämistä ja VAT:ien sisältöä. Luvussa tutkin, miten VAT:ien valmistelu on suoritettava ja millaisista asioista valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voidaan antaa. Kolmannessa pääluvussa analysoin sitä, mitä VAT:ien huomioon ottaminen ja edistäminen maakuntakaavoituksessa tarkoittaa. Neljännessä luvussa keskityn analysoimaan VAT:ien huomioon ottamista ja edistämistä muussa alueidenkäytön suunnittelussa. Päähuomio luvussa keskittyy siihen, mitä VAT:ien huomioonottamis- ja edistämismenettelyt kunnatason kaavoituksessa tarkoittaa. Viidennessä pääluvussa käsitelen tarkemmin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeudellista painoarvoa muussa alueiden käytön suunnittelussa. Kuudes ja viimeinen pääluku sisältää tutkimuksen keskeisimmät tulokset.

¹⁰ Ratkaisut *KHO 2015:138*, *KHO 2016:14* ja *KHO 2016:59* ovat nähdäkseni poikkeuksellisia, koska aiemmissa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyneissä vuosikirjaratkaisuissa ja niiden ratkaisuselostuksissa eivät VAT:it ole sisällyneet sovellettuihin oikeusohjeisiin. Tätä aiemmin KHO on nostanut VAT:it esiin ratkaisussa, jotka ovat koskeneet rakennetun ympäristön vaalimista (*KHO 2006:2*), kuntajakoa (*KHO 2008:1*), purkamislupaa (*KHO 2009:67*), turvetuotantoa (*KHO 2010:32*), joukkoliikenteen järjestämistä (*KHO 2012:67*), rakennuslupaa (*KHO 2013:100*) ja poikkeamista ranta-alueella (*KHO 4.3.2013 t. 796*). Näissä päätöksissä VAT:ija ei ole mainittu sovellettuina oikeusohjeina ratkaisuselostuksessa.

1.3 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden nykytila

MRL uudisti alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää laajasti, sillä kunnallista päätösvaltaa laajennettiin, valtion ohjausta ja valvontaa kevennettiin, vuorovaikutteisuutta lisättiin ja suunnittelutasojen tehtäviä selkeytettiin. MRL:n säätämisen myötä kaavoituksen eri tasoille säädettiin aiempaa selkeämmin omat tehtävänsä.¹¹

Kuntien itsehallinnollista asemaa ja päätösvaltaa maankäytön suunnittelun osalta vahvistettiin MRL:ssa. Kuntien suunnittelumonopolia rajoitettiin MRL:n harkintaa rajoittavilla säännöksillä, VAT:eilla ja maakunnallisten suunnitelmien ohjausvaikutuksella.¹² Rakennuslakiin (370/1958, RakL) sisältynyt yleiskaavojen ja asemakaavojen alistusmenettely poistettiin. Valtion valvonnan keventyessä viranomaisille annettiin valvontakeinoja, ennakko-ohjauksen ja asiantuntija-avun merkitystä lisättiin ja kuntatason kaavojen sisältövaatimuksia vahvistettiin. Valtion ohjaus keskittyi ensisijaisesti valtakunnallisesti tärkeiden näkökohtien huomioonottamiseen kaavoituksessa esimerkiksi VAT:ien kautta.¹³ Maakuntakaavojen osalta vahvistamismenettely kuitenkin säilytettiin, koska VAT:ien välittyminen muuhun suunnitteluun haluttiin turvata.¹⁴

Maakuntakaavojen ja yhteisten yleiskaavojen vahvistamismenettelystä luovuttiin 1.1.2016 voimaan tulleella lakimuutoksella (28/2016). Esitöiden mukaan MRL:n säätämisen yhteydessä asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet odotetusti, sillä maakuntakaavoissa käsiteltäisiin MRL 25 §:n mukaisesti vain niitä aluevarauksia, jotka ovat valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tarpeen.¹⁵ Vahvistusmenettelyllä oli kuitenkin useita hyötyjä, sillä se edisti maakuntakaavojen yhteensovittamista eri maakuntien välillä, lisäsi MRL:n soveltamisen yhdenmukaisuutta ja päätöksenteon yhdenvertaisuutta maan eri alueiden kesken. YM:n ja KHO:n linjaukset lain soveltamisesta ovat olleet varsin yhteneväiset

¹¹ HE 101/1998 vp, s. 35–37. Valtion valvonnan keventäminen korosti kunnan vastuuta ympäristöstään, alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Kts. myös *Haapanala* 2015, s. 7.

¹² Yleis- ja asemakaavat antavat kunnille mahdollisuuden ohjata maankäyttöä ja vaikuttaa siihen, mitä toimintoja kunnan alueelle sijoitetaan. *Syrjänen* (1999, s. 205) kuvaa kunnan roolia alueiden käytön suunnittelussa kunnan suunnittelumonopoliksi. Oikeuskirjallisuudessa kuntien maankäytöllistä itsehallintoa on kutsuttu myös yleisesti kunnan kaavoitusmonopoliksi, ks. tarkemmin esim. *Hovila* 2013, s. 137–138.

¹³ HE 101/1998 vp, s. 36–37; *Syrjänen* LM 2001, s. 831. Yleiskaavojen ja asemakaavojen alistusmenettelyn poistamisesta tarkemmin ks. *Mäkinen* YJ 2007, s. 22–28.

¹⁴ HE 101/1998 vp, s. 39. Esitöiden mukaan maakuntakaavan vahvistusmenettelyn säilyttäminen nähtiin tarpeellisena, koska maakuntakaava on keskeinen kaavamuoto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa ja niiden välittämisessä muuhun suunnitteluun.

¹⁵ HE 114/2015 vp, s. 4. Lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 114/2015 vp, s. 4) mukaan vahvistusmenettelyn keskeisiksi ongelmiksi koettiin se, että vahvistusmenettely pidensi muutoinkin pitkää kaavaprosessia sekä heikensi kunnalliseen demokratiaan perustuvan maakunnallisen päätöksenteon painoarvoa.

ja vahvistuspäätöksiä on harvoin kumottu KHO:ssa. Vahvistamismenettelyn poistumisen jälkeen maakuntien vastuu VAT:ien huomioon ottamisesta ja edistämisestä korostuu.¹⁶

YM on aloittanut valmistelemaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamista. YM:n tavoitteena on laatia tarkistetut tavoitteet siten, että valtioneuvosto voisi päättää uudistetuista tavoitteista keväällä 2017. VAT:it uudistetaan vastaamaan mahdollisimman hyvin alueidenkäytön valtakunnallisiin haasteisiin. Ehdotus VAT:eista valmistellaan MRL:n toimivuusarvioinnin ja Sipilän hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Uudistuksen jälkeen tavoitteet koskevat nykyistä rajatummin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia, ovat täsmällisempiä ja konkreettisempia. VAT:ien säädösperstusta ja asemaa normihierarkiassa on myös tarkoitus arvioida.¹⁷

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyviä selvityksiä on tehty useita. *Heinilä* ja *Wähä* ovat selvityksessään tarkastelleet VAT:ien käyttöä valitusperusteena ja analysoineet niiden käyttöä tuomioistuimien argumentoinnissa.¹⁸ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmä on arvioinut ja tehnyt toimenpide-ehdotuksia vuonna 2012 ilmestyneessä arviointiraportissa.¹⁹

Maankäytön suunnittelu on yksi keskeisistä välineistä ilmastonmuutokseen varautumisessa ja sen ehkäisemisessä. Valtakunnallisella alueidenkäytön ohjauksella pyritään edistämään yhdyskuntien ja elinympäristöjen kestävä kehitystä hyödyntämällä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja eheyttämällä kaupunkiseutuja. Alueidenkäytössä etsitään ratkaisuja, joilla hillitään ilmastonmuutosta ja vastataan kiristyneisiin kansainvälisiin päästövähennystavoitteisiin ja tavoitteisiin lisätä uusiutuvien energialähteiden käyttöä.²⁰

¹⁶ *Haapanala* 2015, s. 24. Hänen (2015, s. 42) mielestään vahvistusmenettelyn poistumisen jälkeen VAT:eja ja maakuntakaavojen sisältövaatimuksia olisi tarpeen kehittää nykyistä täsmällisemmiksi ja konkreettisemmiksi, jotta valtakunnallisten tavoitteiden riittävä huomioonottaminen varmistettaisiin.

¹⁷ Ym.fi: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen. Ympäristövaliokunta (YmVL 11/2008 vp, s. 5) on jo aiemmin todennut, että lähtökohtana tulisi olla, että tavoitteisiin sisällytetään vain keskeisimmät valtakunnallista ohjausta vaativat, ohjausjärjestelmän alaan kuuluvat tavoitteet eikä tavoitteiden määrä ja yksityiskohtaisuutta lisättäisi tarpeettomasti.

¹⁸ *Heinilä – Wähä* 2013.

¹⁹ *YM* 2012a. Muissa VAT:eja koskevissa selvityksissä esimerkiksi *Rajala* (2009) on selvittänyt käytännön kokemusten ja esimerkkien avulla VAT:ien huomioon otamista kaavan valmistelussa ja niiden merkitystä eri kaavatasoilla. *Paldanius* (2011) on selvityksessään arvioinut valtion viranomaisten roolia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. *Laitinen* ja *Vesisenaho* (2011) ovat analysoineet, missä määrin ja millä tavoin yhdyskuntarakennetta koskevat VAT:it toteutuvat kaupunkiseutujen maakuntakaavoissa.

²⁰ *YmVL 11/2008 vp*, s. 4. Kansallisen energia- ja ilmastostrategian (*VNS 2/2013 vp*, s. 44) mukaan ilmasto- ja ympäristöpolitiikan päästövähennystavoitteet edellyttävät merkittäviä panostuksia suurimpien kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen, liikenteen ja energiatuotannon ja -kulutuksen kehittämiseen.

MRL:n säätämisen jälkeen ilmastonmuutos on ympäristökysymyksenä noussut yhä vakavammaksi ongelmaksi, jota yritetään ratkaista vähentämällä maapallon lämpenemistä aiheuttavia kasvihuonekaasupäästöjä. Pariisin ilmastopöytäkirjassa osapuolet tunnustivat, että ilmastonmuutos on kiireellisiä toimia vaativa ja mahdollisesti peruuttamaton uhka ihmiskunnalle ja maapallolle.²¹ Ilmastonmuutokseen varautuminen ja siihen liittyvät toimet perustuvat myös ennalta varautumisen periaatteeseen.²²

Suomen ilmastopolitiikan pitkän aikavälin suuntaviivoista ja ilmastopolitiikan suunnittelu- ja järjestelmästä on säädetty ilmastolaissa (609/2015, IlmastoL). IlmastoL:n 1.2 §:n 1 kohdan mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on vähentää ihmisen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehään, kansallisin toimin osaltaan hillitä ilmastonmuutosta ja sopeutua siihen. Ilmastonmuutokseen liittyvien uhkien mahdollisimman aikainen tunnistaminen on tärkeää, sillä mitä aiemmin uhkia kyetään tunnistamaan, sitä vähäisempiä haittoja ilmastonmuutoksen oletetaan yhteisöille aiheuttavan.²³

Maankäytön suunnittelun osalta ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvät toimenpiteet jakautuvat alueiden käytön suunnittelujärjestelmän eri tasoille aina VAT:sta eri kaavamuotoihin ja rakennuslupiin. Ilmastolain esitöiden mukaan VAT:it voivat myös edistää merkittävästi ilmastonmuutokseen sopeutumista. VAT:ssa on useita energian säästöön, uusiutuvien energialähteiden lisäämiseen ja ilmastonmuutoksen sopeutumiseen liittyviä tavoitteita, joilla pyritään hidastamaan ilmastonmuutosta.²⁴ Tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että VAT:it huomioidaan MRL:n edellyttämällä tavalla.

²¹ UNFCCC 2015. Paris Agreement. YK:n ilmastopöytäkirjan osapuolten 21. yhteisessä konferenssissa (Conference of Parties) joulukuussa 2015 solmittu Pariisin sopimus täydentää ilmastonmuutosta koskevaa puitesopimusta. Pariisin sopimus tähtää siihen, että ilmaston lämpeneminen rajoitetaan selvästi alle kahden celsiusasteen, pyrkien rajoittamaan lämpenemisen 1,5 celsiusasteeseen verrattuna esiteolliseen aikaan.

²² Ennalta varautumisen periaate on vahvistettu EU:n perussopimuksessa. Euroopan unionin komission tiedonannon mukaan (*KOM (2000) 1*, lopull., s. 8–9) ennalta varautumisen periaatteeseen voidaan vedota esimerkiksi silloin, kun jostakin ilmiöstä voi tieteellisesti ja objektiivisesti arvioituna aiheutua vaarallisia vaikutuksia, mutta riskiä ei voida tieteellisen arvioinnin perusteella määrittellä riittävän varmasti. Esimerkiksi otsonikerroksen suojeleminen ja ilmastonmuutoksen hillitseminen perustuvat ennalta varautumisen periaatteeseen.

²³ Davidson 2003, s. 2254–2255. Sopeutuminen yhteiskuntien tasolla on erityisen tärkeää, sillä ilmastonmuutos aiheuttaa ja voimistaa riskejä, jotka toteutuessaan aiheuttavat merkittäviä haitallisia vaikutuksia paikallisiin elinolosuhteisiin, talouteen, elinkeinoihin ja terveyteen.

²⁴ HE 101/1998 vp, s. 35–37, 39; HE 82/2014 vp, s. 7–8. Valtioneuvosto korosti alue- ja yhdyskuntarakenteen merkittävää vaikutusta ilmastonmuutoksen hallinnassa. Tavoitteena oli alueidenkäytön ratkaisulla vaikuttaa erityisesti rakennusten lämmitykseen ja liikenteeseen. Esimerkiksi luvun 4.6 (Helsingin seudun erityiskysymykset) erityistavoitteen (VNp 13.11.2008, s. 15) mukaan “Helsingin seudun liikennejärjestelmää tulee kehittää koko seudun kattavan liikennejärjestelmän avulla siten, että se hillitsee ilmastonmuutosta sekä tukee yhdyskuntarakenteen eheyttämistä”.

2 ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN OIKEUSPERUSTA

2.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö

MRL 22 §:ssä säädetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöstä. MRL 22.2 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on:

- 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys;
- 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai
- 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen ta-
loudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen.

Hallituksen esityksen mukaan MRL 22.2 §:ssä määritellään ne ominaisuudet, joiden perusteella arvioidaan asian valtakunnallista merkitystä. Ensimmäisen kohdan mukainen kansainvälinen merkitys voi esitöiden mukaan liittyä valtioiden rajat ylittäviin alueiden käytön tai aluerakenteen kehittämiskysymyksiin tai valtioiden rajat ylittäviin, maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, joilla on alueiden käyttöön liittyvä ulottuvuus. Kansainvälinen merkitys voi myös liittyä Euroopan unionin säännösten tai kansainvälisten sopimusten valmisteluun tai täytäntöönpanoon.²⁵ Esitöissä kansainvälisillä ympäristöongelmilla viitataan erityisesti ilmastomuutokseen ja sen yhteyteen liikenne- ja energiaverkon päästöihin ja yleisemmin kestäväen kehityksen huomioimiseen alueidenkäytön suunnittelussa.

Valtakunnallisuutta määrittelevänä ominaisuutena on asian vaikutusten ulottuminen laajemmalle kuin yhden maakunnan alueelle. Tällöin vaikutusalueen rajat ylittävät maakunnan suunnittelussa käsiteltävän alueen, kuten monissa aluerakenteen ja liikenne- tai energiaverkon kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä. Esitöiden mukaan liikenneverkon osalta VAT:it liittyvät erityisesti päätieverkkoon (valta- ja kantatiet), kaukoliikenteen rataverkkoon, valtakunnallisiin satamiin, lentoasemiin sekä maanpuolustukseen liittyviin kysymyksiin, joilla on maakuntaa laajempi merkitys. VAT:it voivat myös sisältää kansallista luonnonperintöä koskevia tavoitteita.²⁶ Tavoitteita voidaan siis antaa vain valtakunnallisesti

²⁵ HE 101/1998 vp, s. 68; VNp 13.11.2008, s. 3.

²⁶ HE 101/1998 vp, s. 68–69. Esitöiden mukaan kansallisen luonnonperinnön turvaamiseksi on tärkeimmät luonnonsuojeluohjelmat jo laadittu. Niiden luonnonarvojen turvaaminen, joita luonnonsuojeluohjelmissa ei ole turvattu, on perusteltua hoitaa kaavoituksen keinoin. Luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) maisema-alueita koskevien säädösten ja VAT:ien osalta esitöissä todetaan, että valtakunnallisista maisemansuojelun tavoitteista on perusteltua päättää LSL:n sijasta VAT:eissa, koska maisemansuojeluun liittyy sellaista erilais-
ten tarpeiden yhteen sovittamista, joka soveltuu kaavoituksessa ratkaistavaksi.

merkittävistä asioista. Maakunnallisia tai paikallisia asioita koskevia tavoitteita ei voida antaa, koska nämä kysymykset ratkaistaan suoraan maakuntakaavoissa ja kuntakaavoissa.²⁷

Valtioneuvosto ei voi antaa säännöksen nojalla muun tyyppisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kuin MRL 22.2 §:ssä mainittuja tavoitteita. *Ekroos* huomauttaa, että valtioneuvosto voi luonnollisesti antaa muitakin alueidenkäyttöön liittyviä määräyksiä, mutta niillä ei ole MRL:n valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisia nimenomaisia oikeudellisia vaikutuksia.²⁸

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on MRL 22.3 §:n mukaan otettava huomioon MRL:n yleiset tavoitteet sekä MRL 5 §:ssä säädetyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Esitöiden mukaan VAT:ien on tuettava ja edistettävä MRL:n yleisten tavoitteiden ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista.²⁹ Valtioneuvoston päätöksen mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät ja syventävät MRL:n yleisiä tavoitteita ja niistä johdettuja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta.³⁰ VAT:it sisältävät siis MRL 1 §:ssä ja MRL 5 §:ssä säädetyt tavoitesäännöksiä konkreettisempia ja ratkaisua vaille olevia lyhyen aikavälin tavoitteita, jotka valtioneuvosto on katsonut tarpeellisiksi. VAT:ien valmistelussa on pyritty sovittamaan yhteen valtionhallinnon eri sektoreiden alueiden käyttöön kohdistuvia tavoitteita.³¹

MRL 1 §:n mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuudet, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen.

MRL 1 §:ssä säädetyllä ekologisesti kestävällä kehityksellä tarkoitetaan valtioneuvoston päätöksen mukaan energian ja luonnonvarojen käyttöä, ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn, kestävä materiaalitaloutta sekä biologisen monimuotoisuuden

²⁷ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 231.

²⁸ *Ekroos* 2013, s. 415.

²⁹ *HE 101/1998 vp*, s. 69.

³⁰ *VNp* 13.11.2008, s. 3.

³¹ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 248. *Hallberg ym.* (2015, s. 137) katsovat, että MRL 12 §:n rakentamisen ohjauksen tavoitesäännös kytkeytyy myös läheisesti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin muun muassa hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan ympäristön, elinkaariajattelun ja rakentamisen kulttuuriarvojen edistämisen kautta.

säilyttämistä. Taloudellisesti kestävä kehitys edellyttää, että ratkaisujen tulee olla yhtä aikaa sekä taloudellisesti että ekologisesti järkeviä ja tehokkaita. Taloudellinen kestävyys merkitsee kansallisvarallisuuden säilyttämistä ja sen kartuttamisedellytysten luomista. Sosiaalisesti kestävä kehitys edellyttää kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämistä. Kulttuurisen kestävyuden kannalta on tärkeää vaalia kansallisen kulttuuriperinteen alueellisia ominaispiirteitä.³²

MRL 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

- 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;
- 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
- 2) a) riittävän asuntotuotannon edellytyksiä (1441/2006)
- 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
- 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
- 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
- 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
- 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;
- 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;
- 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä; (204/2015)
- 10) palvelujen saatavuutta; sekä
- 11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

MRL 5 §:ssä korostetaan vuorovaikutteisuuden ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuvaa suunnittelua. Kaavoituksen vuorovaikutteisuudesta on säädetty MRL 6 §:ssä ja vaikutusten selvittämisestä on säädetty MRL 9 §:ssä (204/2015). Kaavoituksen keskeiset vaatimukset muodostuvat MRL 1 §:n yleisistä tavoitteista, MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteista, vuorovaikutteisuudesta ja vaikutusten selvittämisestä muodostuu kaavan laatimista ohjaavan keskeisen sisällön eri kaavojen sisältövaatimusten kanssa. VAT:it selventävät näitä yleispiirteisesti kirjoitettuja säännöksiä ohjaavan ja yhteensovittavan luonteensa vuoksi.

³² VNP 13.11.2008, s. 3.

2.2 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta on säädetty MRL 23 §:ssä (202/2005). Säännöksen mukaan ympäristöministeriö valmistelee valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden viranomaisten kanssa, joita asia koskee. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun on perustuttava eri tahojen vuorovaikutukseen.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 7 §:ssä säädetään VAT:ien valmistelumenettelystä. Tavoitteiden valmistelu on järjestettävä niin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle ja vuorovaikutukselle (MRA 7.1 §). Oikeuskirjallisuudessa vuorovaikutuksen on katsottu edellyttävän valmistelun läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja tehokasta tiedottamista³³.

MRA 7.2 §:n (348/2005) mukaan VAT:eja valmisteltaessa on tavoitteiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvitettävä ja arvioitava siten kuin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005, SOVA-laki) säädetään.³⁴ Asetuksessa (347/2005) on mainittu myös ne SOVA-lain 4.1 §:n 1 kohdassa tarkoitetut suunnitelmat ja ohjelmat, joiden yhteydessä ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä. Asetuksen 1 §:n (199/2016) 1 kohdan mukaan ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.³⁵

SOVA-lain 4.3 §:n mukaan ympäristöarviointi koskee myös suunnitelmien ja ohjelmien muutoksia. Suunnitelman ja ohjelman vähäisestä muutoksesta tai pienten alueiden käyttöä paikallisella tasolla koskevasta suunnitelmasta tai ohjelmasta ympäristöarviointi on tehtävä vain, jos se todetaan tarpeelliseksi 5 §:n mukaisessa harkinnassa. SOVA-lain 5 §:n mukaan suunnitelmasta tai ohjelmasta, joka luo puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, on tehtävä ympäristöarviointi, jos suunnitelmalla tai ohjelmalla tai sen muutoksella har-

³³ Ekroos 2013, s. 413.

³⁴ EY:n direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY) toteutettiin 1.6.2015 voimaan tulleella lailla viranomaisten ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, SOVA-laki) ja sitä täydentävällä valtioneuvoston asetuksella (347/2005). SOVA-lain mukaan yleinen velvollisuus on arvioida ympäristövaikutuksia riittävällä tavalla suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa.

³⁵ Valtioneuvoston päätöksen (VNp 30.11.2000, s. 16) mukaan VAT:eja valmisteltaessa niiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvitettiin ja arvioitiin riittävässä määrin. Arvioinnin tavoitteena oli tuottaa tietoa tavoitteiden ympäristö-, talous- ja sosiaalisista vaikutuksista tavoitteiden valmistelun, päätöksenteon ja toteuttamisen tueksi. Tulokset koottiin ulkopuolisen konsultin laatimaan arviointiraporttiin (*Paldanius – Tallskog* 2001).

kintaan olevan todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Valtioneuvosto tarkisti päätöstään VAT:eista vuonna 2008 ja tarkistuksen yhteydessä tehtiin SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi ja laadittiin ympäristöselostus. Ympäristöarvioinnissa arvioitiin sitä, millaisia vaikutuksia aiheutuu, mikäli asetetut tavoitteet toteutuvat.³⁶

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevasta ehdotuksesta on MRA 7.3 §:n mukaan pyydettävä lausunto:

- 1) niiltä ministeriöiltä, ELY-keskuksilta, maakuntien liitoilta ja muilta viranomaisilta, joita asia koskee (1829/2009)
- 2) niiltä kunnilta, joita asia erityisesti koskee;
- 3) ehdotuksen kannalta keskeisiltä valtakunnallisilta järjestöiltä.

Yleisten, koko maata koskevien tavoitteiden osalta kaikkien kuntien lausuntoa ei tarvitse hankkia, vaan kunnan lausunto tulee pyytää lähinnä alueellisesti rajattujen tai luonteeltaan tiettyä kuntaa koskevien tavoitteiden osalta.³⁷

2.3 Alueidenkäyttötavoitteista päättäminen ja niiden asema normihierarkiassa

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 67.1 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Säännöksen mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12.2 §:n (88/2012) mukaan yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella. Säännöksen mukaan yleisistunnossa ratkaistaan muun muassa hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset sekä muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Saman lain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa.

³⁶ *Paldanius – Tallskog* 2007, s. 1–2. Ympäristöarvioinnissa arvioitiin esimerkiksi tavoitetta, jonka mukaan alueidenkäytössä on ehkäistävä melusta aiheutuvaa haittaa. Tällöin selvitettiin se, minkä tyyppisiä alueidenkäyttöllisiä ratkaisuja melusta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen edellyttää ja tältä pohjalta arvioidaan, millaisia vaikutuksia näistä ratkaisuista aiheutuu.

³⁷ *Ekroos* 2013, s. 413–414.

VAT:it perustuvat MRL:ssa annettuun valtuussääntöön (MRL:n 4.4 §), jonka mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita. Valtioneuvoston päätösvallasta on säädetty myös MRL 22.1 §:ssä. Kyseisissä säännöksissä ei kuitenkaan ole säädetty, että päätös olisi tehtävä valtioneuvoston yleisistunnossa. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että valtioneuvosto tekee päätöksen yleisistunnossaan.³⁸ VAT:it ovat luonteeltaan niin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä, että niistä päättämisen on katsottu kuuluvan PL 67.1 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnolle. Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 3.1 §:n 13 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee lakisääteiset valtakunnalliset suunnitelmat sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Normihierarkiassa VAT:it ovat MRL:ia alemmanasteinen normi, jota ei saa soveltaa tuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa, jos säännös on ristiriidassa PL:n tai muun lain kanssa (PL 107 §).³⁹ VAT:ien tehtävä on konkretisoida ja täsmentää kaavojen lakisääteisiä sisältövaatimuksia, mutta pysyä myös MRL:n asettamissa rajoissa. Normihierarkian kannalta voidaan kuitenkin kysyä sisältävätkö VAT:it asioita, joista tulisi säätää lain tasolla.

PL 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia PL:n tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka PL:n mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Esitöiden mukaan sääntöksen tavoitteena oli korostaa eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä, asetuksenantovallan käyttöön liittyvää parlamentaarista vastuuta ja vahvistaa oikeusvaltiollisia periaatteita lakia alemmanasteisten oikeussääntöjen antamisessa⁴⁰.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä PL 80 §:ää on tulkittu siten, että lähtökohtaisesti kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksien liittyvistä vähäisiksi luonnehdittavissa olevista yksityiskohdista.⁴¹

³⁸ HE 101/1998 vp, s. 68.

³⁹ Perustuslain 107 §:n mukaan lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, ei saa soveltaa tuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa.

⁴⁰ HE 1/1998 vp, s. 40.

⁴¹ Lausunnossa (PeVL 8/1995 vp, s. 2) perustuslakivaliokunta on todennut, että sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 11/2016 vp), että perustuslakivaliokunta on nykyisin toistuvasti muistuttanut, että asetuksenantovaltuus on syytä muotoilla PL 80 §:n johdosta tarkempien säännösten antamiseen valtuuttavaksi. Valtuutus on syytä tehdä, vaikka perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siis voida antaa yleisiin oikeussääntöihin rinnastuvia säännöksiä lain alaan kuuluvista asioista.⁴²

VAT:ien oikeudellinen asema on noussut esille usein. Eduskunta on edellyttänyt vastauksessaan (EV 365/2010 vp), että hallitus selvittäisi mahdollista tarvetta säätää toimintojen sijainnin ohjauksesta täsmällisemmin laissa ottaen huomioon VAT:ien oikeudellisen aseman. Eduskunta mukaan VAT:it tuli saada myös paremmin parlamentaariseen ohjaukseen. Ympäristövaliokunta on huomauttanut mietinnössään (YmVM 24/2010 vp), että VATit eivät ole lainsäädäntöä, vaan valtioneuvoston päätöksellä hyväksytyt periaatteet, vaikka niitä on eduskunnassa käsitelty. VAT:ien ohjaava ja yhteensovittava rooli huomioon ottaen tavoitteilla on kuitenkin oma tärkeä asemansa.⁴³

KHO on todennut päätöksessään *KHO 21.9.2011 t. 2677*, että VAT:it täsmentävät ja konkretisoivat usein merkittävästikin kaavojen hyvin yleispiirteisiä ja laaja-alaisia sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Tavoitteet eivät kuitenkaan laajenna sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia vaatimuksia kaavoitukselle. VAT:it siis täsmentävät kaavojen lakisäätteisiä sisältövaatimuksia. Ehdottomaan muotoon kirjoitettujen tavoitteiden osalta voidaan kuitenkin normihierarkian kannalta katsoa paremmaksi säätää tällaisista tavoitteista lain tasolla.

VAT:eja ja muita VN:n yleisistunnossaan tekemiä päätöksiä ei tule verrata valtioneuvoston periaatepäätöksiin. Periaatepäätökset, kuten valtioneuvoston päätös valtakunnallisesta harjensuojeluohjelmasta sekä valtakunnallinen rantojensuojeluohjelma, on hyväksytty ilman yksilöityä lakivaltuutusta eikä ohjelmille ole säädetty muodollisia oikeusvaikutuksia. VN:n yleistoimivaltansa perusteella antamat periaatepäätökset eivät kuulu lainsäädäntövallan käytön piiriin, koska VN on antanut ne organisatorisen asemansa perusteella ilman yksilöityä valtuussäännöstä, jolloin kysymys on toimeenpanovallan käyttämisestä.⁴⁴

⁴² *PeVL 11/2016 vp*, s. 3.

⁴³ *EV 365/2010 vp*, s. 1; *YmVM 24/2010 vp*, s. 8; *YM 2014*, s. 18.

⁴⁴ *Länsineva 1995*, s. 263–265; *Määttä 2005a*, s. 358.

Valtioneuvoston VAT:ejä koskevassa päätöksessä on todettu, että ne rajautuvat MRL:n soveltamisalan mukaisesti asioihin, jotka koskevat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua. Tavoitteissa ei käsitellä muun muassa alue-, energia- tai liikennepoliittisia kysymyksiä eikä määritellä niitä koskevia taloudellisia ratkaisuja. Ympäristövaliokunta on todennut lausunnossaan, että tavoitteilla voidaan esimerkiksi varautua valtakunnallisesti merkittäviin liikenne- ja energiahankkeisiin niiden alueidenkäytöllisten tarpeiden kannalta, mutta tavoitteet eivät muutoin muodosta kantaa hankkeiden toteuttamiseen.⁴⁵

VAT:eilla ei ole merkitystä esimerkiksi energiapoliittisten kysymysten oikeudellisessa arvioinnissa. Ratkaisussa *KHO 21.9.2011 t. 2677* oli kysymys Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaavasta, joka oli laadittu ydinvoimalaitoksen alueidenkäytöllisten edellytysten tutkimiseksi. Asiassa otettiin muun ohella kantaa siihen, tuliko VAT:it ottaa huomioon ydinvoimamaakuntakaavan ohella myös ydinvoimalan energiapoliittisessa päätöksenteossa.

KHO 21.9.2011 t. 2677: Maakuntakaavassa oli osoitettu energihuollon alue, jolle voidaan osoittaa ydinvoimalaitos ja laitoksen suojavyöhyke. Maakuntakaavan liittyvissä valituksissa katsottiin ydinvoimahankkeen olevan muun muassa VAT:ien vastainen. KHO totesi, että VAT:ejä on määritelty ainoastaan sellaisista valtakunnallisesti merkittävistä asioista, joihin MRL:ssä tarkoitetulla ohjausjärjestelmällä voidaan vaikuttaa. KHO totesi VAT:ien olevan kokonaisuus, joka sisältää osittain keskenään jossain määrin vastakkaisia ja tämän vuoksi yhteen sovitettavia tavoitteita. Tavoitteissa ei käsitellä alue-, energia- tai liikennepoliittisia kysymyksiä eikä määritellä niitä koskevia taloudellisia ratkaisuja. Ydinvoimalarakentamisen energiapoliittisesta päätöksenteosta säädetään ydinenergiailaissa, jonka mukaista päätöksentekoa VAT:it eivät ohjaa. Viime kädessä ydinvoimalan rakentamisen edellytykset ratkaistaan ydinenergiailain mukaisessa käsittelyssä. Säteilyturvakeskuksella ei ollut huomautettavaa maakuntakaavasta, koska Säteilyturvakeskuksen ydinenergiailain (990/1987) nojalla antamat ohjeet oli otettu huomioon suunnittelumääräyksissä. KHO totesi, että ottaen huomioon kaavan tarkoitus, ydinvoimalaitosta koskeva suojavyöhyke ja sitä koskevat määräykset sekä säteilyturvakeskuksen lausunto, sekä ydinjätteen loppusijoituksen ratkaiseminen hankkeen jatkosuunnittelussa, kaavassa oli otettu VAT:it MRL 24 §:n edellyttämällä tavalla huomioon.

Ratkaisu osoitti, että VAT:it on otettava huomioon maakuntakaavassa, mutta ydinvoimalan rakentamisen edellytykset ratkaistaan ydinenergiailain mukaisessa käsittelyssä. Ydinenergiailain mukaiseen päätöksentekoon VAT:eilla ei ole vaikutusta.

⁴⁵ VNp 13.11.2008, s. 4; YmVL 11/2008 vp, s. 3.

3 TAVOITTEIDEN HUOMIOON OTTAMINEN JA EDISTÄMINEN

3.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen

MRL 24.2 §:ssä on säädetty VAT:ien huomioon ottamisesta maakuntakaavoituksessa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa. Säännöksen mukaan ”maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa *on huolehdittava* valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden *huomioon ottamisesta* siten, että *edistetään* niiden toteuttamista. Säännöksessä maakunnan suunnittelulle ja muulle alueiden käytön suunnittelulle asetetaan siten kaksi velvoitetta: 1) huomioonottamisvelvoite ja 2) edistämisvelvoite.⁴⁶ Säännöksen mukaan näistä velvoitteista on huolehdittava alueiden käytön suunnittelussa.

MRL:n esitöissä ja valtioneuvoston VAT:eja koskevassa päätöksessä ei ole tarkemmin selvitetty, mitä säännöksessä mainituilla huomioon ottamisella ja edistämisellä tarkoitetaan. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu sanamuoto mahdollistaa valtakunnallisten ja muiden tavoitteiden yhteen sovittamisen kannalta tarvittavan joustavuuden, mutta edellyttää huolehdittavan siitä, että valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamista edistetään.⁴⁷

Sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaisesti huomioon ottaminen tarkoittaa lähtökohtaisesti heikompaa velvoitetta kuin edistäminen. Huomioon ottaminen tarkoittaa nähdäkseni sitä, että maakunta-, yleis- ja asemakaavan suunnittelussa on tiedostettava alueidenkäyttötavoitteiden olemassaolo ja verrattava niiden sisältöä käsillä olevaan kaavaratkaisuun. Huomioon ottamiseen kuuluu nähdäkseni se, että kaavaa laadittaessa selvitetään, millä alueidenkäyttötavoitteilla on erityistä merkitystä kaavassa.

Ympäristöministeriön VAT:eja koskevassa oppaassa on esitetty tulkinta huomioon ottamisen sisällöstä. Oppaan mukaan huomioon ottamisen voidaan katsoa yleisesti tarkoittavan toimimista VAT:ien kanssa samansuuntaisesti ja vähentämättä mahdollisuuksia tavoitteiden toteuttamiseen.⁴⁸ Tämän tulkinnan mukaan huomioon ottaminen tarkoittaisi siis enemmän kuin pelkkää alueidenkäyttötavoitteiden sisältämän informaation huomioimista.

⁴⁶ *Kauppila* (YJ 2014, s. 47) on luonnehtinut valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita puolikovsky instrumentiksi, joka on kytketty osaksi päätöksentekoa lakiin kirjatulla huomioonottamis-, edistämis- ja toteuttamisvelvollisuudella. Hän luonnehtii VAT:ien, jätesuunnitelmien ja vesienhoitosuunnitelmien kantavan mukaan joustavan ohjauksen ideaa, jossa päätöksiä tekeviä viranomaisia ei sidota ehdottomalla tavalla puolikovan instrumentin sisältöön. Instrumentin oikeuslähdeopillista asemaa ja tosiasiallista vaikuttavuutta on kuitenkin vahvistettu verrattuna muihin päätöksenteossa sovellettaviin ohjelmiin, suunnitelmiin ja seikkoihin.

⁴⁷ *HE 101/1998 vp*, s. 70.

⁴⁸ *YM 2003a*, s. 18.

Oikeuskirjallisuudessa *Ekroos* ja *Majamaa* katsovat, että tavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen eivät käytännön toiminnan kannalta suuresti eroa toisistaan. Huomioon ottaminen on passiivisempaa tavoitteiden suuntaamista tai toimimista siten, että mahdollisuuksia tavoitteiden toteutumiseen ei vähennetä.⁴⁹

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisessa ja edistämisessä on myös huomioitava niiden erilainen oikeudellinen painoarvo kaavoituksessa. Sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella voitaisiin olettaa, että huomioonottamisvelvollisuus ja edistämisvelvollisuus sitoisivat samalla tavalla kaikkea kaavoitusta. VAT:ien ohjausvaikutuksen määrittely sanamuodon mukaisesti johtaa nähdäkseni liian suppeaan tulkintaan.

Jos MRL 24.2 §:n ohjausvaikutusta tarkastellaan systemaattisen tulkinnan kautta ottaen huomioon MRL:n muut säännökset, huomataan, että maakuntakaavassa velvollisuus ottaa huomioon ja edistää VAT:eja on velvoittavampi. Ensinnäkin MRL 24.2 §:ssä viitataan suoraan ainoastaan maakunnan suunnitteluun ja kaikki muu kaavoitus sisältyy ilmaisuun ”muu alueiden käytön suunnittelu”. Tämä osoittaa jo maakuntakaavan olevan keskeisin kaavamuoto VAT:ien kannalta.

Toinen eroavaisuus sisältyy säännöstasolla olevaan eroavaisuuteen. Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan MRL 28.1 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on VAT:it otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Yleiskaavan sisältövaatimuksissa (MRL 39 §) VAT:eja ei mainita lainkaan, vaan ainoastaan viitataan maakuntakaavan ohjausvaikutukseen. Kuntien yhteisen yleiskaavan osalta todetaan myös MRL 48 §:ssä, että maakuntakaava on MRL 32 §:ssä säädetyllä tavalla ohjeena yhteistä yleiskaavaa laadittaessa ja muutettaessa. Asemakaavan osalta säädetään MRL 54.1 §:ssä, että maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava on otettava huomioon asemakaavaa laadittaessa. Tämä korostaa mielestäni sitä, että VAT:it tulevat ensisijaisesti huomioiduiksi yleis- ja asemakaavoissa maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta. Tätä korostaa myös MRL 25.2 §, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

⁴⁹ *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 144.

Oikeuskirjallisuudessa VAT:ien ohjausvaikutuksen sisältö on ymmärretty joko yleisesti lieväksi tai maakuntakaavan osalta vahvemmakeksi. *Hollo* on todennut VAT:eilla olevan lievä ohjausvaikutus kaavoitukseen. Hänen mukaansa VAT:ien tehtävänä on ohjata varsinaista alueellista ja kunnallista maankäytön suunnittelutoimintaa, mutta niiltä puuttuu muodollinen oikeudellinen velvoittavuus, sillä varsinaisia keinoja edistää tavoitteiden saavuttamista yleis- ja asemakaavassa ei ole.⁵⁰ Nähdäkseni VAT:ien ohjausvaikutus ei ole ainakaan yhtä lievä kaikilla kaavatasoilla. Maakuntakaavassa on otettava VAT:it huomioon MRL 28.1 §:n mukaisesti. Yleis- ja asemakaavan sisältövaatimukseen samanlaista vaatimusta ei sisälly, joten ohjausvaikutuksen tehokkuudessa on selkeä ero.

Ekroos ja *Majamaa* katsovat säännöstasolla olevan eron osoittavan, että maakuntakaavoituksen osalta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus on tehokkaampi kuin kunnallisen kaavoituksen suhteen. Heidän mukaansa MRL:ssä tarkoituksena on, että VAT:ien tavoitteet suodattuvat yleis- ja asemakaavoitukseen maakuntakaavojen kautta, joten maakuntakaavan ohjausvaikutuksen on oltava siksi tehokkaampi.⁵¹

Kokko on tulkinnut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistämismääräyksen koskevan myös yleiskaavoitusta. Hänen mukaansa VAT:it välittyvät maakuntakaavan kautta yleiskaavaan. Yleiskaavassa on edistettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista myös MRL 24.2 §:n nojalla. *Kokon* mukaan päädytään kahta tietä siihen, että yleiskaavalla on edistettävä VAT:ien toteuttamista.⁵²

Säännöstasolla oleva eroavaisuus on huomioitava arvioitaessa huomioonottamisvelvoitteen ja edistämismääräyksen sisältöä eri kaavatasoilla. Mielestäni säännöstason eroavaisuus osoittaa edellä mainittujen velvoitteiden olevan sitovampia maakuntakaavassa kuin yleis- ja asemakaavassa, koska maakuntakaavan sisältövaatimuksetkin velvoittavat noudattamaan MRL 24.2 §:n velvoitteita.

⁵⁰ *Hollo* 2006, s. 48.

⁵¹ *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 145. He katsovat, että (*Ekroos – Majamaa* 2015, s. 1065) VAT:ien maakuntakaavoitukseen kohdistuvat velvoitteet ovat yksittäisten maanomistajien kannalta erittäin merkityksellisiä ja pitkälle ulottuvia, ottaen huomioon maakuntakaavaan MRL 32 §:n mukaiset oikeusvaikutukset.

⁵² *Kokko* 2008, s. 138.

3.2 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistäminen

MRL 24.2 §:n toisen velvoitteen mukaan maakuntakaavoituksessa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on otettava huomioon VAT:t siten, että *edistetään* niiden toteuttamista. Sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella toteuttamisen edistäminen voidaan ymmärtää toiminnaksi, jossa valitaan vaihtoehtoista sellainen vaihtoehto, joka parhaiten tukee kyseisen tavoitteen toteutumista.

Ympäristöministeriön oppaassaan esittämä tulkinta toteuttamisen edistämistä vastaa sanamuodon mukaista tulkintaa. Oppaan mukaan tavoitteiden edistämällä tarkoitetaan aktiivisempaa, tavoitteiden toteuttamista palvelevaa toimintatapaa ja ratkaisuja.⁵³ *Ekroos* ja *Majamaa* ovat myös todenneet edistämisen olevan luonteeltaan enemmän aktiivista ja omaaloitteista toimintaa.⁵⁴

Edistämismuotoon analysoinnin kannalta on syytä huomata MRL 32.1 §:n sanamuoto. MRL 24 §:n mukaan sekä kaavoituksessa että valtion viranomaisen toiminnassa on edistettävä tavoitteiden toteuttamista, mutta MRL 32.1 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Näin ollen valtion valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistämismuoto on velvoittavampaan muotoon kirjoitettu kuin maakuntakaavan edistämismuoto. Tämä mielestäni osoittaa, että lainsäätäjä on halunnut korostaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan edistämismuotojen tärkeyttä.

Kaavoituksessa on siis edistettävä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita eikä vain pyrkä edistämään tavoitteita. Tavoitteiden edistämisen on mielestäni tulkittava tarkoittavan kaikkien tavoitteiden tasapuolista edistämistä, koska alueidenkäyttötavoitteille ei ole asetettu MRL:ssa, lain esitöissä eikä valtioneuvoston päätöksessä tärkeysjärjestystä tai kiireellisyysjärjestystä. Ympäristöministeriön oppaan mukaan kaikki tavoitteet ovat keskenään samanarvoisia ja kaikki tavoitteet otetaan huomioon kaavoja laadittaessa soveltamisalan puitteissa⁵⁵.

⁵³ YM 2003a, s. 18.

⁵⁴ *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 144.

⁵⁵ YM 2003a, s. 22.

Kaikkien tavoitteiden samanaikainen edistäminen voi olla joskus vaikeampaa, jos tavoitteet ovat toisiinsa nähden ristiriitaisia. Nähdäkseni MRL 24.2 §:n mukainen edistämismuutoksen edellyttää, että maakuntakaavoituksessa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa tavoitteita yritetään lähtökohtaisesti sovittaa yhteen silloin ne ovat toisiinsa nähden vastakkaisia. Kaikkien tavoitteiden tasapuolinen edistäminen edellyttää, että suunnittelussa noudatetaan tavoitteiden yhteen sovittamiseen pyrkivää lähestymistapaa. Tällaisen lähestymistavan edellytys tulee esille mielestäni myös esitöiden osalta MRL 24.2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perustelujen mukaan säännöksen sanamuoto mahdollistaa valtakunnallisten ja muiden tavoitteiden *yhteen sovittamisen* kannalta tarvittavan joustavuuden⁵⁶.

Kaavoitusta koskevan MRL 24.2 §:n edistämismuutoksen tulkinna on nähdäkseni otettava huomioon kaavaratkaisun oikeudellinen luonne. Yhteensovittamista edellytetään kaavoituksessa yleisestikin, sillä kaavaratkaisun tavoitteena on kokonaisratkaisu, jossa huomioidaan alueen käytön muutostarpeet ja suhteutetaan keskenään erilaiset intressit ja käyttötarpeet ja sovittamaan ne ympäristön vaatimuksiin. Erisuuntaisten intressien yhteensovittamisen edistämiseksi MRL:ssä on muotoiltu väljästi lain tavoitteet ja kaavojen sisältövaatimukset. Tarkoituksena on ollut saada joustavuutta maankäytön suunnitteluun.⁵⁷

Kaavoituksessa joudutaan usein suorittamaan intressivertailua yleisen edun ja yksityisen edun kesken. Kaavaratkaisu edellyttää hyvien, riittävien ja luotettavien perustelujen laatimista, joka on mahdollista vain, jos kaava perustuu MRL 9 §:n mukaisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin.⁵⁸ Ristiriitaisten intressien ja tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää mielestäni myös kaikkien merkittävien kaavaratkaisuun vaikuttavien tekijöiden selvittämistä, jota ilman yhteensovittaminen ei ole mahdollista. MRL 9 §:n vaatimus riittävästä selvityksestä onkin kiinteästi yhteydessä kaavojen sisältövaatimuksiin, sillä sisältövaatimusten täyttymistä ei voida arvioida ilman riittäviä selvityksiä.

MRL:n yleinen tavoite, alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet ja kaavojen sisältövaatimukset velvoittavat kiinnittämään asianmukaista huomiota luontoarvoihin ja mahdollistavat luontoarvojen voimakkaankin painottamisen suhteessa muihin alueidenkäyttö-

⁵⁶ HE 101/1998 vp, s. 70.

⁵⁷ HE 101/1998 vp, s. 74; VNp 13.11.2008, s. 4; Kuusiniemi 2001, s. 187.

⁵⁸ Kaavoitusta koskevasta päätöksenteosta tarkemmin kts. esim. Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 51–78.

voitteisiin ja intresseihin. *Kuusiniemen* mukaan vain selvästi alueellisesti kohdennetut ja huomattavan arvokkaat valtakunnallisesti merkittävät luontoarvot saavat selkeää suojaa ja muut luontoarvot jäävät heikoille. Esimerkiksi yleisempi luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen joutuu kilpailemaan huomiosta lukuisten muiden maankäyttötavoitteiden kanssa. Erilaisten intressien yhteensovittaminen on usein haasteellista, sillä intressiristiriidat voivat usein olla väistämättömiä. Esimerkiksi elinkeinopoliittiset tavoitteet ja luontoarvojen säilyttämistavoitteet ovat usein hankalasti yhteensovitettavissa.⁵⁹

Kaavan sisältövaatimusten arvioinnissa on kysymys kokonaisratkaisusta, jossa pyritään ottamaan kaikki asiaan kuuluvat tekijät huomioon. Valtioneuvoston valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen mukaan VAT:ien tehtävänä on myös *täsmentää* ja *syventää* MRL:n yleisistä tavoitteista johdettuja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. MRL:n tavoitteet ja kaavojen sisältövaatimukset on ilmaistu hyvin joustavasti, yleispiirteisesti ja suppeasti, joten niiden täsmentäminen ja syventäminen on tarpeellista.⁶⁰ Nähdäkseni valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteiden tehtävinä voidaan pitää ennako-ohjausta ja sisältövaatimusten täsmentämistä.

VAT:it konkretisoidaan maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion eri viranomaisien toiminnassa. VAT:ien konkretisoinnissa voidaan ottaa huomioon alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ja muiden tavoitteiden yhteensovittaminen.⁶¹ Ympäristöministeriön opissa korostetaan, että VAT:ien konkretisointi kaavoituksessa tapahtuu aina tapauskohtaisesti ottaen huomioon olosuhteet ja tarvittava yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa. Yhteensovittamisessa punnitaan kaavan sisältövaatimuksia ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja niiden painotuksia kyseisen kaavan lähtökohtiin ja tavoitteisiin.⁶² Nähdäkseni alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittaminen on yksi keskeinen lähtökohta.

VAT:ien huomioon ottaminen ja toteuttamisen edistäminen voi edellyttää myös yhteensovittamista kaavoitukseen sisältyvien muiden tavoitteiden kanssa. Tällaisia tavoitteita ovat maakuntakaavassa maakunnalliset ja paikalliset sekä muut valtakunnalliset tavoitteet. Ratkaisussa, jossa VAT:it ja muut tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään, on MRL 24.2 §:n

⁵⁹ Mäkinen YJ 2007, s. 25–26; *Kuusiniemi* 2001, s. 187–190.

⁶⁰ VNp 13.11.2008, s. 3. *Heinilä ja Wähä* (2013, s. 53) ovat todenneet VAT:eja koskevassa selvityksessään, että VAT:eilla on ollut huomattava merkitys kaavojen sisältövaatimusten konkretisoimisessa.

⁶¹ VNp 13.11.2008, s. 2.

⁶² YM 2003a, s. 18.

oikeusvaikutus huomioon ottaen turvattava valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamisen edistäminen. VAT:it mahdollistavat useita eri ratkaisuvaihtoehtoja, mikä sallii liikkumavaran maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden huomioon ottamisessa.⁶³

Kaavojen joustavat sisältövaatimukset mahdollistavat maankäyttöliiketoimintatavoitteiden painotamisen monilla eri tavoilla. MRL:n joustava yleinen sääntelyn takia konkreettiset tavoitteet ovat vain harvoin yksiselitteisesti määriteltävissä. Tämän seurauksena sääntely jättää runsaasti tilaa tapauskohtaiselle punninnalle.⁶⁴ *Tuorin* mielestä säännösten väljentyminen seurauksena on usein se, että lainsäädännön ja lainkäytön raja hämärtyy.⁶⁵

Sovellettaessa sisällöllisesti joustavia normeja, on lainsoveltajan usein turvauduttava normien tavoitteisiin sekä periaatteisiin, käsitteisiin ja rakenteisiin. Ympäristölainsäädännössä tavoitteita ei ole juurikaan täsmällisesti määritelty. Tavoitteet konkretisoidaan joko alemmanasteisilla normeilla tai poliittisluonteisella ohjauksella tai jätetään enemmän täsmennyttämättä.⁶⁶ VAT:ien tehtävänä on samalla tavoin selventää kaavojen sisältövaatimuksia.

3.3 Alueidenkäyttötavoitteiden edistäminen ja tavoitteiden punninta

Edellisessä luvussa totesin, että ristiriitaisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittaminen tulisi lähtökohtaisesti olla tavoitteena alueiden käytön suunnittelussa. Kaavoituksessa on pyrittävä löytämään sellainen ratkaisu, jossa molemmat tavoitteet voivat toteutua.⁶⁷ Nähdäkseni ratkaisujen hakeminen niistä vaihtoehdoista, joissa molemmat tavoitteet voivat toteutua, korostaa tavoitteiden samanarvoisuutta. Molempien keskenään ristiriitaisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttaminen ei kuitenkaan aina ole mahdollista, jolloin toisiinsa nähden vastakkaisten alueidenkäyttötavoitteiden painoarvoa on pyrittävä punnitsemaan.

Kaavoitus on luotu järjestelmäksi, jossa suoritetaan kokonaisarvio muun muassa kestävän kehityksen, viihtyisyyden, palvelujen saatavuuden, taloudellisuuden, turvallisuuden ja muiden sisältövaatimusten kanssa. *Syrjänen* nimittää tätä lähtökohtaa yhteen sovittavaksi suunnitteluksi, joka tarkoittaa hänen mukaansa intressivertailua, *intressipunnintaa*. Hänen mukaansa punninnan avulla yritetään saada asiaan vaikuttavien tekijöiden arviointi tasa-

⁶³ YM 2003a, s. 22–23.

⁶⁴ *Kuusiniemi* 2001, s. 170, 187.

⁶⁵ *Tuori* 2000, s. 135.

⁶⁶ *Kuusiniemi* 2001, s. 292.

⁶⁷ YM 2003a, s. 22.

puoliseksi tilanteessa, joissa oikeusnormi ei anna suoraa vastausta ongelman ratkaisemiseksi. MRL:n säännökset yleisesti laadittu joustaviksi säännöksiksi, joilla on tavoiteltu tapauskohtaista joustavuutta niin ohjausjärjestelmään ja kaavojen sisältövaatimuksiin.⁶⁸

MRL:n perusteluissa korostetaan tarvetta vastata rakennuslakia joustavammin niihin usein ristiriitaisiin haasteisiin, joita eri suunnittelutasoilla ja toimintaympäristöissä kohdataan. Kaavajärjestelmää ohjaavat menettelysäännökset sekä päätösten sisältöä ohjaavat ja rajoittavat tekijät on tarkoitettu ohjaamaan päätöksentekoprosessia. Niistä muodostuu monitahoinen kokonaisuus, jotka ovat säännöksen ympärille luotuja laintulkintaohjelmia. Ratkaisussa sovellettavat joustavat normit määrittävät pitkälti harkintavallan rajat sillä, mitä joustavampia normit ovat, sitä enemmän päätöksenteossa tarvitaan tukea muualta.⁶⁹ VAT:it konkretisoituvat eri maankäyttömuotoja koskeviksi varauksiksi maakuntakaavoissa ja kuntakaavoissa, jolloin ne voidaan ymmärtää kaavoituksen ennakko-ohjauksen välineeksi valtakunnallisesti merkittävissä alueidenkäytön kysymyksissä.⁷⁰

Nähdäkseni VAT:it on myös ymmärrettävä kaavaratkaisun intressipunninnassa huomioon ottaviksi ja edistettäviksi tavoitteiksi, jotka edesauttavat punninnan suorittamista. Ennen kaikkea VAT:it konkretisoivat kestävän kehityksen periaatteen sisältöä. *Hollon* mukaan kestävän kehityksen periaatteen voidaan sanoa olevan yksi keskeisistä ympäristöoikeudellisista periaatteista⁷¹.

MRL:n kaavoitusratkaisut ja rakennusluparatkaisut eroavat luonteeltaan toisistaan siinä, että kaavapäätökset ovat harkinta- ja periaatepainotteisia ja rakennuslupapäätökset sääntöpainotteisia. Rakentamista koskevat säännöt ovat täsmällisempiä ja ehdottomimpia, jolloin päätöksenteko on lähellä sääntöjen täytäntöönpanotehtävää. Kaavapäätökset ovat periaatepainotteisia, koska kaavoitusta ohjaavat säännöt ovat tulkinnanvaraisia tai ne esiintyvät tulkinnanvaraisessa yhteydessä, jolloin ne lähenevät periaatteita. Periaatepainotteinen päätöksenteko korostaa harkinnan merkitystä, vaikka sen hyväksyminen päätöksentekotilanteessa voi olla vaikeaa.⁷²

⁶⁸ Syrjänen LM 2001, s. 831.

⁶⁹ HE 101/1998 vp, s. 35; Syrjänen LM 2001, s. 832.

⁷⁰ Heinilä – Wähä 2013, s. 6.

⁷¹ Hollo 2004, s. 40.

⁷² Syrjänen LM 2001, s. 833.

Määttä on todennut päätöksenteontilanteisiin usein liittyvän vaikeuden antaa oikeusperiaatteille tulkinnallista merkitystä, olevan seurausta periaatteiden vakiintumattomuudesta sekä sääntökeskeisestä (formalistisesta) tulkinta-asenteesta. Hänen mukaansa joustavien normien ja intressien punninnan leimaamassa ympäristöoikeudellisen sääntelyn tulkinnassa ja tutkimisessa periaatehakuinen, teleologinen lähestymistapa ja sisällöllisten kriteerien käyttäminen on lähtökohtaisesti sääntöhakuista formalistista tulkinta-asennetta selvästi perustellumpi.⁷³

Intressien punninnassa on kysymys *Alexyn* punnintalain sovellutuksesta, joka perustuu sääntö-periaate-jaottelulle. Hänen mukaansa mitä enemmän periaatteiden soveltamistilanteessa täyttämättä jätettyä periaatetta loukataan, sitä tärkeämpää on toisen periaatteen toteuttamisen soveltamistilanteessa oltava. Punninnassa on pyrittävä toteuttamaan kummankin periaatteen taustalla vaikuttavat arvot ja intressit mahdollisimman hyvin. Periaatteiden välisessä kollisiotilanteessa on etsittävä periaatteiden välinen optimaalinen suhde.⁷⁴

Sääntöjen ja periaatteiden erottelu perustuu *Alexyn* ja *Dworkinin* tekemiin erotteluihin. Säännöt ovat luonteeltaan ehdottomia, ilmaisemalla seuraamuksen jonkin tosiseikan olemassaolosta ja seuraamus joko toteutuu tai ei toteudu. Oikeusperiaatteet ovat moraali- ja oikeudenmukaisuusperiaatteita, joiden vaikutus oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa perustuu niiden painoarvoon ja luonteeseen punnintanormeina. Oikeusperiaatteiden painoarvo määräytyy siten jokaisessa tapauksessa uudelleen tapauksen tosiseikkojen ja muiden punninnassa huomioon otettavien periaatteiden painoarvosta. *Dworkin* katsoo, etteivät oikeusperiaatteiden välisessä punninnassa periaatteet sulje toistensa vaikutusta kokonaan pois, vaan painoarvoltaan vahvempi periaate antaa suunnan oikeudelliselle ratkaisulle.⁷⁵

Siltalan mukaan oikeusperiaatteita tulee punnita arvo- ja tavoiteperusteiden kautta ja suhteuttaa ne muiden asiaankuuluvien oikeusperiaatteiden ilmentämien yhteiskunnallisten arvo- ja tavoiteperusteiden kanssa.⁷⁶ Nähdäkseni valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

⁷³ *Määttä* 1999, s. 456. *Pöyhönen* (nyk. *Karhu*) (1988, s. 63) määrittelee periaatehakuisen lähestymistavan suuntaukseksi, jossa ongelmat jäsennetään tapauksen oikeudellisesti relevanttien näkökohtien merkittävyysien ja niiden välisen punninnan ongelmiksi.

⁷⁴ *Alexy* LM 1989, s. 626–629; *Virolainen – Martikainen* 2003, s. 134. *Alexyn* punnintalain sisällöstä tarkemmin kts. esimerkiksi *Mielityinen* 2006, s. 67–79.

⁷⁵ *Dworkin* 1978, s. 24–26; *Alexy* LM 1989, s. 626–629.

⁷⁶ *Siltala* 2003, s. 497.

ovat tällaisia tavoiteperusteita, joiden kautta MRL:n keskeistä tavoitetta eli kestävän kehityksen periaatetta voidaan punnita.

Soveltamisen osalta oikeussäännöt ovat ehdottomia ja lopullisia ja kohdistuvat joko/tai, kaikki-tai-ei-mitään tai kyllä tai ei -tyyppisesti soveltuvuusalueeseensa. Periaatteet ovat kohdistuvat soveltuvuusalueeseensa enemmän tai vähemmän -tyyppisesti. Säännöt tarjoavat oikeudelle selvät ja vakiintuneet puitteet. Periaatteet voivat muuttua ja kehittyä ja ilmaista yhteiskunnan muuttuvia ja kehittyviä arvoja. Oikeussäännöt ja periaatteet eroavat myös toisistaan oikeudelliselta ratkaisuarvoltaan. Oikeussääntöjen oikeudellinen ratkaisuarvo on tavallisesti vahva, kun taas oikeusperiaatteiden ratkaisuarvo on tavallisesti oikeussääntöjä heikompi.⁷⁷

Oikeustieteessä sääntöjen ja periaatteiden luonteesta ja keskinäisestä suhteesta on käyty keskustelua, jonka pohjalla on *Dworkinin* ajatus oikeusperiaatteista sääntöjen ohella oikeusnormeina. Hänen lähtökohtana on ajatus siitä, että oikeusperiaatteet tarvitseva tuekseen institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää. Oikeusperiaatteille ja yleisille opeille pyritään samaan tukea vakiintuneista käsityksistä, jotta periaate tai yleinen oppi pääsisi osaksi normiaineistoa. Mitä vahvempi institutionaalinen tuki yksittäiselle periaatteelle voidaan esittää, sitä painavampi sen oikeudellinen painoarvo on. *Dworkinin* mukaan ei kuitenkaan olemassa sellaista yksiselitteistä määrittystä siitä, millaista ja miten paljon institutionaalista tukea tarvitaan tietyn periaatteen luokittelemiseksi oikeusnormiksi.⁷⁸

Alexyn ja *Dworkinin* jaottelua sääntöihin ja periaatteisiin on pidetty oikeuskirjallisuudessa epäselvänä. *Aarnion* mukaan säännön ja periaatteen raja ei ole mitenkään selvä ja niiden kategorinen erottaminen toisistaan on mahdotonta. Hänen mukaansa selvien sääntöjen ja periaatteiden lisäksi on olemassa sääntöjen kaltaisia periaatteita ja periaatteiden kaltaisia sääntöjä.⁷⁹

Aarnio on katsonut oikeusperiaatteiden voimassaolon kannalta keskeiseksi kriteeriksi niiden yleisen hyväksyttävyyden. Hän tarkoittaa hyväksyttävyydellä ensinnäkin oikeusperiaatteiden säädännäisyyttä eli oikeusperiaatteen on sisällyttävä kirjoitettuun lainsäädäntöön.

⁷⁷ *Dworkin* 1978, s. 24, 30–35, 40. Kts. sääntöjen ja periaatteiden erosta esimerkiksi siviilioikeudessa *Karhu – Tolonen* 2012, s. 71–74.

⁷⁸ *Dworkin* 1978, s. 40.

⁷⁹ *Aarnio* 1997, s. 179–180.

Kirjoittamattoman periaatteen hyväksyttävyyden voi myös perustua prejudikaatissa vahvistettuun institutionaaliseen tukeen tai johonkin velvoittaviin oikeuslähteisiin.⁸⁰ Tuori puolestaan määrittelee oikeusperiaatteet oikeusnormeiksi, jos niille on löydettävissä institutionaalista tukea velvoittavista oikeuslähteistä eli lainsäädännöstä tai oikeuskäytännöstä.⁸¹

Säännöt ja periaatteet eroavat myös normien ristiriidan (normikollision) osalta. Kahden säännön ristiriita voidaan yrittää ratkaista formaaleilla ratkaisuperiaateilla kuten esimerkiksi *lex specialis* -säännöllä. Kahden periaatteen välinen ristiriita on yleistä ratkaisutoiminnassa periaatteiden laajan ja moniselitteisen soveltuvuusalueen takia. Periaatteiden ratkaisu perustuu aina harkinnanvaraisuuteen ja kulloisenkin tilanteen ominaisuuksiin. Periaatteet ovat avoimempia ja tulkinnanvaraisempia kuin säännöt ja edellyttävät tulkintaa ja systematisointia, jota kutsutaan myös harkinnaksi tai vapaaksi harkinnaksi.⁸²

Kaavoituksen joustavasta luonteesta johtuen kaavan sisältövaatimusten ja kestävän kehityksen periaatteen tulkintaan on haettava tukea muualta MRL:n suunnittelujärjestelmästä. Nähdäkseni tukea on haettava muun muassa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ottaen huomioon MRL 24.2 §:n huomioonottamis- ja edistämisvelvoitteen. VAT:it ovat siten eräänlaisia kaavapäätöksissä käytäviä intressipunnintaa edesauttavia tavoitteita. Nähdäkseni kaavaratkaisun intressipunnintaa edellyttävä luonne vaikuttaa myös MRL 24.2 §:n huomioonottamis- ja edistämisvelvollisuuden arviointiin siten, että näitä VAT:ien sisältöä on tulkittava osana intressipunnintaa.

3.4 Alueidenkäyttötavoitteiden luonteen ja sanamuotojen merkitys punninnassa

Edellisessä luvussa olen yrittänyt osoittaa, että kaavaratkaisussa on kysymys intressipunnintaan perustuvasta päätöksenteosta, jossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon MRL 24.2 §:n mukaisesti edistäen niiden toteuttamista. VAT:it ovat siten harkintaa tukevia argumentteja. Intressivertailun kannalta on nähdäkseni syytä huomioida VAT:ien sisällölliset eroavaisuudet, jotka perustuvat ensinnäkin yleis- ja erityistavoitteiden eroihin. Erityistavoitteiden osalta huomiota on kiinnitettävä tavoitteiden erilaiseen luonteeseen ja sanamuotojen vaihtelevuuteen, jotka vaihtelevat väljistä periaatetavoitteista ehdotomaan muotoon kirjoitettuihin tavoitteisiin.

⁸⁰ Aarnio 2006, s. 132–148.

⁸¹ Tuori 2000, s. 197.

⁸² Karhu – Tolonen 2012, s. 71–74.

Punninnassa voidaan määritellä alueidenkäyttötavoitteiden painoarvoa niiden sisältämien sanamuotojen perusteella. *Heinilä* ja *Wähä* ovat todenneet, että mitä yksityiskohtaisemmin ja velvoittavammin jotakin tiettyä alueidenkäyttömuotoa koskevat tavoitteet on ilmaistu, sitä suurempi on niiden painoarvo, kun tavoitteita punnitaan keskenään. Tavoitteiden selkeydellä on myös merkitystä, kun arvioidaan VAT:ien perusteella sitä, täyttääkö kaava sille MRL:ssä asetetut sisältövaatimukset. Tavoitteiden muotoilulla voidaan siis vaikuttaa VAT:ien merkitykseen oikeudellisessa harkinnassa.⁸³ Nähdäkseni VAT:ien yksityiskohtaisuus, velvoittavuus ja selkeys vaikuttavat tavoitteiden painoarvoon intressivertailussa.

YM:n oppaan mukaan huomioon ottamisen ja toteuttamisen edistämisen määrittelyyn vaikuttaa kunkin tavoitteen *luonne* ja *sanamuoto*. VAT:it on jaettu valtioneuvoston päätöksessä yleistavoitteisiin ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet ovat sanamuodoltaan väljempää ja erityistavoitteet tiukempia. Yleistavoitteet ovat luonteeltaan maakuntakaavoitusta ja yleiskaavoitusta koskevia periaatteita, jotka määrittelevät painotuksia alueidenkäytön ratkaisuille. Tavoite on otettu huomioon ja tavoitteen toteuttamista on edistetty, kun kaavassa tehty ratkaisu on kokonaisuutena arvioiden tavoitteen kanssa samansuuntainen.⁸⁴

Valtioneuvoston päätöksen mukaan yleistavoitteisiin sovelletaan MRL 24.2 §:ssä määritellyjä, alueidenkäytön suunnittelua koskevia oikeusvaikutuksia vain maakuntakaavojen, yleiskaavojen sekä valtion viranomaisten osalta. Yleistavoitteita ei ole tarkoitettu käytettäväksi asemakaavojen ja maankäyttöä tietyllä alueella suoraan ohjaavien yleiskaavojen sisällön oikeudelliseen arviointiin. Yleistavoitteita ei siten ole tarkoitettu käytettäväksi yksityiskohtaisten kaavojen muutoksenhaun tai oikaisukehotuksen perusteena. Yleistavoitteiden oikeusvaikutukset ovat siten tältä osin rajoitetumpia kuin mihin laki antaisi mahdollisuuden.⁸⁵

Rakentamista suoraan ohjaavien yleiskaavojen osalta yleistavoitteiden soveltamisen määrittäminen riippuu yleiskaavan laaja-alaisuudesta. Ympäristöministeriön oppaan mukaan yleistavoitteita sovelletaan suoraan rakentamista ohjaaviin yleiskaavojen laaja-alaisiin, muuta alueidenkäyttöä yleispiirteisesti ohjaaviin ratkaisuihin. Tällaisia laaja-alaisia yleis-

⁸³ *Heinilä – Wähä* 2013, s. 53. Esitöiden (*HE 101/1998 vp*, s. 69) mukaan VAT:it annetaan lähinnä sanallisina, mutta tarvittaessa voitaisiin käyttää kartallisia tai muita esitystapoja.

⁸⁴ *YM 2003a*, s. 8, 20. *Rajalan* (2009, s. 36) mukaan VAT:it on koettu monimutkaisiksi, koska ne sisältävät sekä yleistavoitteita että erityistavoitteita. Epäselvyyttä on aiheuttanut myös tavoitteiden merkitys eri kaavatasoilla ja tämä on vaikeuttanut tavoitteiden soveltamista ja huomioon ottamista.

⁸⁵ *VNp* 13.11.2008, s. 9, 20; *YM 2003a*, s. 13. Kts. myös *Hallberg ym.* 2015, s. 136–143.

kaavoja ovat esimerkiksi rantayleiskaavat. Sen sijaan yleiskaavoihin, jotka sisältävät suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä ohjaavia ratkaisuja, ei sovelleta VAT:ien yleistavoitteita, jolloin ne ovat asemakaavaan verrattavia.⁸⁶

Erityistavoitteet ovat luonteeltaan alueidenkäytön suunnittelua koskevia velvoitteita ja toimeksiantoja kaavoitukselle. Erityistavoite on otettu huomioon ja sen toteuttamista on edistetty, kun kaavassa on suoritettu toimeksianto tai noudatettu tavoitteen ehtoja. Erityistavoitteisiin on tarkoitettu sovellettavaksi MRL 24.2 §:ssä määriteltyjä, alueidenkäytön suunnittelua koskevia oikeusvaikutuksia kaikkien kaavojen osalta, mikäli tavoitetta ei ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavatasoa.⁸⁷

Ympäristöministeriön oppaan mukaan erityistavoitteet voidaan jakaa neljään tyyppiin: 1) maakunnan suunnittelussa; 2) maakuntakaavoituksessa ja/tai yleiskaavoituksessa; 3) alueidenkäytön suunnittelussa; ja 4) alueidenkäytössä. Kohtien 1 ja 2 tavoitteet on kohdennettu koskemaan suoraan vain maakunnan suunnittelua tai maakuntakaavoitusta. Kohtien 3 ja 4 tavoitteet tulevat sovellettavaksi kaikessa kaavoituksessa. Kaikki erityistavoitteet on siis otettava huomioon maakuntakaavoituksessa, mutta osa erityistavoitteista kohdistuu välittömästi myös yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta koskevilla tavoitteilla ei ole oikeudellista vaikutusta kuntien kaavoitukseen ennen kuin maakuntakaavoituksessa on asiaan otettu kantaa. Sen jälkeen nämä tavoitteet tulevat ohjaamaan kuntien kaavoitusta MRL 32.1 §:ssä säädetyn maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta.⁸⁸

Erityistavoitteet voidaan ryhmitellä luonteensa perusteella seuraavasti:

- 1) toimeksiantoja sisältävät erityistavoitteet;
- 2) velvoitteita sisältävät erityistavoitteet;
- 3) Rajoja tai reunaehtoja asettavat erityistavoitteet.⁸⁹

Toimeksiantoja sisältävät erityistavoitteet sisältävät toimeksiantoja, jotka kaavoituksessa on toteutettava. Ne ovat sanamuodoltaan melko ehdottomia kaavoitukselle asetettuja toimeksiantoja. Nähdäkseni seuraavat erityistavoitteet ovat kaavoitusta koskevia toimeksiantoja:

⁸⁶ YM 2003a, s. 13.

⁸⁷ VNp 13.11.2008, s. 9, 20. Kts. myös Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 209–210.

⁸⁸ YM 2003a, s. 13; Hallberg ym. 2015, s. 152.

⁸⁹ YM 2002b, s. 20.

- Alueidenkäytössä *on varattava* riittävät alueet jalankulun ja pyöräilyn verkostoja varten sekä edistettävä verkostojen jatkuvuutta, turvallisuutta ja laatua.⁹⁰
- Maakuntakaavoituksessa *on osoitettava* valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävät voimajohtojen linjaukset siten, että niiden toteuttamismahdollisuudet säilyvät.⁹¹
- Maakuntakaavoituksessa *on osoitettava* tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat *on sijoitettava* ensisijaisesti keskitetysti, useamman voimalan yksiköihin.⁹²

Edellä mainituista toimeksiantoja sisältävistä erityistavoitteista kaikkea alueidenkäytön suunnittelua koskee tavoitteita, joka edellyttää riittävien alueiden varaamista jalankululle ja pyöräilylle. Kahdessa muussa tavoitteessa edellytetään, että maakuntakaavassa osoitetaan alueet muun muassa voimajohdoille ja tuulivoimaloille.

Velvoitteita sisältävät erityistavoitteet velvoittavat tekemään tai välttämään tietyn tyyppisiä ratkaisuja kaavoituksessa. Ne ovat sanamuodoltaan ehdottomia tulee -muotoon kirjoitettuja tavoitteita, joiden osalta ei tavoitteissa määritellä mahdollisuutta poiketa tavoitteesta. Tällaisia ehdottomia tavoitteita ovat seuraavat erityistavoitteet:

- Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa *tulee* edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet.⁹³
- Alueidenkäytössä *tulee* edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energialähteiden ja kaukolämmön käyttöedellytyksiä.⁹⁴

Joidenkin ehdottomaan muotoon kirjoitettujen tavoitteiden noudattamisesta voidaan myös tietyin edellytyksin poiketa, kuten kohtaan 4.3 sisältyvästä erityistavoitteesta:

- Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita *ei tule* sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan

⁹⁰ VNp 13.11.2008, s. 11.

⁹¹ VNp 13.11.2008, s. 14. Valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävänä voimajohtoina on nähdäkseni pidettävä kantaverkkoa. Sähkömarkkinalain (588/2013) 31.1 §:n mukaan kantaverkkoa ovat nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdoista, sähköasemista ja muista laitteistoista koostuva valtakunnallinen yhtenäinen sähkön siirtoverkko.

⁹² VNp 13.11.2008, s. 14. Tuulivoimaa koskevalla tavoitteella on pyritty siihen, että tuuliolosuhteiltaan parhaat ja häiriöitä sietävät alueet osoitetaan tuulivoimatuotannon alueiksi ja näin lisätään uusiutuvien energialähteiden käyttöä. Tavoitteessa ei määritellä tarkemmin maakuntakaavoituksessa osoitettavien tuulivoimapuistojen vähimmäiskokoa, vaikka maakuntakaavoitus on tarkoitettu maakunnalliseen ja seudulliseen ohjaukseen. YM:n tuulivoimarakentamista koskevan oppaan (YM 2012b, s. 18) mukaan tuulivoima-alueiden osoittamista maakuntakaavoissa edellytetään alueiden erilaisuus huomioiden pääsääntöisesti vähintään 8–10 tuulivoimalan tuulipuistoilta, sillä sen suuruusluokan tuulipuistoilla on yleensä *seudullista* merkitystä.

⁹³ VNp 13.11.2008, s. 10.

⁹⁴ VNp 13.11.2008, s. 11.

suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että alueen käyttöönotto on kestävän kehityksen mukaista.⁹⁵

Kyseinen ehdottomasti muotoiltu velvoite mahdollistaa poikkeamiseen. Velvoitteesta voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen voidaan osoittaa, että alueen käyttöönotto on *kestävän kehityksen* mukaista. Jos huomattavia määriä esimerkiksi asuinalueita sijoitetaan irralleen yhdyskuntarakenteesta, on kaavaratkaisu VAT:ien vastainen, ellei tarve- ja vaikutusselvityksillä osoiteta, että alueen käyttöönotto on kestävän kehityksen mukaista. VAT:ien yhtenä keskeisenä tehtävänä on edistää kestävää kehitystä, joten sitä edistävien asuinalueiden mahdollistaminen on perusteltua. Poikkeaminen edellyttää mielestäni, että kaavaselostuksessa esitetään, miten kestävää kehitystä edistetään ratkaisulla.

Reunaehdoja sisältävät erityistavoitteet asettavat kaavoitukselle rajoja, joita on noudatettava. Tällaiset erityistavoitteet on yleensä kirjoitettu sanamuodoltaan melko ehdottomilla ilmaisuilla kuten ”on varmistettava”. Esimerkiksi reunaehdoja sisältäviä tavoitteita ovat:

- Kaupunkiseuduilla *on varmistettava* henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä.⁹⁶
- Alueidenkäytössä *on varmistettava*, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät.⁹⁷

Kuten sanamuodot osoittavat, on erityistavoitteiden välillä selviä eroavaisuuksia sanamuodoissa. Tavoitteiden oikeudellisen painoarvon määrittelyssä tavoitteiden luonteella ja käytetyillä sanamuodoilla on perusteltua antaa merkitystä varsinkin silloin, kun kahden vastakkaisen tavoitteen sanamuodoissa on huomattava ero. Tavoitteiden eroavaisuudet auttavat myös punninnan suorittamista osoittaen, mitä tavoitteita on haluttu painottaa erityisesti.

4 ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET MAAKUNTAKAAVASSA

4.1 VAT:ien huomioon ottaminen ja edistäminen maakuntakaavassa

MRL 24.2 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

⁹⁵ VNp 13.11.2008, s. 11; YM:n oppaan (YM 2003a, s. 21) mukaan erityistavoite on konkretisoitu silloin kun, maakunta-, yleis- tai asemakaavan ratkaisu ei ole tavoitteen vastainen. Huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei siis voida sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Mielestäni tavoite ei kuitenkaan estä sijoittamista vähäistä määrää asuntoja irralleen yhdyskuntarakenteesta.

⁹⁶ VNp 13.11.2008, s. 10–11.

⁹⁷ VNp 13.11.2008, s. 12.

Säännöksessä asetetaan maakunnan suunnittelua koskeva velvoite huolehtia VAT:ien edistämistä. MRL 25.2 §:ssä viitataan myös alueidenkäyttötavoitteisiin. Säännöksen mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Sanamuoto maakunnan suunnittelu on määritelty MRL 25.1 §:ssä, jonka mukaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämissuunnitelma. Näin ollen MRL 24.2 §:n velvoite koskee kaikkia maakunnan suunnittelun muotoja eli maakuntakaavaa, maakuntasuunnitelmaa ja alueellista kehittämissuunnitelmaa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon eri kaavatasoilla sillä tavoin kuin kunkin kaavamuodon tehtävä edellyttää. Maakuntakaavan tehtävästä on säädetty MRL 25.4 §:ssä, jonka mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Säännöksen mukaan aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Maakuntakaavassa käsitellään vain sellaisia alueidenkäyttökysymyksiä, joilla on vähintään ylikunnallista merkitystä. Maakuntakaava-alueelle jää tämän takia myös valkoisia alueita, joilla ei ole ylikunnallista merkitystä. Valkoinen alue osoittaa, että alueelle ei kohdistu maakunnallisia tai seudullisia tarpeita. Lähtökohtaisesti valkoisille alueille ei tule kunkin kaavoissa osoittaa maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävää alueiden käyttöä.⁹⁸ Vaihekaavojen osalta valkoisten alueiden tulkinta määräytyy kaavan sisällön perusteella. Vaihekaavojen valkoiset alueet osoittavat, ettei niille sijoitu sellaista, merkitykseltään vähintään seudullista alueiden käyttöä, joka kuuluu vaihekaavan aihepiiriin. Vaihekaavan ohella on kuitenkin huomioitava myös kaava-alueita ja sen valkoisia alueita mahdollisesti koskevat muut voimassa olevat maakuntakaavat.⁹⁹

⁹⁸ YM 2002a, s. 32.

⁹⁹ YM 2002a, s. 32–33. Maakuntakaavan valkoisille alueille, joille ei kohdistu varsinaisia aluevarauksia, voi kuitenkin kohdistua muita maakuntakaavan oikeusvaikutuksia, jotka voivat perustua koko maakuntakaava-alueita tai sen osaa koskeviin määräyksiin.

Hallituksen esityksen mukaan maakunnan suunnittelussa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmennetään alueiden käytön periaatteiksi ja aluevarauksiksi sekä sovitetaan yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakuntakaava, on pääasiallinen suunnittelumuoto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa ja välittämisessä kuntien suunnitteluun.¹⁰⁰ Tämä tarkoittaa, että maakuntakaavassa VAT:it konkretisoidaan siten, että maakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset voidaan osoittaa yleispiirteisesti.

MRL 28 §:ään on koottu maakuntakaavan sisältöä koskevat oikeudelliset vaatimukset. Säännöksessä säädetään siis niistä tekijöistä, jotka on maakuntakaavaa laadittaessa otettava huomioon ja mitkä vaatimukset maakuntakaavan on täytettävä. MRL 28.1 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on VAT:it otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Säännöksellä viitataan suoraan MRL 24.2 §:ssä säädettyyn VAT:ien huomioonottamis- ja edistämisvelvoitteeseen. Esitöiden mukaan maakuntakaava on keskeinen suunnittelumuoto valtakunnallisten tavoitteiden konkretisoinnissa ja välittämisessä kuntien suunnitteluun. Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota myös maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin ja mahdollisuuksien mukaan pyrkiä yhteen sovittamaan maakuntakaavan alueeseen rajoittuvien muiden maakuntien maakuntakaavoituksen kanssa.¹⁰¹

MRL 28.1 §:ssä asetetaan maakuntakaavan sisällölle kolme vaatimusta, jotka edellyttävät, että maakuntakaavassa huomioidaan:

- 1) valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet;
- 2) maakunnan erityispiirteet;
- 3) kaavoituksen yhteensovittaminen naapurimaakuntien kanssa.

Maakuntakaavaa laadittaessa ovat ohjeena myös MRL 28.2 §:n mukaiset luonnonsuojeluohjelmat ja maisema-alueita koskevat perustamispäätökset. MRL 28.3 §:ssä on säädetty seitsemästä vaatimusryhmästä, joihin on erityisesti kiinnitettävä huomiota maakuntakaavaa laadittaessa. MRL 28.3 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota: 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen; 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN; 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin; 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyt-

¹⁰⁰ HE 101/1998 vp, s. 70.

¹⁰¹ HE 101/1998 vp, s. 70. Esitöiden mukaan (HE 101/1998 vp, s. 70) sisältövaatimukset perustuvat toisaalta MRL:n yleiseen tavoitteeseen kestäväan kehityksen edistämisestä ja toisaalta 5 §:ssä säädettyihin alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin

töön; 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin; 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen. Maakuntakaavaa laadittaessa on MRL 28.4 §:n mukaan pidettävä myös silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. MRL 28.5 §:n mukaan kaikki edellä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää. Säännös on tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukainen. Maakuntakaavan tarkoituksena on ratkaista ja sovittaa yhteen tärkeimmät valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käyttöön liittyvät kysymykset. Säännöksessä tulee esille myös maakuntakaavan yhteen sovittamista koskeva vaatimus.

Ympäristöministeriön oppaan mukaan kaikki maakuntakaavalle asetetut tavoitteet ja sisältövaatimukset eivät voi toteutua täysimääräisinä, koska maakuntakaavassa joudutaan yhteensovittamaan erilaisia tavoitteita.¹⁰² Nähdäkseni jo maakuntakaavan sisältövaatimukset osoittavat, että maakuntakaavassa joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia intressejä. Maakuntakaavan sisältövaatimukset voivat olla ristiriitaisia toisiinsa nähden, joten maakuntakaavassa tehtävien aluevarausten osalta joudutaan tekemään kompromisseja erilaisten intressien välillä.

MRL 29.1 §:n mukaan maakuntakaava esitetään kartalla. Maakuntakaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset. MRL 29.2 §:n mukaan maakuntakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Maakuntakaava on moninaiskäytön periaatteen mukainen kaava, joka kattaa alueen kaikki tarpeelliset käyttömuodot. Eri tarpeita varten osoitettujen aluevarausten tulee myös olla riittäviä eri tarkoituksiin (mitoitusvaatimus). Kaava on lainmukainen vasta, kun kaikki relevantit maankäyttömuodot on otettu riittävästi huomioon. Perustana on pakollinen alueen erityisten tarpeiden selvittämisvaatimus (alueellisuusnäkökulma).¹⁰³

Yksittäisten suurten hankkeiden osalta maakuntakaavan sisältö ja sen tulkinta on yleensä melko selkeää. Sen sijaan maakuntakaavassa osoitettujen laajempien alueidenkäyttöisten

¹⁰² YM 2002a, s. 35.

¹⁰³ Hollo 2006, s. 67.

periaateratkaisujen osalta tulkinnalle jää usein enemmän liikkumavaraa. Kunnat ja osin myös maakunnan liitot tulkitsevat maakuntakaavan ohjausvaikutusta väljemmin kuin esimerkiksi ELY-keskus. Toisaalta näidenkin kesken tulkintojen väljyydessä saattaa olla eroavaisuuksia esimerkiksi sen suhteen minkälainen alueidenkäyttö katsotaan maakunnallisesti tai seudullisesti merkittäväksi ja siten sellaiseksi, että sellaiseksi, että se tulisi ratkaista maakuntakaavassa.¹⁰⁴

Heinilä ja *Wähä* ovat arvioineet valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä KHO:n ratkaisussa. Selvityksen mukaan VAT:it ovat varsin säännönmukaisesti olleet erityisesti maakuntakaavoja koskevissa valituksissa ainakin yhtenä valitusperusteena. Selvityksessä todettiin, että erityisesti maakuntakaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toimineet siten, kuten niitä laadittaessa on tarkoitettu. Selvityksen mukaan maakuntakaavojen vahvistusmenettely on ollut tärkeä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta.

Heinilän ja *Wähän* selvityksen mukaan valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on ollut merkittävä vaikutus sekä maakuntakaavojen sisältöä koskevassa KHO:n ratkaisukäytännössä, että myös kaavaa varten laadittavien selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyden arvioinnin osalta. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden täsmällinen ja konkreettisesti muotoiltu sisältö vaikuttaa tavoitteiden tehokkaampaan toteutumiseen kaavoituksessa ja kaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa verrattuna sisällöltään hyvin yleisluonteisiin tavoitteisiin.

Ennen maankäyttö- ja rakennuslakia voimassa olleessa rakennuslaissa (370/1958, RakL) seutukaava oli ohjeena yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle.¹⁰⁵ Seutukaavat laadittiin vaiheittain jotakin osa-aluetta tai tiettyjä asiakokonaisuuksia koskevana. Seutukaavojen tärkeimpänä tehtävänä oli seudullisten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötarpeiden turvaaminen.¹⁰⁶ *Jääskeläisen* ja *Syrjäsen* mukaan seutukaavojen tehtävää seudullisten ja val-

¹⁰⁴ *Suomen Ympäristö 1/2014*, s. 30.

¹⁰⁵ RakL 18 §:n mukaan seutukaava sisälsi yleispiirteisen suunnitelman alueen käyttämisestä kahdessa tai useammassa kunnassa.

¹⁰⁶ *HE 101/1998 vp*, s. 10. Seutukaavat pysyivät voimassa MRL 210 §:n mukaan vanhan rakennuslain mukaisin seutukaavan oikeusvaikutuksin siihen asti, kun ne korvattiin maakuntakaavoilla tai kumottiin. Jollei seutukaavaa ei ole korvattu maakuntakaavalla tai kumottu 10 vuoden kuluessa MRL:n voimaantulosta (1.1.2000), seutukaava on voimassa MRL:n mukaisena maakuntakaavana (MRL 210 §).

takunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamisessa vaikeutti usein se, että seutukaavat olivat usein asialliselta sisällöltään rajautuneita vaiheseutukaavoja.¹⁰⁷

Maakuntakaava on tarkoitettu koko maakunnan alueen kaikki käyttötarpeet pääpiirteittäin kattavaksi maankäyttösuunnitelmaksi. Maakuntakaava voidaan kuitenkin laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain (MRL 27.2 §). Hallituksen esityksen mukaan maakuntakaava voidaan laatia vaiheittain tai osa-alueittain siten, että maakuntakaava voi koskea joko tiettyjä asiakokonaisuuksia tai maakunnan maantieteellisiä osa-alueita.¹⁰⁸ MRL 27.2 §:n mukaan laadittaessa osa-alueittain maakuntakaavaa, on valmistelua ohjaamaan asetettava maakunnan liiton toimielin, jossa on asianomaisten kuntien ehdottamia jäseniä.

Hollo on ryhmitellyt vaiheittain laadittavat maakuntakaavat sisällöllisesti kahtia maakunnan jonkin osa-alueen kattavaksi maakuntakaavaksi (*alueellinen vaiheittaisuus*) tai tietyt käyttömuodot koko kaava-alueen osalta osoittavaksi maakuntakaavaksi (*sisällöllinen vaiheittaisuus*).¹⁰⁹ Sisällöllisesti vaiheittaisia maakuntakaavoja ovat esimerkiksi liikennemaakuntakaavat ja energiamaakuntakaavat.

Maakuntakaavoitus on edennyt uuteen vaiheeseen, jossa käsiteltävät aihepiirit ovat supistuneet. Ydinvoimamaakuntakaava, vähittäiskaupan suuryksikkömaakuntakaava ja tuulivoimamaakuntakaava ovat esimerkkejä aihepiiriltään supistuneista maakuntakaavoista.¹¹⁰ Tämän tyyppiset vaihemaakuntakaavat on yleistyneet nopeasti, kuten esimerkiksi pelkästään tuulivoimaan keskittyneet vaihemaakuntakaavat¹¹¹

Kaavan laatiminen vaiheittain johonkin asiakokonaisuuteen liittyen tai jollekin tietylle alueelle, merkitsee sitä, että osa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista jää laaditun kaavan aihepiirin ulkopuolelle. Ympäristöministeriön oppaan mukaan vaihekaavoilla ei kuitenkaan saada vaikeuttaa VAT:ien toteuttamista eikä osa-alueittain laadittu kaava saa vaarantaa alueen ulkopuolisilla alueilla tavoitteiden toteuttamista.¹¹²

¹⁰⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 97; Syrjänen 1999, s. 123.

¹⁰⁸ HE 101/1998 vp, s. 70.

¹⁰⁹ Hollo 2006, s. 67.

¹¹⁰ Laitinen – Vesisenaho 2011, s. 27.

¹¹¹ Ympäristöministeriö: Voimassa olevat maakuntakaavat 25.8.2016.

¹¹² YM 2003a, s. 22.

MRL 9 §:n (204/2015) mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Esitöiden mukaan riittävän laaja-alainen ja perusteellinen vaikutusten arviointi riittävän aikaisessa vaiheessa kaavaa laadittaessa on välttämätöntä. Vaikutusten arviointi antaa niille, joiden olosuhteisiin ratkaisu saattaa vaikuttaa, mahdollisuuden arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Esitöiden mukaan vaikutukset on selvitettävä koko siltä alueelta, jolle kaavan olennaisten vaikutusten voidaan arvioida ulottuvan. Vaikutukset on siten selvitettävä koko vaikutusalueelta yli kuntarajojen tai muiden hallinnollisten rajojen.¹¹³

Kaavaselostuksessa selvitetään, millaisia tutkimuksia ja selvityksiä kaavan laatimisen yhteydessä on suoritettu ja minkä laatuista aineistoa on ollut käytössä kaavaa laadittaessa. Kaavaselostuksessa esille tuotujen tutkimusten ja selvitysten riittävyyttä voidaan verrata kaavan laaja-alaisuuteen ja yksittäisiin kaavaratkaisuihin.¹¹⁴

MRA 10.1 §:n mukaan maakuntakaavan kaavaselostuksessa on esitettävä muun muassa selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntasuunnitelmaan ja alueellisiin kehittämissuunnitelmiin, voimassa olevaan maakuntakaavaan ja kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoitukseen sekä kuntien suunnitteluun. MRA 10.2 §:n (348/2005) mukaan sen 1 momentissa tarkoitetut seikat on kaavaselostuksessa esitettävä sillä tavalla ja siinä laajuudessa kuin kaavan tarkoitus edellyttää ja niin, että luodaan edellytykset vuorovaikutuksen toteutumiseksi kaavan valmistelussa. Kaavaselostukseen on liitettävä yhteenveto keskeisestä sisällöstä.

Nämä kaikki edellä luetellut maakuntakaavan sisältövaatimukset on otettava huomioon maakuntakaavaa laadittaessa. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa (MRL 25.2 §).

Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain

¹¹³ HE 101/1998 vp, s. 63.

¹¹⁴ Ekroos – Majamaa 2015, s. 55.

siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen (MRL 25.4 §).

Maakuntakaavan laatimisesta vastaa maakunnan liitto (MRL 26.1 §). Kokonaismaakuntakaavaa laadittaessa maakuntaliiton on huomioitava kattavasti valtakunnalliset ja seudulliset alueiden käyttöä koskevat tavoitteet, yhdyskuntarakenteen periaatteet ja tarpeelliset alueva-
raukset. Ympäristöministeriön oppaassa kokonaismaakuntakaavan todetaan olevan nimenomaisesti kokonaisratkaisu, jossa sovitetaan yhteen maakunnan aluetta koskevat valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueidenkäyttötarpeet.¹¹⁵

Viranomaisneuvottelujen merkitys maakuntakaavan valmistelussa on tärkeä. MRL 66 §:n 1 momentin (28/2016) mukaan maakuntakaavaa valmisteltaessa *on oltava yhteydessä* elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY-keskus) ja niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi, on järjestettävä neuvottelu ELY-keskuksen, kyseisten ministeriöiden ja maakunnan liiton kesken. Säännöksen esitöiden mukaan yhteydenpito ministeriöiden kanssa on tarkoitettu kohdistumaan kaavassa käsiteltäviin valtakunnallisesti merkittäviin asioihin.¹¹⁶ Mielestäni viranomaisneuvottelut varmistavat sen, että maakuntakaavan kannalta merkittävät valtakunnalliset asiat tulevat esille kaavoitusmenettelyssä.

Viranomaisneuvottelun sisällöstä on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (MRL 66.4 §). MRA 11 §:n (119/2016) mukaan viranomaisneuvottelu järjestetään kaavoitukseen ryhtyttäessä sekä ennen kuin kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä. Viranomaisneuvottelussa on oltava käytettävissä kaavaehdotusta koskevat lausunnot. Maakunnan liiton tehtävänä on toimittaa tarvittava aineisto ja *sopia* neuvottelun järjestämisestä ELY-keskuksen sekä niiden ministeriöiden kanssa, joita asia koskee (MRA 11.2 §). Neuvotteluun on myös kutsuttava muut viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Neuvottelusta on myös laadittava muistio, josta ilmenevät keskeiset neuvottelussa esillä olleet asiat ja kannanotot (MRA 11.3 §).

¹¹⁵ YM 2002a, s. 39.

¹¹⁶ HE 114/2015 vp, s. 10–11. Aiemmin eri ministeriöt osallistuivat maakuntakaavoitukseen vasta maakuntakaavan vahvistusvaiheessa, kun ympäristöministeriö pyysi eri ministeriöiden lausunnot maakuntakaavasta. Nyt eri ministeriöt osallistuvat viranomaisneuvotteluihin jo maakuntakaavoituksen alussa.

Hallituksen esityksen mukaan MRA 11 §:ää on muutettu siten, että neuvottelut mahdollistavat oikea-aikaisen ja aidon vuorovaikutteisen menettelyn. Säännöstä muutettiin siten, että ministeriöiden kanssa neuvotteluista sovitaan aina, kun kaavassa käsitellään valtakunnallisesti merkittäviä asioita. Esitöissä korostetaan, että yhteydenpito ministeriöiden on tarkoitettu kohdistumaan kaavassa käsiteltäviin valtakunnallisesti merkittäviin asioihin.¹¹⁷ Säännöksen muuttaminen lisää eri ministeriöiden vaikutusmahdollisuuksia maakuntakaavan alkuvaiheessa.

Maakuntakaavaa koskevien viranomaisneuvottelujen osalta valtion viranomaisten osallistumismahdollisuudet ei välttämättä ole turvattu riittävästi. Maakunnan liiton *on oltava yhteydessä* ELY-keskukseen ja ministeriöihin (MRL 66.1 §) ja *sovittava* neuvottelun järjestämisestä edellä mainittujen viranomaisten kesken (MRA 11.2 §). Esitöiden mukaan neuvottelussa on keskityttävä valtakunnallisesti merkittäviin asioihin. Viranomaisten asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia jäävät neuvottelussa melko avoimiksi. Maakuntakaava on kuitenkin valtakunnallisten intressien ja vaikutusten huomioonottamisen kannalta keskeisin kaavataso. Viranomaisneuvottelussa näiden intressien toteutumisen varmistaminen on valtion viranomaisten keskeisin tehtävä maakuntakaavan valmistelun yhteydessä.

4.2 Ympäristöministeriön ohjaus maakuntakaavan valmistelussa

MRL 27.1 §:n mukaan maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä. Ympäristöministeriön maakuntakaavoitusta koskeva ohjaus on järjestetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MRL 66 §:ssä säädetyn maakuntakaavan viranomaisneuvottelun kautta. MRL 66.1 §:n (28/2016) mukaan maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ja niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. ELY-keskuksen, kyseisten ministeriöiden sekä maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteutukseksi.

MRL 178.1 §:n mukaan ympäristöministeriö voi antaa maakunnan liitolle tai kunnalle määräyksen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi, joka tarkoittaa määräystä ryhtyä toimiin edellytysten luomiseksi tietylle alueen käyttömuodolle. Säännök-

¹¹⁷ HE 114/2015 vp, s. 6, 10–11.

sen mukaan edellytyksenä määräyksen antamiselle on, että valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista pidetään yleiseltä kannalta erittäin tärkeänä eikä yleiskaavassa tai asemakaavassa ole osoitettu aluevarausta hanketta varten.

MRL 24.2 §:n velvoite huolehtia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta koskee vireillä olevaa kaavaa tai vireille tulevaa kaavahanketta, jolloin on se rinnastettavissa kaavojen sisältövaatimuksiin. Velvoite voidaan ymmärtää laajemmin siten, että maakuntien liitot ja kunnat ryhtyvät tarpeen mukaan toimenpiteisiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamiseksi. Ympäristöministeriöllä ei kuitenkaan ole toimivaltaa yleiskaavan voimassa ollessa määrätä kuntia muuttamaan asemakaavaa. Tämä todettiin myös ratkaisussa *KHO 2006:97*.

KHO 2006:97: Yleiskaavan voimassa ollessa ympäristöministeriöllä ei ollut toimivaltaa määrätä kaupunkia muuttamaan asemakaavaa siten, että kaavamuutoksella varmistettaisiin maakuntakaavan toteuttaminen.

Toisessa ratkaisussa *KHO 12.8.2015 t. 2160* (muu päätös) yhtiö vaati ympäristöministeriötä asettamaan suunnitteluelvoitteen, jossa parhaat tuulivoimatuotantoon soveltuvat alueet osoitettaisiin kaavassa.

KHO 12.8.2015 t. 2160 (muu päätös): X Oy esitti, että ympäristöministeriö asettaisi Raaseporin kaupungille ja Inkoon kunnalle MRL 177 ja 178 §:n mukaisen suunnitteluelvoitteen. Osakeyhtiön mukaan mainitut kunnat tuli määrätä aloittamaan kaavoitusprosessi, jossa Uudenmaan maakuntakaavassa tuulivoimarakentamiseen soveltuvaksi alueeksi osoitettu meri-alue kaavoitetaan maakuntakaavan ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla tuulivoima-alueeksi. YM hylkäsi valituksenalaisella päätöksellään X Oy:n esityksen. Kysymyksessä oleva alue oli voimassa olevassa maakuntakaavassa osoitettu TV-rajauksella tuulivoimatuotantoon soveltuvaksi alueeksi. Maakuntakaava ei kuitenkaan velvoita alueen kuntia laatimaan alueelle tuulivoimaloiden rakentamisen mahdollistavia yleiskaavoja. Tällaisten yleiskaavoja laatimatta jättäminen, ei myöskään merkinnyt, että kunnat olisivat laiminlyöneet MRL 177.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla velvollisuutensa huolehtia tarpeellisten yleiskaavojen laatimisesta. VAT:ien mukaan maakuntakaavoituksessa on osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Kysymyksessä olevalla maakuntakaavan TV-rajauksella ei ollut MRL 178.1 §:ssä tarkoitettua merkitystä tuulivoiman

hyödyntämistä koskevan VAT:ien toteuttamisen edellytysten kannalta. KHO totesi, että YM:n päätös hylätä X Oy:n esitys, ei ollut lainvastainen. Tämän vuoksi valitus oli hylättävä.

4.3 Valtakunnallisten inventointien huomioon ottaminen alueidenkäytössä

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevien erityistavoitteiden (kohta 4.4) mukaan viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit on otettava huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohdina. Viranomaisten laatimilla valtakunnallisilla inventoinneilla tarkoitetaan kulttuuriympäristöä ja luonnonperintöä koskevia viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun.¹¹⁸ Edellä kuvatusta tavoitteesta seuraa velvoite ottaa huomioon suunnittelun lähtökohdina valtakunnalliset inventoinnit. Velvoite koskee sekä yleispiirteistä että yksityiskohtaista kaavoitusta. Maakuntakaavoituksen osalta erityistavoitteissa todetaan, että maakuntakaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Näillä alueilla alueidenkäytön on sovellettava niiden historialliseen kehitykseen.

VAT:eissa mainitaan seuraavat viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit, jotka ovat olleet voimassa VAT:sta päätettäessä vuonna 2008:

1. valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (Ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosaston mietintö 66/1992)
2. valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009)¹¹⁹
3. valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet (Sisäasiainministeriön kaavoitus- ja rakennusosaston tiedotuksia 3/1983)¹²⁰

Maakuntakaavoihin sisältyy rakennetun kulttuuriympäristön osalta vuoden 1993 inventoinnin mukaisia aluerajauksia. Maakuntakaavan aluerajauksen poiketessa vuoden 2009 inventointien rajauksista (RKY 2009), on yleis- ja asemakaavoissa otettava suunnittelun lähtökohdaksi vuoden 2009 inventointi jo ennen maakuntakaavojen tarkistamista. Mahdollisia ristiriitoja voimassa olevan maakuntakaavan kanssa on lisäksi tarpeen käsitellä viranomaisneuvotteluissa. Poikkeamat maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta on perusteltava.

¹¹⁸ VNp 13.11.2008, s. 12.

¹¹⁹ Valtioneuvosto päätti 22.12.2009, että Museoviraston laatima inventointi Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009) korvaa vuoden 1993 inventoinnin (Museoviraston rakennussuojeluosaston julkaisu 16/1993) 1.1.2010 alkaen. Uuden inventoinnin kohdevalikoima korvasi vanhan inventoinnin.

¹²⁰ VNp 13.11.2008, s. 12.

Inventoinneissa mainitut alueet vaikuttavat kaavoitukseen eri kaavamuodoille asetettujen sisältövaatimusten ja ympäristövaikutusten selvitysvollisuuden kautta. Kaavaa laadittaessa selvitetään kaavan ympäristövaikutukset, muun muassa kaavoitettavan alueen ja lähiympäristöä koskevat arvot (vaikutukset kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön).

Ratkaisussa *KHO 2010:41* oli kysymys Museoviraston laatiman inventoinnin Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009) oikeudellisesta merkityksestä. Kyseinen inventointi vahvistettiin valtioneuvoston päätöksellä ”valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt. Valtioneuvoston päätökseen sisältyi valitusosoitus.

KHO 2010:41: KHO poisti valitusosoituksen ja jätti valituksen tutkimatta. KHO:n mukaan kyseisen valtioneuvoston tekemän päätöksen tekemisestä ei ole säädetty MRL:ssa tai muusakaan laissa. Päätöksellä ei myöskään miltään osin muutettu valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tehtyjä päätöksiä. KHO:n mukaan päätöksellä oli ainoastaan muutettu inventointia, johon valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa oli viitattu. KHO:n mukaan inventoinnin oikeudellinen merkitys tuli ratkaistavaksi vasta myöhempää alueidenkäyttöä tai muita yksittäisiä hallintopäätöksiä koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvoston päätös ei sisältänyt hallintolain 5.1 §:ssä tarkoitettua ratkaisua, sillä päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valtioneuvoston päätös ei siten sisältänyt ratkaisua, joten KHO poisti valtioneuvoston päätökseen liitetyn valitusosoituksen ja jätti valituksen tutkimatta.

Ratkaisu osoittaa, että valtakunnallisia inventointeja ja niiden päivitysinventointeja voidaan käyttää suunnittelu- ja selvitysaineistona hankkeista ja niiden luvista päätettäessä. Oikeudellisesti lakiin perustumattomat inventoinnit ovat lähtökohtaisesti ei-velvoittavia. Käytännössä inventoinneilla on kuitenkin keskeinen merkitys alueidenkäytön suunnittelussa. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitettut alueet ja kohteet ovat lähtökohdana kaavoituksessa. Keskenäisillä inventoinneilla ei ole valtioneuvoston päätöksen tuomaa asemaa, mutta ne ovat valtakunnallisina inventointeina kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa huomioon otettavia selvityksiä.

Jääskeläisen ja Syrjäsen mukaan maakuntakaavassa tulee osoittaa myös maakunnallisin tai seudullisin perustein inventoidut, kulttuuriperinnön kannalta arvokkaat alueet ja kohteet. Alueiden ja kohteiden osoittamisen lisäksi maakuntakaavalla tulee ohjata rakentamista ja

muuta alueiden käyttöä niin, että kyseisten alueiden kulttuuriarvot voidaan turvata ja että alueiden käyttö on kulttuuriperintöä vaalivaa.¹²¹

Nähdäkseni kysymys valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointien merkityksestä näyttää olevan inventointien muodollisesta legalisoinnista huolimatta edelleen epäselvä. Esimerkiksi Pohjois-Savon maakuntakaavassa vuonna 2011 päivitysinventoinnin uudet rajaukset päädyttiin osoittamaan maakunnallisesti merkittävänä maisema-alueina. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnissa esitettyjen alueita ei tuolloin ollut vahvistettu valtakunnallisesti arvokkaaksi alueeksi, eikä asian hallinnollinen käsittely ollut edelleenkään päättynyt.¹²² Pohjois-Savon tuulivoimakunta-kaavassa päivitysinventoinnin uusien aluerajausten sisälle osoitettiin tuulivoima-alue. Maakuntaliiton mukaan arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnilla ei ollut MRL 24 §:n tarkoittamaa merkitystä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteena, koska sen osalta puuttuu valtioneuvoston periaatepäätös ja maakuntaprosessi.¹²³

Edellä kuvattua Etelä-Kinahmin alueen sijoittumista Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavaan arvioitiin ratkaisussa *KHO 20.5.2015 t. 1326 (muu päätös)*. Ratkaisussa arvioitiin, mikä merkitys maakunnittain tehtäville arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinneille oli annettava maakuntakaavoituksessa.

KHO 20.5.2015 t. 1326 (muu päätös): Maakuntavaltuusto hyväksyi Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavan, jossa osoitettiin tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat, seudullisesti merkittävät alueet koko maakunnan alueella. Tuulivoimamaakuntakaavan sisältyi myös Kinahmin maisema-alueelle sijoitettuja tuulivoimaloita. Kinahmin maisema-alue sijaitsi valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuonna 1995 vahvistetun valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen Sänkimäki-Pohjois-Sänkimäki vieressä. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnissa (2010) muodostettiin näistä kahdesta maisema-alueesta yksi laajempi maisema-alue Nilsiään mäkikylät, jota ehdotetaan valtakunnallisesti merkittäväksi maisema-alueeksi. Valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen rajausta käsitte siten myös Etelä-Kinahmin alueen, joten suunniteltu tuulivoima-alue sijoittui aluerajauksen

¹²¹ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 283.

¹²² Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnissa esitettyjen alueita ei tuolloin ollut vahvistettu valtakunnallisesti arvokkaaksi alueeksi, eikä asian hallinnollinen käsittely ollut edelleenkään päättynyt.

¹²³ *YM5/5222/2013* (15.1.2014), s. 3.

sisään. Maakuntakaavaselostuksen mukaan Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueelle oli mahdollista sijoittaa 8 tuulivoimalaa.

Ympäristöministeriö päätti jättää vahvistamatta Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen sekä tuulivoima-aluetta koskevat suunnittelumääräykset ja vahvisti muilta osin Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavan. YM:n mukaan viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Maakunnittain tehtävät inventoinnit muodostivat pohjan valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita koskevalle uudelle valtioneuvoston päätökselle. YM totesi päätöksessään (YM5/5222/2013, 15.1.2014), että Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen osalta ei ollut kiinnitetty MRL 28 §:n edellyttämällä tavalla huomiota maiseman vaalimiseen. Kaavassa siten ollut myöskään huolehdittu MRL 24 §:n tarkoittamalla tavalla VAT:ien huomioon ottamisesta siten, että niiden toteuttamista edistetään. Maakuntaliitto valitti YM:n päätöksestä vedoten siihen, että Pohjois-Savon arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnilla ei ole MRL 24 §:n tarkoittamaa merkitystä VAT:ien erityistavoitteena, koska sen osalta puuttuu valtioneuvoston periaatepäätös ja maakuntaprosessi.

KHO totesi, että ottaen huomioon YM:n päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet, YM:n päätöksen muuttamiseen ei ollut perusteita.¹²⁴

Edellä selostettu ratkaisu osoittaa nähdäkseni sen, että vaikka arvokkaiden maisema-alueiden päivitys- ja täydennysinventoinnilla ei ole VAT:ien mukaista valtakunnallisen inventoinnin asemaa, sitä on kuitenkin pidettävä kaavan sisällön ja lainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisenä ja ajantasaisena MRL 9 §:n mukaisena selvitysaineistona.

Maisemaselvityksessä arvioitiin, että Kinahmi oli selvästi erottuva, pohjois-eteläsuuntainen selänne, joka oli hallitseva elementti sekä alueen lähi- ja kaukomaisemassa. Kinahmin selänne on myös hallitseva tekijä Pohjois-Sänkimäen ja Sänkimäen alueen maisemakuvassa. Tuulivoimaloiden merkittävin maisemavaikutus kohdistui Kinahmin kyläalueelle, jonne tuulivoimalat näkyisivät lähes esteettä ja olisivat selvästi maisemakuvaa dominoiva elementti. Sänkimäen ja Pohjois-Sänkimäen kyläalueille voimakkaimmat maisemavaikutukset kohdistuivat selänteiden korkeimmilla kohdilla sijaitseville peltoaukeille. Maisemaselvityksessä arvioitiin, että etäisyys Kinahmin selänneestä vähensi hieman maisemavaikutuksen merkittävyyttä, mutta Kinahmin selänne oli kuitenkin kaukomaisemaa nykyisellään hallitseva elementti, jota tuulivoimalat voimakkaasti muuttaisivat.

¹²⁴ YM5/5222/2013, s. 10–11.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan valtakunnallisen inventoinnin mukainen valtakunnallisesti arvokas maisema-alue on otettava huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtana. YM:n mielestä tätä vaatimusta ei voitu tulkita niin, että maisema-arvojen kanssa syntyisi ristiriitaa vain siinä tilanteessa, että rakentaminen tai muu maisemaa muuttava maankäyttö sijoittuisi kyseisen valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen rajauksen sisäpuolelle. Maisema-alueen ominaisuuksista riippuen myös alueen ulkopuolelle sijoittuvalla maankäytöllä voi olla merkitystä kyseisille maisema-arvoille. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen taustalla avautuva kaukomaisema muodostaa elimellisen osan maisema-alueen maisemakuvaa ja sen arvoja kuten tässä tapauksessa. Vaikka arvokkaiden maisema-alueiden päivitys- ja täydennysinventoinnilla ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista valtakunnallisen inventoinnin asemaa, sitä on kuitenkin pidettävä kaavan sisällön lainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisenä ja ajantasaisena MRL 9 §:n mukaisena selvitysaineistona. Inventoinnin perusteella on pääteltävissä, että alueella on myös valtakunnallisesti merkittäviä maisema-arvoja. Kaavassa osoitettu tuulivoima-alue sijoittui osin maisema-alueen sisälle sen maisemaa hallitsevan maastonmuodon kohdalle. Näin ollen tuulivoima-alueen maisemavaikutus on kiistaton, eikä vaikutusta voida vähentää kaavamääräyksiin.

Pääsääntöisesti edellä mainittuihin inventointeihin kuuluville alueille ei voida sijoittaa tuulivoimaa. Samoin tuulivoimarakentamiselle eivät sovellu maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ja maakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt. Tämän lisäksi tuulivoimarakentamiselle soveltumattomia alueita ovat luonnonsuojelualueet, erämaa-alueet sekä kansainvälisesti tärkeät linnuston IBA-alueet.¹²⁵

4.4 VAT:ien ja maakuntakaavan sisältövaatimusten yhteensovittaminen

Ympäristövaliokunta on todennut lausunnossaan, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisen ongelmat ovat liittyneet lähinnä tavoitteiden yhteensovittamiseen.¹²⁶ Ympäristöoikeudessa ristiriitaisten intressien yhteensovittaminen korostuu. Ympäristöoikeutta pidetään myös esimerkkinä sellaisesta materiaalisesta hyvinvointivaltiollisesta oikeusmallista, jolle on tyypillistä muun muassa joustava tavoite- ja suunnitteluohjaus ja aikaisempaa suuremman harkintavallan jättäminen lainsoveltajille. Ympäristöoikeudessa myös erilaisten intressien yhteensovittamistehtävän on katsottu siirtyneen lainsäätäjältä yhä

¹²⁵ YM 2012b, s. 11.

¹²⁶ YmVL 11/2008 vp, s. 6.

enemmän viranomaisille ja tuomioistuimille.¹²⁷ Nähdäkseni valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osaltaan siirtävät intressien yhteensovittamistehtävää viranomaisille ja tuomioistuimille, jotka joutuvat harkitsemaan konkretisoimaan yleispiirteiset tavoitteet. Nähdäkseni tuomioistuinten rooli VAT:ien yhteensovittamisessa on jopa kasvanut, ottaen huomioon maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn poistumisen.

MRL:n osalta *Mäkinen* on katsonut, että MRL:n joustavilla normeilla pyritään luomaan diskursiivinen menettely, jossa kaavan laaditaan vuorovaikutteisesti. Hänen mukaansa lainsäätäjällä ei ole väljiä säännöksiä asettaessaan ole tarkoittanut vain lisätä soveltajan valtaa, vaan tavoitesääntelyn ja joustavien oikeusnormien tarkoitus on, että vasta kaavan laadinnassa saadaan aikaan sellainen diskursiivinen menettely, joka takaa päätösten hyväksynnän.¹²⁸

MRL 9 §:ssä (204/2015) säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa. MRL 9.1 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan *merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitelmaan* ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettyä otetaan huomioon kaavan *tehtävä ja tarkoitus*.¹²⁹ MRL 9.1 §:n ensimmäinen lause sisältää yleisen säännöksen viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta valmisteltaessa kaavaa MRL:n mukaisia kaavoja. Selvittäminen tarkoittaa sellaista tosiseikkojen arvioimista ja selvitysten hankkimista, jota viranomaisen voi toimivaltansa rajoissa tehdä. Selvittämisellä on pyrittävä osoittamaan, että laadittava kaava täyttää MRL:ssä kyseiselle kaavamuodolle asetetut sisältövaatimukset. Jos kaava-alueeseen kohdistuu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, selvittämisellä on osoitettava, että kaavalla edistetään valtakunnallisia alueiden-

¹²⁷ *Määttä* 1999, s. 116–117; *Määttä* 2005b, s. 291. *Kuusiniemen* (2001, s. 171) mukaan ympäristöoikeuden normit ovat tyypillisesti joustavia normeja, jotka sisältävät väljiä käsitteitä, joiden avulla sääntely voidaan ulottaa useisiin erilaisiin tilanteisiin. Näin vältetään tapauskohtaisuus ja ehkäistään säädösten muuttamistarpeita.

¹²⁸ *Mäkinen* 2000, s. 248–250.

¹²⁹ MRL 9 §:ää muutettiin lakimuutoksella (204/2015) siten, että vaatimus kaavan perustumisesta riittäviin selvityksiin muuttui. Säännöksen aikaisemman sanamuodon mukaan kaavan tuli “perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin”. Hallituksen esityksen (*HE 334/2014 vp*, s. 14) mukaan riittävät selvitykset käsitteenä aiheutti tulkintaongelmia ja monissa tilanteissa epäselvyydet johtivat tekemään varmuuden vuoksi liian yksityiskohtaisia selvityksiä kaavalajiin ja kaavan tarkoitukseen nähden. Lakimuutoksen tarkoituksena oli selkiyttää vaikutusten selvitysvelvollisuuden kohdistumista kaavan merkittäviin vaikutuksiin ja vaikutusten kautta esiin nouseviin tutkimus- ja selvitystarpeisiin. *Ekroos ja Majamaa* (2015, s. 52) ovat kuitenkin pitäneet muutosta käytännön kannalta melko vähäisenä säännöksen abstraktin muotoilun vuoksi. Heidän mukaansa joissakin tapauksissa muutoksella voi olla merkitystä selvitysten riittävyyden arviointiin.

käyttötavoitteita. Selvittämisellä osoitetaan myös, että kaavassa on otettu huomioon yleispiirteisemmän kaavan ohjausvaikutus.¹³⁰

Erilaisissa kaavoitustilanteissa ja eri kaavamuuotojen kohdalla selvitysten ja tutkimusten laajuus vaihtelee melkoisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että kaavoittajan tietoon tulevat kaavan laatimisen kannalta perustavanlaatuiset seikat. Selvitysten ja tutkimusten riittävyyden suhteen ei siten ole olemassa mitään yleistä säännöstä, vaan tutkimusten ja selvitysten riittävyyttä on arvioitava tapauskohtaisesti.¹³¹ Vaikutusten selvittämistarpeen ja laajuuden määrittelyssä on siis olennaista huomioida kaavassa tavoiteltu maankäytöratkaisu sekä kaavalaji sekä kaavan tehtävä ja tarkoitus. Nähdäkseni vaikutusten selvittämistarpeen arvioinnissa on riittävää keskittyä tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti maakuntakaavassa valtakunnallisesti, maakunnallisesti ja seudullisesti merkittäviin vaikutuksiin ja yleiskaavassa kunnan tai sen osan kannalta merkittäviin vaikutuksiin.

Ympäristöministeriön vuonna 2014 ilmestyneen MRL:n toimivuutta koskeneen selvityksen mukaan selvitysten ja vaikutusten arviointien riittämättömyyttä on käytetty usein menettelyyn liittyvänä valitusperusteena kaavoituksessa. Selvitysten ja vaikutusten arviointien oikea kohdentaminen ja rajaaminen nähtiin selvityksessä kuitenkin ongelmallisena monessa tilanteessa ja ohjaavien viranomaisten edellyttämiä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja pidettiin liian yksityiskohtaisina kaavojen tarkoitus huomioon ottaen.¹³² Mäkisen mukaan kaavavalituksissa on useimmiten menestytty sillä perusteella, että selvitykset eivät ole olleet riittäviä. Jos selvitykset vaikuttavat puutteellisilta eikä kaavan sisällön lainmukaisuutta voida siten todeta tuomioistuimessa, valitus on hyväksyttävä.¹³³

YM:n selvityksen mukaan suuri osa yleiskaavoista laaditaan melko suppeille alueille. Koko kuntaa koskevia tai laajempia alueita kattavia yleiskaavoja tehdään varsin vähän. Laa-

¹³⁰ HE 334/2014 vp, s. 14; Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 167. Selvitettäviä asioita ovat esimerkiksi kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnon-olot, alueen rakennettu kulttuuriympäristöt, alueen kehitysnäkymät, ympäristön tila, alueella olevat ja suunnitellut toiminnot ja muuta kaavaratkaisuun vaikuttavat asiat.

¹³¹ HE 334/2014 vp, s. 14; Ekroos – Majamaa 2015, s. 51.

¹³² YM 2014, s. 63.

¹³³ Mäkinen 2016, s. 28. Holopaisen ym. (2013, s. 15, 27, 32) selvityksen mukaan kuntakaavoituksen menettelyyn liittyvistä valitusperusteista yleisemmin käytettiin selvitysten riittämättömyyttä. Hallintotuomioistuimissa selvitysten riittämättömyyttä käytettiin valitusperusteena noin kolmasosassa valituksista vuosina 2007–2011. Yleis- ja asemakaavoja koskevista valituksista hyväksyttiin noin viidesosa. Suurin osa menettelyllisistä perusteista, joilla kaavoja koskevat valitukset hyväksyttiin, liittyi selvitysten riittämättömyyteen (77 %). Useimmiten kysymys oli luontoselvitysten riittämättömyydestä. KHO:een tehdyistä valituksista yleisin menettelyllinen valitusperuste oli selvitysten riittämättömyys (36,2 %).

jempia alueita käsittelevien yleiskaavojen menettelyt koetaan raskaiksi, koska yleiskaavat edellyttävät usein hyvin laajoja ja yksityiskohtaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja. Selvitysten riittämättömyys yleisenä valitusperusteena on johtanut siihen, että selvityksiä tehdään turhan kattavasti ja ylimitoitettusti. Tällainen ennaltaehkäisyä takia kaavoitusprosessista on tullut raskaita. Oikeusvaikutteisten yleiskaavojen puute lisää selvitysten määrää, sillä oikeusvaikutteisen yleiskaavan puuttuessa, yleiskaavatasolle kuuluvat selvitykset ja arvioinnit on tehtävä asemakaavan valmistelun yhteydessä.¹³⁴

Oikeuskäytännössä kaavan sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteen sovittaminen on tullut nähdäkseen esille ratkaisussa *KHO 2016:14*. Ratkaisussa oli kysymys maakuntakaavasta, jossa oli osoitettu tuulivoimaloiden alueita. Maakuntakaavan selvityksissä ei oltu selvitetty tuulivoimaloiden yhteisvaikutuksia linnustoon. KHO arvioi asiassa, oliko tuulivoimarakentamista koskevissa selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa selvitetty riittävästi yhteisvaikutuksia. KHO:n mukaan yhteisvaikutukset oli selvitettävä, jotta voitiin arvioida sitä, oliko tuulivoimaloiden alueiden aluevaraukset asianmukaisesti *sovitettavissa yhteen* luonnonarvojen vaalimiseen liittyvien alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten kanssa.

KHO 2016:14: Kymenlaakson energiamaakuntakaavassa oli osoitettu itä - länsi-suuntaisesti peräkkäin yhdeksän tuulivoimaloiden aluetta Kymenlaakson rannikkoalueelle. Kaavaselostuksen mukaan kullekin tuulivoimaloiden alueelle oli arvioitu voitavan sijoittaa 5–26 tuulivoimalaa. Maakuntakaavassa ei ollut aluekohtaisesti tai muutoinkaan määrätty siitä, kuinka monta voimalaa kullekin tuulivoimaloiden alueelle oli mahdollista sijoittaa ja miten voimalat oli sijoitettava suhteessa muiden alueiden voimaloihin. Ympäristöministeriö totesi maakuntakaavan vahvistuspäätöksessään, että tuulivoimaloiden alueet täyttävät maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan MRL 28 §:n vaatimukset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta sekä muun muassa ympäristön ja talouden kannalta kestävien huollon järjestelyjen, maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimisen sekä maakunnan toimintaedellytysten osalta. Ympäristöministeriö katsoi, että maakuntakaava täytti MRL 28 §:n sisältövaatimukset ja vahvisti maakuntakaavan.

KHO totesi, että maakuntakaavaa laadittaessa ja arvioitaessa alueiden soveltuvuutta tiettyyn tarkoitukseen on samalla myös punnittava keskenään tähän tavoitteeseen tähän tavoitteeseen nähden mahdollisesti erisuuntaisia alueidenkäyttötavoitteita ja MRL 28.3 §:ssä säädettyjä kaavan sisältövaatimuksia. KHO:n mukaan maakuntakaavalta ei yleensä edellyte-

¹³⁴ YM 2014, s. 63; Hurmeranta 2013, s. 24.

tä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavavaiheessa. Puheena olevaa maakuntakaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa oli kuitenkin voitava varmistua siitä, että tuulivoimaloiden toteuttamisesta ei aiheudu sellaisia yhteisvaikutuksia, jotka estäisivät kaavassa rannikkoalueelle tarkoitetun tuulivoimarakentamisen toteuttamisen. Kaavaa varten laadituissa selvityksissä ei kuitenkaan ollut esitetty arvioita siitä, millaisia yhteisvaikutuksia maakuntakaavan mahdollistamalla tuulivoimarakentamisella olisi linnustolle. Yhteisvaikutusten tarkempi selvittäminen oli jätetty yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa aluekohtaisesti tehtäväksi. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on sinänsä löydettävissä toteuttamistapoja, joilla linnustovaikutuksia voitiin lieventää. Otaen huomioon maakuntakaavan tehtävä tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaamisessa ja alueen sijoittumisen osin valtakunnallisesti merkittävälle arktisten lintulajien ja suurikokoisten petolintulajien päämuuttoreitille, kaavan toteuttamisen yhteisvaikutusten selvittämistä ei ollut voitu jättää pelkästään tai suurimmilta osin yksinkertaisemmassa kaavoituksessa tehtäväksi. Keinot suuruusluokaltaan maakunnallista kokoluokkaa olevien tuulivoimala-alueiden linnustovaikutusten vähentämiseksi olivat jatkosuunnittelussa varsin rajalliset erityisesti niiden alueiden osalta, joilla voimalinjoja ei alueiden koon tai muodon vuoksi ollut mahdollista sijoittaa muuttolinjojen suuntaisesti.

KHO totesi, että tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutuksia koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien puuttuessa ei ollut mahdollista arvioida sitä, olivatko valituksen kohteena olevat tuulivoimaloiden alueiden aluevaraukset asianmukaisesti sovitettavissa yhteen luonnonarvojen vaalimiseen liittyvien alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten kanssa. Maakuntakaavan yhteisvaikutukset eivät voineet tulla yksittäisen tuulivoimala-alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa riittävästi arvioiduksi. Maakuntakaava ei siten perustunut MRL 9 §:n mukaisiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin. KHO totesi, että maakuntavaltuuston päätös oli siten valituksessa tarkoitettujen tuulivoimaloiden alueen osalta selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittämättömyyden vuoksi lainvastainen.

Ratkaisussaan KHO totesi, että yhteisvaikutuksia koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien puuttuessa, ei ollut mahdollista arvioida tuulivoimaloiden alueiden aluevarauksia. Ratkaisu osoittaa, että maakuntakaavassa on riittäväillä selvityksillä pystyttävä osoittamaan, että kaavassa osoitetut maankäyttömuodot eivät aiheuta sellaisia vaikutuksia, jotka estävät ratkaisun toteuttamisen. YM katsoi vahvistuspäätöksessään, toisin kuin KHO, että lukuisat ongelmat olivat ratkaistavissa yksityiskohtaisemman suunnittelun tasolla.

KHO argumentaatio perustui mielestäni kaikki seikat huomioonottavaan punnintaan. KHO:n mukaan alueiden soveltuvuutta tuulivoimatuotantoon on punnittava keskenään

tähän tavoitteeseen nähden erisuuntaisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MRL 28.3 §:n sisältövaatimusten kanssa. Punninnan tekeminen ei kuitenkaan ollut mahdollista, koska maakuntakaavaa varten laadituissa linnustoselvityksissä ei esitetty arvioita siitä, millaisia yhteisvaikutuksia tuulivoimatuotannolla olisi linnustolle, vaan jätetty yhteisvaikutusten tarkempi selvittäminen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tehtäväksi. KHO:n mukaan yhteisvaikutuksia ei voitu jättää pelkästään tai suurimmilta osin yksinkohtaisemmassa kaavoituksessa ratkaistavaksi, koska keinot suuruusluokaltaan maakunnallisten tuulivoimalueiden linnustovaikutusten vähentämiseksi olivat jatkosuunnittelussa varsin rajalliset. Maakuntakaavan kannalta keskeinen ongelma oli siis se, että yhteisvaikutuksia ei oltu arvioitu lainkaan, joten maakuntakaava oli selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittämättömyyden vuoksi lainvastainen.

KHO totesi myös ratkaisussaan, että riittävien selvitysten ja arviointien hankkimisen jälkeen asiassa olisi tullut arvioida, ovatko tuulivoimaloiden alueiden aluevaraukset asianmukaisesti sovitettavissa yhteen luonnonarvojen vaalimiseen liittyvien alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten kanssa. KHO on mielestäni ratkaisussa tulkinnut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöä. VAT:ien kohdan 4.4 (Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat) erityistavoitteen mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että kunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit on otettava alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa maakuntakaavan alue sijoittui osin valtakunnallisesti merkittävälle arktisten lintulajien ja suurikokoisten petolintulajien päämuuttoreiteille tai niiden välittömään läheisyyteen. KHO on siis tulkinnut luonnonperinnön arvojen tarkoittavan tässä tapauksessa valtakunnallisesti merkittäviä lintujen muuttoreitille sijoittuvaa rannikkoaluetta ja nostanut kohdan 4.4 ratkaisussa sovellettujen oikeusohjeiden joukkoon. Nähdäkseni kyseinen erityistavoite on hyvin yleispiirteisesti kirjattu, joten KHO näyttää tulkinneen tavoitteen sisältöä.

Ratkaisussa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet saavat mielestäni yleisesti ottaen huomattavan paljon painoarvoa, vaikka ratkaisussa on kuitenkin pääasiassa kysymys vaikutusten riittämättömästä selvittämisestä. Ratkaisulla KHO on nähdäkseni pyrkinyt korostamaan kaikkien maakuntakaavan sisältövaatimusten kokonaista punnintaa, joka sisältää myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

4.5 Ristiriitaisten alueidenkäyttötavoitteiden punninta maakuntakaavassa

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittaminen voi olla kovin haasteellista, sillä VAT:it sisältävät paikoin toisiinsa nähden ristiriitaisia ja päällekkäisiä tavoitteita. Esimerkkejä tällaisista toisiinsa nähden ristiriitaisista alueidenkäyttötavoitteista on löydettävissä VAT:sta. Esimerkiksi toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskevan erityistavoitteen mukaan alueidenkäytössä on turvattava olemassa olevien valtakunnallisesti merkittävien ratojen, maanteiden ja vesiväylien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä valtakunnallisesti merkittävien satamien ja lentoasemien sekä rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet. Kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevan erityistavoitteen mukaan alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumis- ja muuttamisriskejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan.¹³⁵ Nämä kaksi erityistavoitteita ovat toisiinsa nähden ristiriitaisia.

Alueidenkäytössä voi kehittyä tilanteita, joissa vastakkain ovat keskenään ristiriitaiset tavoitteet. Esimerkiksi kaavoituksessa voidaan olla tilanteessa, jossa valtakunnallisesti merkittävän lentokentän kehittämismahdollisuuksien turvaaminen voi edellyttää lentokentän laajentamista pohjavesialueiden läheisyyteen. Pohjavesien pilaantumis- ja muuttamisriskejä aiheuttavat toiminnot on kuitenkin toisen tavoitteen mukaisesti sijoitettava riittävän etäälle pohjavesialueista. Tällaisessa tapauksessa joudutaan yhteensovittamaan lentokentän kehittämismahdollisuuksien turvaaminen ja varmistamaan, että lentokenttää ei laajenneta liian lähellä arvokkaita pohjavesialueita. Tällaisessa tilanteessa ovat vastakkain toisiinsa nähden vastakkaiset intressit, joiden tueksi on löydettävissä painavia perusteita.

Keskenään ristiriitaisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittamista korostava lähtökohhta näkyy siinä, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteille ei ole säädetty MRL:ssa ja valtioneuvoston päätöksessä tärkeysjärjestystä tai kiireellisyysjärjestystä. Kaikki VATteihin sisältyvät tavoitteet ovat keskenään samanarvoisia ja kaikki tavoitteet otetaan huomioon kaavoja laadittaessa soveltamisalan puitteissa.¹³⁶

¹³⁵ VNp 13.11.2008, s. 13.

¹³⁶ YM 2003a, s. 22.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ristiriitaisuuksien osalta ympäristövaliokunta on todennut lausunnossaan ristiriitaisten tavoitteiden edellyttävän yhteensovittamista. Ympäristövaliokunnan mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista edistetään sovittamalla ne yhteen paikallisten tai muiden valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet mahdollistavat yleensä aina useita ratkaisuvaihtoehtoja. Ympäristövaliokunnan mukaan kaavoituksessa tehdyt tavoitteisiin sisältyvien ristiriitojen ratkaisut on pyrittävä perustelevaan huolellisesti.¹³⁷

Ympäristöministeriön oppaan mukaan ristiriitaisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoimisessa voi olla keskenään ristiriitaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Oppaan mukaan ratkaisut on kuitenkin pyrittävä hakemaan sillä tavoin ja niistä vaihtoehdoista, joissa molemmat tavoitteet voivat toteutua.¹³⁸ Alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittaminen siten, että molemmat tavoitteet voivat toteutua, on lähtökohtainen tavoite alueidenkäytössä.

KHO 28.12.2007 t. 3417: Hämeen liiton maakuntavaltuusto hyväksyi koko maakuntaa koskevan ja kaikki maankäyttömuodot käsittävän Kanta-Hämeen maakuntakaavan. Ympäristöministeriö siirsi maakuntakaavan vahvistamisen valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, koska ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kannat olivat MRL 31.4 §:n tarkoittamalla tavalla eriävät. Valtioneuvosto vahvisti yleisistunnossaan tekemällään päätöksellä maakuntakaavan hyläten valitukset. Päätöksestä valittivat muun muassa Etelä-Hämeen luonnonsuojelupiiri ry, joka vaati maakuntakaavaan otettujen turpeenottoalueiden, soran- ja hiekanottoalueiden ja kiviaineksenottoaluiden poistamista. Luonnonsuojelupiirin mielestä kyseisten aluevarausten osalta ei maakuntakaavassa oltu tehty riittäviä selvityksiä alueiden luontoarvoista. Valituksessa viitattiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteeseen, jonka mukaan ”maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan ensisijaisesti jo ojitettuja soita. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.”

KHO totesi, että turvetuotantoa koskevalla aluevarauksella on tärkeä asema luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta. Näin ollen varausten oikeellisuus ja toteuttamiskelpoisuus on oltava riittävästi selvitetty MRL 9 §:n edellyttämällä tavalla, vaikka maakuntakaava onkin laaja-alainen ja yleispiirteinen alueidenkäyttösuunnitelma. Kaavaselostukseen ei sisältynyt sellaisia turvetuotannon luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia selvityk-

¹³⁷ YmVL 11/2008 vp, s. 5–6.

¹³⁸ YM 2003a, s. 22.

siä, joiden perusteella olisi voitu ratkaista täyttääkö kaava MRL 28 §:n sisältövaatimukset. Turvetuotantoa koskevat perusteet perustuivat siihen, että alueet oli aiemmin osoitettu seutu-kaavassa turvetuotantoalueiksi. KHO totesi ratkaisussaan, että edellä mainittu tavoite ei sinänsä estä varaamasta turpeenottoalueiksi myös ojittamattomia soita, kunhan tuotantoalueiksi varataan ensisijaisesti jo ojitettuja soita. Maakuntakaavan laaja-alaisuudesta huolimatta kaavan aluevarausten oikeellisuus ja toteuttamiskelpoisuus tulee olla riittävästi selvitetty MRL 9 §:n edellyttämällä tavalla. Maakuntakaavaa laadittaessa on punnittava keskenään erisuuntaisia, muun ohella energiahuoltoon ja luonnonsuojeluun liittyviä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita samoin MRL 28.3 §:ssä säädettyjä sisältövaatimuksia. Luonnonsuojeluun liittyvät luonnonarvot eivät voineet tulla oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla huomioituiksi myöhemmissä suunnittelu- ja lupamenettelyissä. KHO kumosi maakuntavaltuuston päätökset kaavassa osoitettujen turvetuotantoalueiden osalta lukuun ottamatta niitä turve-alueita, jotka olivat jo tuotannossa. Valtioneuvoston päätöstä ei muutoin muutettu.

Edellä selostetussa ratkaisussa KHO totesi, ettei tavoite estänyt varaamasta turpeenottoalueiksi myös ojittamattomia soita. Yleispiirteisydestään huolimatta maakuntakaavassa oli riittävästi selvitettävä aluevarausten oikeellisuus ja toteuttamiskelpoisuus. KHO:n mukaan riittävien selvitysten jälkeen asiassa olisi tullut punnita keskenään erisuuntaisia, muun ohella energiahuoltoon ja luonnonsuojeluun liittyviä alueidenkäyttötavoitteita ja MRL 28 §:ssä säädettyjä sisältövaatimuksia.

Maakuntakaavan yleispiirteisestä luonteesta huolimatta erilaisten intressien ja tavoitteiden välinen punninta kuuluu olennaisesti maakuntakaavan aluevarausten oikeellisuutta ja toteuttamiskelpoisuuden arvioitiin. on punnittava keskenään erisuuntaisia maakuntakaavan sisältövaatimuksia ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

5 TAVOITTEIDEN EDISTÄMINEN MUUSSA ALUEIDEN KÄYTÖSSÄ

5.1 Muu alueiden käytön suunnittelu

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon myös *muussa alueiden käytön suunnittelussa* siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24.2 §). Säännöksen sanamuoto on avoin. MRL:n esitöistä ei saa selvää vastausta siihen, mitä käsitteellä muussa alueiden suunnittelussa tarkoitetaan. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan MRL 24.2 §:n sanamuodon mahdollistavan valtakunnallisten ja muiden tavoitteiden yhteensovittamisen kannalta tarvittavan joustavuuden, mutta edellyttävän siitä huolehtimisesta, että VAT:ien toteuttamista edistetään.¹³⁹

MRL 24.2 §:ssä muulla alueiden käytön suunnittelulla viitataan MRL 4 §:ssä säädettyyn alueiden käytön suunnittelujärjestelmään, johon kuuluvat maakuntakaavojen lisäksi yleiskaavat ja asemakaavat sekä kuntien yhteiset yleiskaavat. MRL 24.2 §:n huomioonottamis- ja edistämisvelvollisuus koskee siten myös yleiskaavoja ja asemakaavoja. On kuitenkin huomioitava, että VAT:ien osa alueidenkäyttötavoitteista on kohdistettu ainoastaan maakuntakaavoitukseen, jonka ne välittyvät yleis- ja asemakaavoitukseen.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei määritellä tarkemmin mitä muulla alueiden käytön suunnittelulla tarkoitetaan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tavoitteiden vaikuttavan suunnittelujärjestelmän ohjausmekanismien kautta myös kunnan alueiden käytön suunnitteluun.¹⁴⁰ Valtioneuvoston päätöksessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista todetaan, että MRL 24.2 §:n mukainen velvoite koskee oikeudellisesti kaikkea kaavoitusta.¹⁴¹ Säännöksen esitöiden perusteella MRL 24.2 §:n ”muu alueidenkäytön suunnittelu” voitaisiin ymmärtää sanamuodon mukaisesti tarkoittavan kuntatason kaavoituksen ohella myös kaikkea muuta toimintaa, jossa on kysymys alueiden käytön suunnittelusta. Lain sanamuotoon tukeutuva tulkinta ei kuitenkaan sovellu MRL:n joustavien säännösten tulkintaan, sillä se johtaa liian yleistävään ja ongelmalliseen tulkintaan.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutus esimerkiksi MRL:n lupaharkintaan tai ympäristösuojelulain mukaisiin lupiin, on riippuvainen lainsäädännön mahdollistamasta harkintavallasta. Toisessa ääripäässä ovat puhtaat laillisuuskysymykset, joiden osalta val-

¹³⁹ HE 101/1998 vp, s. 70.

¹⁴⁰ HE 101/1998 vp, s. 70.

¹⁴¹ VNp 13.11.2008, s. 20.

takunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus on käytännössä vähäinen. Toisessa ääripäässä ovat puhtaan poliittisesti tarkoituksenmukaisimpaan tavoitteeseen pyrkivät ratkaisut, joissa VAT:eilla voi olla merkitystä.

Tarkastelen seuraavissa luvuissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutusta muuhun alueiden suunnitteluun. Luvussa 5.2 tutkin maakuntakaavan ohjausvaikutuksen merkitystä alueidenkäyttötavoitteiden välittymisessä kuntakaavoitukseen. Luvussa 5.3 tarkastelen VAT:ien vaikutusta yleiskaavaan ja luvussa 5.4 vaikutusta asemakaavaan. Luvussa 5.5 analysoin VAT:ien vaikutusta MRL:n lupaharkintaan ja muiden lakien mukaisiin menettelyihin.

5.2 Maakuntakaavoitus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välittäjänä

VAT:it välittyvät kahta kautta yleiskaavaan, asemakaavaan ja kuntien yhteiseen yleiskaavaan. Pääasiassa VAT:it välittyvät edellä mainittuihin kaavoihin maakuntakaavan ohjausvaikutuksen (MRL 32 §) kautta, mutta VAT:it on huomioitava myös suoraan MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla. Maakuntakaavan ohjausvaikutus kuntatason kaavoihin on merkityksellinen VAT:ien välittymisen kannalta, joten on tarpeellista analysoida tässä yhteydessä maakuntakaavan ohjausvaikutuksen sisältöä.

Maakuntakaavassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet saavat maakunnallisen ja seudullisen tulkinnan ja ratkaisun. Maakuntakaavassa tehdyt VAT:ien konkretisoinnit välittyvät kuntatason kaavoihin maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta, josta säädetty MRL 32.1 §:ssä. Säännöksen mukaan ”maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi”. MRL 39.1 §:n mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon niin kuin siitä edellä säädetään. Maakuntakaava on myös ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yhteistä yleiskaavaa (MRL 48 §) ja asemakaavaa (MRL 54 §).

Säännösten sanamuodon perusteella maakuntakaavan ohjausvaikutus on ymmärrettävissä väärin, sillä kysymys ei ole heikosti velvoittavasta ohjeellisesta vaikutuksesta. Nähdäkseni jo maakuntakaavan yleispiirteinen luonne osoittaa kysymyksessä olevan velvoittava vaikutus. Tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti maakuntakaavassa osoitetut alueidenkäyttövaraukset on otettava huomioon yksityiskohtaisemmissa kaavoissa.

MRL 32 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan maakuntakaavan tavoitteiden välittyvän kuntien maankäytön suunnittelun laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa. Maakuntakaavan ohjeena oleminen kuvaa esitöiden mukaan maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta.¹⁴² Yleispiirteisyyden takia maakuntakaavassa esitetyjä merkintöjä on myös tulkittava nähdäkseni yleispiirteisesti.

Määttä toteaa MRL 32.1 §:n olevan tyypillinen ympäristöoikeudellinen joustava normi, joiden tulkinnassa on tärkeää käyttää systemaattista tulkintaotetta. Hänen mukaansa säännöksen normatiivinen sisältö täsmentyy muiden MRL:n säännösten ja lain systematiikan kautta siten, että ohjeena oleminen on ymmärrettävä velvoittavaksi ohjeellisuudeksi. Kaavojen ohjausvaikutuksen velvoittavuus ilmenee esimerkiksi siinä, että ohjeena olevasta yleispiirteisemmästä kaavasta poikkeaminen tulisi yleis- tai asemakaavassa perustella.¹⁴³

Ekroos ja *Majamaa* katsovat maakuntakaavan ohjeena olemisen jättävän kunnalliselle kaavoitustasolle päätösvaltaa, vaikka jossain tapauksissa kunnallinen päätösvalta voi jäädä suhteellisen vähäiseksi. *Jääskeläinen* ja *Syrjänen* ovat todenneet ohjeena olemisen kuvaavan maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta, jota arvioitaessa on otettava huomioon maakuntakaavan yleispiirteisyys sekä ohjaavien säännösten joustavuus. Maakuntakaavan tehtävä kaavajärjestelmässä edellyttää, että merkitykseltään maakunnalliset tai seudulliset maankäyttöratkaisut tai hankkeet osoitetaan maakuntakaavassa.¹⁴⁴

Maakuntakaavan yleispiirteisyys on seurausta sen mittakaavasta. MRA 9.1 §:n mukaan maakuntakaava esitetään kartalla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ohjaustarve huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö. Ympäristöministeriön oppaan mukaan MRA 9 §:n vaatimukset huomioon ottaen maakuntakaava on tarpeen esittää mittakaavassa 1:100 000–1:250 000. Käytettävä mittakaava riippuu kaavan luonteesta ja ohjaustarpeesta. Esimerkiksi kaupunkiseuduilla voidaan käyttää mittakaavaa 1:50 000 ja harvaan asutuilla alueilla mittakaavaa 1:400 000.¹⁴⁵

¹⁴² HE 101/1998 vp, s. 72.

¹⁴³ *Määttä* 2005b, s. 286. Samoin myös *Ekroos* (2013, s. 431) katsoo ohjeena olemisen tarkoittavan sitovampaa velvollisuutta noudattaa maakuntakaavaa kuin säännöksen sanamuodosta voisi päätellä.

¹⁴⁴ *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 204; *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 295.

¹⁴⁵ YM 2003b, s. 14.

Ekroos ja Majamaa katsovat maakuntakaavan yleispiirteisen luonteen vuoksi yleiskaavan tai asemakaavan laatimiseen jäävän yleensä aina jonkin verran harkintavaltaa, joka on peräisin paikallisista olosuhteista sekä tarkemmista tutkimuksista ja selvityksistä. Varsin usein maakuntakaavan yleispiirteisen luonteen vuoksi maakunnalliset alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kunnallisessa suunnittelussa. Maakuntakaavaa ei siis aina ja kaikissa tapauksissa noudateta tai voida noudattaa sellaisenaan yleiskaavoituksessa tai asemakaavoituksessa. Lähtökohtaisesti maakuntakaavan ratkaisusta poikkeaminen tulisi aina yleis- tai asemakaavatasolla perustella, jolloin argumentaation tukena on mahdollista käyttää tarkempia tutkimuksia ja selvityksiä, jotka johtaisivat poikkeavaan ratkaisuun.¹⁴⁶

Hallberg ym. katsovat, ettei ohjeena oleminen merkitse, että kaavaa olisi aina välttämätöntä noudattaa sellaisenaan. Yksityiskohtaisemmat kaavat perustuvat tarkempaan suunnitteluun, jolla voidaan osoittaa maakuntakaavassa osoitetulle ratkaisulle jossain määrin poikkeava ratkaisu.¹⁴⁷

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta (MRL 32.1 §) voidaan myös poiketa yksityiskohtaisemmissa kaavoissa tietyin edellytyksin. Ympäristöministeriön maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevan oppaan mukaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamista voidaan tarkastella seuraavasti:

1. Maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuva maakuntakaavan täsmentyminen kuntakaavoituksessa;
2. Hyväksyttävä eroavuus maakuntakaavasta;
3. Maakuntakaavan muuttamista edellyttävä ratkaisu, jossa halutaan poiketa maakuntakaavan keskeisestä periaateratkaisusta tai luopua siitä kokonaan.¹⁴⁸

Yleispiirteisyydestä johtuvalla maakuntakaavan täsmentymisellä tarkoitetaan maakuntakaavan merkintöjen ja varausten täsmentämistä kuntatason kaavoituksessa. MRL:n esitöiden mukaan maakuntakaavan noudattamisessa sallitaan kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellinen joustavuus. Maakuntakaavan yleispiirteinen luonne on myös otettava huomioon maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevan säännök-

¹⁴⁶ *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 204.

¹⁴⁷ *Hallberg ym.* 2015, s. 230–234.

¹⁴⁸ *YM* 2002b, s. 39–40. *Hallberg ym.* (2015, s. 230) toteavat ympäristöministeriön oppaassa esitettyjen maakuntakaavan poikkeamisen periaatteiden vastaavat pitkälti aiemmin seutukaavan toteuttamistyöryhmän mietinnössä vuodelta 1977 ja sisäministeriön ohjekirjeessä vuodelta 1982 esitettyjä seutukaavan ohjausvaikutusta koskevia periaatteita.

sen soveltamisessa. MRL:n esitöiden mukaan maakuntakaavassa esitetyt maakunnallisista lähtökohdista määritellyt alueiden käytön periaatteet, tavoitteet ja aluevaraukset *täsmentyvät* kunnan alueiden käytön suunnittelussa.¹⁴⁹ Maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuva maakuntakaavan täsmentyminen, ei ole poikkeamista maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta, vaan täsmentyminen kuuluu kaavajärjestelmän luonteeseen.¹⁵⁰

Yleispiirteisyydestä huolimatta maakuntakaavalta edellytetään kohtuullista täsmällisyyttä, jotta maakuntakaavan oikeusvaikutuksia voidaan arvioida. Maakuntakaavan tietyillä osilla, kuten esimerkiksi rakentamisrajoituksen alueilla oikeusvaikutukset voivat koskea yksityisiä maanomistajia. Yksityisten maanomistajien oikeusturvanäkökohtien kannalta maakuntakaavalta voidaan edellyttää tarkkuutta.¹⁵¹ Maakuntakaavassa tiettyjen aluevarausten rajaukset ovat hyvin yleispiirteisiä ja rajaukset täsmentyvät yksityiskohtaisempaa suunnitelmaa laadittaessa. Esimerkiksi tien linjaus voi tarkemmassa suunnittelussa muuttua tai teollisuusalueen rajausta täsmentyä esimerkiksi maastosta ja kiinteistöjaotuksesta johtuvien syiden takia. Toisaalta osa aluevarauksista on rajoiltaan jo maakuntakaavoituksessa niin täsmällisiä, etteivät rajaukset muutu yksityiskohtaisemmassa kaavassa.¹⁵²

Maakuntakaavan mittakaavasta johtuen maakuntakaavassa osoitettuja aluevarauksia on tulkittava yleispiirteisesti kuntakaavoituksessa. Maakuntakaavan havainnollistamiseksi voidaan käyttää liitekarttoja, jotka voivat muodostaa keskeisen osan kaavaselostusta. Maakuntakaavaan sisältyvän kaavaselostuksen merkitys maakuntakaavan tulkinnassa on huomattava. Kaavaselostusta ei vahvisteta eikä kaavaselostuksella ole suoranaisia oikeudellisia vaikutuksia, mutta kaavaselostus selventää ja täydentää kaavakarttaa ja siihen kuuluvia merkintöjä ja määräyksiä.¹⁵³

Maakuntakaavalla pyritään tukemaan maakunnan kehittämisedellytyksiä, mikä edellyttää maakuntakaavalta riittävää joustavuutta. Maakuntakaavan joustavuus koskee sekä alueva-

¹⁴⁹ HE 101/1998 vp, s. 72.

¹⁵⁰ Jääskeläinen ja Syrjänen (2014, s. 314) luonnehtivat maakuntakaavan täsmentymistä maakuntakaavan perusominaisuudeksi.

¹⁵¹ YM 2002b, s. 34.

¹⁵² Jääskeläinen – Syrjänen (2014, s. 315) toteavat, että tarkkarajainen suon, lehdon, suojeltavan saaren tai rakennusryhmän rajausta ei voi paljoo muuttua kuntatason kaavoituksessa. Kuntatasolla voidaan kuitenkin täsmentää esimerkiksi näiden alueiden kaavamääräyksiä.

¹⁵³ YM 2003b, s. 14. Maakuntakaavan kaavaselostuksesta on säädetty MRA 10 §:ssä. MRA 10.1 §:n 5 kohdan mukaan kaavaselostuksessa on esitettävä selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntasuunnitelmaan ja alueellisiin kehittämissuunnitelmiin, voimassa olevaan maakuntakaavaan ja kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoitukseen sekä kuntien suunnitteluun

rauksia, alueiden käytön kehittämisperiaatteita sekä kaavamääräyksiä. Maakuntakaavassa maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita osoitetaan aluevarausmerkinnöillä. Aluevarauksiin rinnastettavia kohdemerkintöjä käytetään kaavan mittakaavaan nähden pienialaisten alueiden osoittamiseen tai silloin kun aluevarauksen ulottuvuudella ei ole ylikunnallisen ohjaustarpeen tai maakuntakaavan muun sisällön kannalta merkitystä.¹⁵⁴

Aluevarausmerkinnät määrittävät alueiden käyttötarkoituksen yleispiirteisesti alueen pääasiallisen käytön perusteella. Tiettyyn aluevarausluokkaan kuuluva alueen käyttötarkoitus voi kuitenkin tarkentua yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Ympäristöministeriön mukaan aluevarausmerkinnän kattama alue voi sisältää myös muita käyttötarkoituksia edellyttäen, että alueen pääkäyttömuoto säilyy maakuntakaavan mukaisena.¹⁵⁵ Maakuntakaavassa tiettyyn aluevarausluokkaan kuuluvalla alueella voidaan siis pääkäyttötarkoituksen lisäksi yleiskaavoituksessa osoittaa muutakin alueidenkäyttöä, kun pääkäyttötarkoitus säilyy maakuntakaavan mukaisena.

MRL asettaa kuntatason kaavojen laatimiselle menettely- ja sisältövaatimukset, joita on tarkoin noudatettava laillisuusperiaatteen mukaisesti. MRL:n kuntatason kaavoitusta ohjaavat säännökset ovat kuitenkin joustavia, kuten esimerkiksi kaavan sisältövaatimukset. Sisältövaatimukset ovat vähimmäisvaatimuksia, jotka kaavan tulee täyttää. Yleispiirteisenä kaavana maakuntakaava antaa kuntien alemmanasteiselle suunnittelulle jonkin verran liikkumavaraa eli *kaavallista harkintavaltaa*.¹⁵⁶

MRL 32.3 §:n mukaan maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asema-kaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettujen kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Kaavahierarkian mukaisesti maakuntakaava toteutuu välillisesti yksityiskohtaisempien kaavojen avulla. Yleispiirteisempi kaava väistyy, kun alueelle laaditaan yksityiskohtaisempi kaava. *Syrjänen* on kutsunut yleispiirteisemmän kaavan väistymistä kaavan väistymisen periaatteeksi.¹⁵⁷

¹⁵⁴ YM 2003b, s. 19.

¹⁵⁵ YM 2002a, s. 102. Esimerkiksi retkeily- ja virkistysalue (VR) voidaan muuttaa suojelualueeksi, jos samalla voidaan virkistysalueen tarpeet ottaa huomioon. Maa- ja metsätalousalueelle (M-alue) voidaan osoittaa loma- ja matkailualue (R), mikäli M-alueeseen ei kaavassa liity mitään erityisiä suojeluvälitteitä.

¹⁵⁶ Kaavallisen harkintavallan käsitettä käyttävät esimerkiksi *Hallberg ym.* (2006, s. 160), joiden mukaan kunnan kaavallinen harkintavalta antaa mahdollisuuden pidemmälle menevään poikkeamiseen maakuntakaavaratkaisuksista, jos poikkeaminen voidaan pätevästi perustella.

¹⁵⁷ *Syrjänen* 1999, s. 301.

Jos yksityiskohtaisessa kaavassa esitetään maakuntakaavassa esitetyn aluevarauksen olennaista supistamista tai poistamista kokonaan, on tällaiselle aluevaraukselle esitettävä korvaava varaus, joka vastaa maakuntakaavassa esitettyä tavoitetta (kompensaatioperiaate). Korvaava alue on myös osoitettava yksityiskohtaisessa kaavassa yhtä sitovasti kuin maakuntakaavassa.¹⁵⁸

5.2.1 Hyväksyttävä eroavaisuus maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta

Ympäristöministeriön maakuntakaavan oikeusvaikutusta koskevan oppaan mukaan maakuntakaavassa esitettyjen aluevarausten laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavassa muuttaa tai aluevarauksesta luopua. Edellytyksenä on, että maakuntakaavan *keskeiset ratkaisut ja tavoitteet* eivät vaarannu. Lähtökohtana on, että maakuntakaavan tavoite on turvattava samassa kaavassa, jossa maakuntakaavan ratkaisusta poiketaan. Ratkaisun perusteet tulee esittää kaavaselostuksessa.¹⁵⁹

Maakuntakaavasta poikkeavan kaavaratkaisun tekeminen edellyttää ympäristöministeriön laatiman maakuntakaavan oikeusvaikutuksia käsittelevän oppaan mukaan sitä, että yksityiskohtaisemmassa kaavassa voidaan selvittää kaikki ratkaisun oleelliset vaikutukset eikä ratkaisun muilla maakunnallisilla tai seudullisilla sijoitusvaihtoehdoilla ole erityistä vaikutusta asiaa arvioitaessa. Ratkaisu ei lopulta voi olla maakuntakaavan muun sisällön vastainen.¹⁶⁰ Nähdäkseni hyväksyttävä eroavaisuus maakuntakaavasta edellyttää siten, että 1) maakuntakaavan keskeiset ratkaisut eivät vaarannu; 2) eroavaisuudelle on oltava perustelut; 3) perusteluilla osoitetaan, että ratkaisu muodostuu vähintään yhtä hyväksi kuin maakuntakaavassa.

Maakuntakaavassa esitetyistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinneista poikkeaminen kuntakaavassa ei nähdäkseni olisi mahdollista, koska VAT:ien konkretisoinnit ovat maakuntakaavan keskeisiä ratkaisuja. Maakuntakaavassa tehtyjen konkretisointien täsmentäminen yleiskaavassa, on sen sijaan tarkentuvan suunnittelun mukaista toimintaa, joka on kaavajärjestelmän peruslähtökohta.

¹⁵⁸ Syrjänen 1999, s. 303.

¹⁵⁹ YM 2002b, s. 40.

¹⁶⁰ YM 2002b, s. 39.

Vastaavaan tulkintaan päädytään myös YM:n maakuntakaavan ohjausvaikutusta käsittelevässä oppaassa, jonka mukaan hyväksyttävä eroavaisuus ei voi tarkoittaa maakuntakaavan keskeisistä periaatteista poikkeamista eikä maakuntakaavassa erityisesti tutkitusta sijaintipaikasta poikkeamista. Oppaan mukaan maakuntakaavan keskeisiä periaatteita ovat maakuntakaavassa esitetyt valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnit.¹⁶¹

Oikeuskirjallisuudessa hyväksyttävän eroavaisuuden arvioinnissa on kiinnitetty huomioita maakuntakaavan aluevarausten yleispiirteisyyteen ja varausten merkittävyyteen. *Hollo* mukaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kannalta merkitystä on annettava tehtyjen aluevarausten sisällölle, sillä mitä yleispiirteisempi maakuntakaavan aluevaraus on, sitä suurempi liikkumavara on yleiskaavoituksessa.¹⁶² Nähdäkseni maakuntakaavassa aluevaraukset jäävät usein yleispiirteisiksi, jolloin VAT:ien toteuttamisen edistäminen edellyttää toimia yleiskaavassa. Esimerkiksi VAT:ien kohdan 4.4 sisältämä tavoite edellyttää, että alueidenkäytön suunnittelussa rantaan tukeutuva loma-asutus suunnitellaan siten, että turvataan luontoarvoiltaan arvokkaiden ranta-alueiden säilyminen sekä loma-asumisen viihtyisyys. Maakuntakaavassa tavoitteen tarkempi konkretisointi on mahdollista suurien järvien ja merialueiden kohdalla. Näin ollen monilla ranta-alueilla tavoitteen konkretisointi jää kuntakaavoituksessa tehtäväksi.

Syrjänen korostaa puolestaan hyväksyttävän eroavaisuuden määrittelyssä aluevarausten alueellista merkitystä. Hänen mukaansa kunnalla on laajempi harkintavalta sellaisten aluevarausten suhteen, joilla ei ole seudullista tai valtakunnallista merkitystä.¹⁶³ Samoin tulkitsevat myös *Hallberg ym.*, joiden mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ei voida kokonaan luopua maakuntakaavan olennaisista maakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Heidän tulkintansa mukaan tällaisia olennaisia tavoitteita lienevät valtakunnallisiin luonnonsuojeluohjelmiin, maisema-alueita koskeviin päätöksiin sekä Natura 2000 -verkostoon perustuvat aluevaraukset.¹⁶⁴

Maakuntakaavan ohjausvaikutus on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta siis hyvin velvoittava. Maakuntakaavassa esitetyn VAT:ien konkretisointien kanssa ristiriidassa olevaa yleiskaavavartekaisua ei siis voida hyväksyä. Ainoa keino on muuttaa maakunta-

¹⁶¹ *YM* 2002b, s. 40.

¹⁶² *Hollo* 2006, s. 69, 74.

¹⁶³ *Syrjänen* 1999, s. 123.

¹⁶⁴ *Hallberg ym.* 2015, s. 231–232.

kaavaa. Silloin kun VAT:ien sisältyvä tavoite koskee sekä maakuntakaavaa että kuntakaavaa, on ympäristöministeriön mukaan kuntakaavassa otettava huomioon maakuntakaavan ohjausvaikutus ja velvoite edistää kyseistä alueidenkäyttötavoitetta. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen mukaisesti kuntakaavassa ei voida poiketa lainvoimaisen maakuntakaavan keskeisistä periaatteista eikä tulkita VAT:ien maakuntakaavasta poikkeavalla tavalla.¹⁶⁵

Hallberg ym. katsovat, että kunnan kaavallinen harkintavalta mahdollistaa melko pitkälle menevän poikkeamisen maakuntakaavasta. Heidän mukaansa poikkeaminen edellyttää, että päätös on pätevästi perusteltu eikä poikkeaminen johda maakuntakaavan perusteena olevien seudullisten tai valtakunnallisten tavoitteiden heikentymiseen. Tärkeä merkitys on sillä, että maakuntakaavasta poiketessa esitetään riittävän konkreettinen selvitys seudullisten tai valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamisesta toisella hyväksyttävällä tavalla.¹⁶⁶

Maakuntakaavan ohjausvaikutus ei kuitenkaan sido kuntakaavoitusta, silloin kun valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite koskee sekä maakuntakaavaa että kuntakaavaa. Maakuntakaavassa kyseinen tavoite on saanut maakunnallisen tai seudullisen tulkinnan niissä puitteissa, jotka maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää. Ympäristöministeriön mukaan tavoitteen toteuttamisen edistäminen voi edellyttää myös kuntakaavoituksessa tehtäviä ratkaisuja.

Maakuntakaavassa esitetyn käyttötarkoituksen muuttaminen on mahdollista edellyttäen, että uusi käyttötarkoitus toteuttaa maakuntakaavassa esitettyä tavoitetta. Esimerkiksi maakuntakaavan virkistysalue saattaa olla yleiskaavassa mahdollista muuttaa suojelualueeksi, jos samalla voidaan ottaa huomioon myös virkistykseen tarpeet. Käyttötarkoituksen muutoksesta ei sitä vastoin ole kyse, jos maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen sanottua maankäyttöluokkaa ei ole voitu maakuntakaavassa edes esittää. Kyseessä voi olla esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisen alueen osan täsmentyminen kuntakaavoituksessa talouskeskuksen alueeksi, jolloin kyseessä on vain normaali maakuntakaavan täsmentyminen.

¹⁶⁵ YM 2003a, s. 15.

¹⁶⁶ *Hallberg ym.* 2015, s. 160. *Syrjänen* (1999, s. 123) katsoo myös samalla tavoin kunnalla olevan laajempaa kaavallista harkintavaltaa sellaisten aluevarausten suhteen, joilla ei ole seudullista tai valtakunnallista merkitystä.

Maakuntakaavasta poikkeamisen mahdollisuus riippuu alueen maankäyttömuodosta. Eri-tyisille maankäyttömuodoille varatuille alueille ei ole mahdollista suunnitella kovinkaan paljon muuta toimintaa. Vastaavasti esimerkiksi maakuntakaavassa metsätalouteen varatuille alueille voidaan suunnitella jonkin verran muuta toimintaa, koska metsätalous ei ole erityinen maankäyttömuoto. Ympäristöministeriön oppaan mukaan esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisen alueen osan täsmentyminen kuntakaavoituksen yhteydessä talouskeskuksen alueeksi ei ole käyttötarkoituksen muuttamista, vaan kyseessä on normaali maakuntakaavan täsmentyminen.¹⁶⁷

5.2.2 Ohjausvaikutuksesta poikkeaminen kuntien yhteisessä yleiskaavassa

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta voidaan myös poiketa kuntien yhteisessä yleiskaavassa. Kunnilla on mahdollisuus laatia MRL 46 §:n mukaan kuntien yhteinen yleiskaava maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteen sovittamiseksi. MRL 46 §:n esitöiden mukaan yhteisen yleiskaavan tarkoituksena on täydentää muuta kaavajärjestelmää lähinnä kaupunkiseutujen kehittämisen ja kuntayhteistyön tukemiseksi.¹⁶⁸ Yhteinen yleiskaava voidaan myös rajata vain yhteen seudulliseen näkökulmaan, korvata kuntien omat yleiskaavat kokonaan yhteisellä yleiskaavalla tai valita jokin muu ratkaisu näiden vaihtoehtojen väliltä.¹⁶⁹

Maakuntakaava on ohjeena MRL 32.1 §:n mukaisesti myös kuntien yhteisen yleiskaavan laadinnalle. Yhteisen yleiskaavan laadinnassa kunnille on kuitenkin annettu MRL:ssa mahdollisuus poiketa maakuntakaavasta. MRL 48.2 §:n mukaan yhteinen yleiskaava voidaan *perustellusta syystä* laatia sisällöltään MRL 48.1 §:n mukaisesta maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen. Poikkeamismahdollisuuden tarkoituksena on lain esitöiden mukaan parantaa kaavajärjestelmän kykyä ohjata kaupunkiseudun kehitystä nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Säännöksen esitöissä todetaan MRL 48.2 §:n poikkeusmahdollisuus-

¹⁶⁷ YM 2002b, s. 40.

¹⁶⁸ HE 101/1998 vp, s. 77. Esitöiden mukaan erityistä tarvetta yleiskaavalliseen yhteistyöhön voi myös olla esimerkiksi usean kunnan alueelle ulottuvan järvialueen tai jokilaakson maankäytön suunnittelussa ja rakentamisen ohjauksessa.

¹⁶⁹ YmVM 13/2008 vp, s. 5. Esimerkiksi ympäristöministeriön tuulivoimarakentamista koskevassa oppaassa (YM 2012b, s. 20) todetaan, että kunnat voivat laatia esimerkiksi yhteisen yleiskaavan tuulivoimarakentamisen ohjaamiseksi. Jääskeläinen – Syrjänen (2014, s. 294) katsovat, että yhteistä yleiskaavaa voidaan käyttää erityisesti tilanteissa, joissa maakuntakaavassa osoitettujen alueiden sijaintia on tarkistettava useamman kunnan vaikutusalueelle. Yhteisen yleiskaavan avulla voidaan välttyä koko maakuntakaavan uudistamiselta.

den merkitsevän sitä, että yhteinen yleiskaava voi poiketa maakuntakaavasta tavanomaista enemmän.¹⁷⁰

Yhteinen yleiskaava voidaan MRL 48.2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan *perustellusta syystä* laatia sisällöltään MRL 48.1 §:n mukaisesta maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen. Esitöissä maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamista on perusteltu tarpeella parantaa kaavajärjestelmän kykyä ohjata kaupunkiseutujen kehitystä nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Maakuntakaavasta poikkeamisen edellyttämänä perusteltuna syynä voidaan lain esitöiden mukaan lähinnä pitää tilanteita, joissa muutoksen luonne on sellainen, ettei sen ratkaisemista maakuntakaavan muutoksella ole pidettävä tarpeellisenä.¹⁷¹

Poikkeamisen perusteleminen on säädetty tarkemmin MRA 21 §:ssä. Poikkeamisen edellyttämä perusteltu syy tai syyt, joiden vuoksi maakuntakaavasta halutaan poiketa, on esitettävä MRA 21 §:n mukaan kuntien yhteisen yleiskaavan kaavaselostuksessa. Tämän lisäksi kaavaselostukseen on sisällyttävä selvitys siitä, miten maakuntakaavasta poikkeava yhteinen yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen.

Kunnille on asetettu perustellun syyn lisäksi myös muita rajoituksia yhteisen yleiskaavan laadintaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen. Laadittaessa yhteistä yleiskaavaa maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, on MRL 48.2 §:n toisen virkkeen mukaan huolehdittava siitä, että yhteinen yleiskaava *sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen*. Tämän lisäksi on otettava soveltuvin osin huomioon, mitä MRL 28 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista. Kuntien yhteisen yleiskaavan selostuksessa on myös MRA 21 §:n mukaan esitettävä MRL 48.2 §:ssä tarkoitetut perustellut syyt, joiden takia maakuntakaavasta halutaan poiketa. Kaavaselostukseen on myös laadittava selvitys yhteisen yleiskaavan sopeutumisesta maakuntakaavan kokonaisuuteen.

Tämän lisäksi laadittaessa kuntien yhteistä yleiskaavaa maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen on MRL 48.2 §:n mukaan lisäksi otettava soveltuvin osin huomioon, mitä

¹⁷⁰ HE 101/1998 vp, s. 77. *Jääskeläisen ja Syrjäsen* (2010, s. 296) mielestä yhteinen yleiskaava voi siis poiketa maakuntakaavasta normaalia yleiskaavaa enemmän, huomioiden kuitenkin maakuntakaavan suuret linjaukset.

¹⁷¹ HE 101/1998 vp, s. 77. Ympäristöministeriön oppaan (YM 2002b, s. 41) mukaan varsinkin silloin, kun maakuntakaavan osoittama ratkaisu on vanhentunut, voidaan yhteisessä yleiskaavassa hyväksyä maakuntakaavasta suhteellisen merkittävästikin poikkeava ratkaisu. Poikkeamisen laajuuden arvioinnissa merkitystä on myös annettava poikkeamisen vaikutusalueen laajuudelle. Suhteellisen suppealla alueella merkittävämpi poikkeaminen on todennäköisesti paremmin hyväksyttävissä.

28 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista. Tämän lisäksi on huomioitava se, ettei maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle saa aiheutua kohtuutonta haittaa.

Nähdäkseni kunnille on siis asetettu kolme vaatimusta, jotka on täytettävä, jotta yhteisellä yleiskaavalla voidaan poiketa maakuntakaavasta. Ensiksi kuntien on esitettävä poikkeamiseen maakuntakaavasta perusteltu syy, eli kunnilla on *perusteluvelvollisuus*. Toiseksi kuntien huolehdittava siitä, että yhteinen yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen, eli kuntien yhteisellä yleiskaavalla on *sopeutumisvelvollisuus*. Kolmanneksi kuntien on otettava soveltuvin osin huomioon MRL 28 §:n maakuntakaavan sisältövaatimukset, eli kunnilla on yhteistä yleiskaavaa laatiessaan maakuntakaavan sisältövaatimusten *huomioonottamisvelvollisuus*.

Yhteisellä yleiskaavalla ei kuitenkaan mahdollista poiketa maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta siten, että ratkaisu vaarantaa maakuntakaavan perustavoitteita. Ympäristöministeriön oppaan mukaan yhteisen yleiskaavaratkaisun on sopeuduttava maakuntakaavan kokonaisuuteen ja huomioitava maakuntakaavassa osoitetut alue- ja yhdyskuntarakenteen periaatteet. Merkittävät vaikutukset eivät saa ulottua yhteisen yleiskaavan alueen ulkopuolelle.¹⁷² *Jääskeläinen ja Syrjänen* katsovat, että yhteistä yleiskaavaa ei voida laatia maakuntakaavan keskeisten periaatteiden ja perustavoitteiden vastaisesti.¹⁷³ *Ekroos ja Majamaa* ovat todenneet, että erityisesti on kiinnitettävä valtakunnallisten alueiden käyttöä koskevien tavoitteiden ohjausvaikutukseen sekä luonnonsuojeluun liittyvään ohjaukseen.¹⁷⁴

Mielestäni yhteisessä yleiskaavassa ei voida poiketa maakuntakaavassa tehdyistä luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 §:ssä ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päättösten sekä maisema-alueita koskevien perustamispäättösten konkretisoinneista ja aluerajauksista. Kuntien yhteistä yleiskaavaa ei voida myöskään laatia vastoin niitä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka kohdistettu nimenomaisesti koskemaan yleiskaavoitusta. MRL 24.2 §:ssä säädetty VAT:ien huomioonottamis- ja edistämisvelvollisuus koskee myös yhteisiä yleiskaavoja, jolloin tavoitteiden vastaiset ratkaisut eivät ole mahdollisia.

¹⁷² YM 2002b, s. 41.

¹⁷³ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 357.

¹⁷⁴ *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 298.

5.3 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistäminen yleiskaavoituksessa

Edellä todettiin, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät yleiskaavoitukseen pääasiassa maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta. VAT:it on kuitenkin huomioitava myös suoraan MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla. MRL 24.2 §:n mukaisesti yleiskaavoituksessa on haettava kuntaa tai sen osa-aluetta koskeva tulkinta.¹⁷⁵ Hallituksen esityksen on myös todettu valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet vaikuttavat suunnittelujärjestelmän ohjausmekanismien kautta myös kunnan alueiden käytön suunnitteluun. VAT:it on otettava huomioon myös suoraan MRL 24.2 §:n mukaisesti yleiskaavaa laadittaessa ja edistettävä niiden toteuttamista.¹⁷⁶

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka on suoraan kohdistettu koskemaan yleiskaavoitusta, välittyvät suoraan MRL 24.2 §:n mukaisen ohjausvaikutuksen kautta yleiskaavaan. Yleiskaavan sisältövaatimuksista on säädetty MRL 39.1 §:ssä, jonka mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Säännös viittaa MRL 32 §:ään, jossa on säädetty maakuntakaavan oikeusvaikutuksista. MRL 32.1 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Yleiskaavassa on otettava huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistäminen, maakuntakaavan ohjausvaikutus, yleiskaavan sisältövaatimukset sekä yleiskaavan kohtuullisuus maanomistajalle. Nämä vaatimukset muodostavat kokonaisuuden, joka on otettava huomioon samanaikaisesti yleiskaavaa laadittaessa.¹⁷⁷

Alueidenkäytön suunnittelussa noudatettavia tavoitteita on noudatettava sekä maakuntakaavoituksessa, yleiskaavoituksessa ja asemakaavoituksessa. Esimerkiksi VAT:ien kohdan 4.3 erityistavoitteen mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille jätettävä riittävän suuri etäisyys. Tavoite on siten otettava huomioon jo maakuntakaavoituksessa. Tavoitetta on kuitenkin sovellettava yleiskaavoituksessa myös ilman maakuntakaavaa.

¹⁷⁵ YM 2003a, s. 18.

¹⁷⁶ HE 101/1998 vp, s. 70, 74.

¹⁷⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 311–312.

Heinilän ja Wähän selvityksen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys yleiskaavoitusta koskevassa KHO:n ratkaisukäytännössä on ollut huomattavasti vähäisempi kuin maakuntakaavojen osalta.¹⁷⁸ KHO on arvioinut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä yleiskaavan sisältövaatimusten arvioinnissa kuitenkin muuttamisessa ratkaisuisissa.

Ratkaisussa *KHO 2012:67* oli kysymys osayleiskaavasta, jolla osoitettiin huomattava asuinalue, jota ei ollut osoitettu maakuntakaavassa. Ratkaisussa arvioitiin sitä, oliko osayleiskaavassa otettu huomioon yleiskaavan sisältövaatimukseen sisältyvä vaatimus joukkoliikenteen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä, maakuntakaavan huomioon ottamisesta, sekä VAT:eista ilmenevät Helsingin seudun erityistavoitteet.

KHO 2012:67: Osayleiskaavalla osoitettiin noin 19 000 asukkaan asuinalue Espoon kaupungin alueelle. Osayleiskaavan alue oli maakuntakaavassa pääosin valkoista aluetta, ja alueelle oli osoitettu taajamarakenteen laajenemissuunta nuolimerkinnällä. Osayleiskaavaan ei ollut sisällytetty alueiden käyttöönottoon tai toteuttamiseen liittyviä ajoitusmääräyksiä, joilla olisi voitu varmistaa alueen rakentamisen ja raideyhteyden toteutumisen samanaikaisuus. Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien VAT:ien mukaan alueidenkäytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tuli sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Uusien asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueiden käyttöönotto ja jo olevien alueiden huomattava täydennysrakentaminen tuli ajoittaa siten, että mahdollisuudet joukkoliikenteen hyödyntämiseen varmistetaan.

KHO:n mukaan joukkoliikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä arvioitaessa tuli ottaa huomioon kaavan valmisteluaineistoon kuuluvat selvitykset, maakuntakaava ja sen selostuksessa ilmenevät taajamarakenteen laajenemista koskevat seudulliset tavoitteet, sekä VAT:eista ilmenevät Helsingin seudun erityistavoitteet. KHO totesi, että kaavaa laadittaessa ei ollut otettu huomioon joukkoliikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä, ottaen huomioon erityisesti osayleiskaavalla suunnitellun alueen laajuus ja sijainti. Alueen suunnittelu tuli toteuttaa maakuntakaavatasolta alkaen siten, että joukkoliikenteen edellytykset turvataan Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla. KHO totesi, että mainittua tavoitetta ei voitu jättää toteutettavaksi alueen asemakaavoituksessa, vaan se oli otettava huomioon osayleiskaavan sisältövaatimusten tulkinnassa ja siten myös yleiskaavaa laadittaessa.

¹⁷⁸ *Heinilä – Wähä* 2013, s. 53.

KHO:n ratkaisu osoittaa, että yleiskaavalla ei voida ratkaista seudullisesti tai valtakunnallisesti tärkeitä asioita. Seudullisesti tai valtakunnallisesti merkittävä rakentaminen on ensin osoitettava maakuntakaavassa. Tässä tapauksessa alueelle ei oltu osoitettu merkittävää rakentamista maakuntakaavassa, jolloin yleiskaavaa laadittaessa maakuntakaava ei ollut ohjeena MRL 32.1 §:n edellyttämällä tavalla. Toiseksi osayleiskaavassa ei noudatettu yleiskaavan sisältövaatimuksia, joissa edellytetään, että yleiskaavaa laadittaessa otetaan huomioon mahdollisuudet joukkoliikenteen tarkoituksen mukaiseen järjestämiseen. Arvioitaessa joukkoliikenteen tarkoituksen mukaista järjestämistä olisi tullut ottaa huomioon kaavan valmisteluaineistoon kuuluvat selvitykset, maakuntakaava ja sen seudulliset tavoitteet sekä VAT:ien Helsingin seudun erityistavoitteet, joiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Kaikki edellä mainitut seikat olisivat puoltaneet ratkaisua, jossa alueen joukkoliikenne tukeutuu Länsiradan raideliikenteeseen.

Ratkaisu osoittaa mielestäni kokonaisharkintaan perustuvan lähestymistavan tarpeellisuuden yleiskaavan sisältövaatimusten arvioinnissa. Yleiskaavan sisältövaatimukseen sisältyvä velvoite joukkoliikenteen tarkoituksen mukaisesta järjestämisestä on joustava säännös, joka mahdollistaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan. KHO:n mukaan joukkoliikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistapaa arvioidessaan on tullut ottaa huomioon selvitykset, maakuntakaava ja sen seudulliset tavoitteet ja VAT:eista ilmenevät Helsingin seudun erityistavoitteet.

Toinen KHO:n ratkaisu, jossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat korostuneemmin esille on ratkaisussa *KHO 2015:138*, jossa oli kysymys tuulivoimarakentamista ohjaavasta yleiskaavasta. Pääesikunnan mukaan yleiskaava aiheutti haittaa maanpuolustuksen toimintaedellytyksille häiritsemällä puolustusvoimien aluevalvontajärjestelmän suorituskykyä. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoi, ettei yleiskaavasta aiheutunut haittaa ilmailuvonnalle, koska kaavamääräyksellä edellytettiin ilmailuvonnalle aiheutuvien vaikutusten selvittämistä ennen tuulipuiston toteuttamista. KHO katsoi, toisin kuin hallinto-oikeus, että yleiskaavan aiheuttamaa haittaa oli arvioitava tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan erityisten sisältövaatimusten (MRL 77 b §) ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MRL 24.2 §:ssä säädetyn ohjausvaikutuksen kautta.

KHO 2015:138: Kunnanvaltuusto hyväksyi Ruokolahden luoteisen alueen tuulivoimayleiskaavan. Yleiskaavan yleisten määräysten mukaan tuulivoimalan kokonaiskorkeus sai olla enintään 325 metriä merenpinnasta. Lisäksi yleisissä määräyksissä oli määrätty, että vaikutukset puolustusvoimien ilmavalvontaan on selvitettävä ennen tuulivoimapuiston toteuttamista. Kunnanvaltuuston päätöksestä valittivat muun muassa Pääesikunta, jonka mukaan päätös aiheutti haittaa maanpuolustuksen toimintaedellytyksille häiritsemällä puolustusvoimien aluevalvontajärjestelmän suorituskykyä.

Itä-Suomen HaO katsoi, että asiassa jäi epäselväksi, millä tavalla valituksenalaisessa kaavassa osoitetut tuulivoimalat aiheuttaisivat haittaa puolustusvoimien ilmavalvonnalle ja minkä tasoista mahdollinen haitta on. Yleiskaavassa oli kuitenkin määrätty tuulivoimaloiden enimmäiskorkeus ja sijainti osoitettu likimääräisenä. HaO:n mukaan nämä seikat mahdollistivat ilmavalvonnalle aiheutuvan haitan tarkemman selvittämisen vasta siinä vaiheessa, kun rakennuslupaa haetaan. Kun otettiin huomioon, että kaavamääräyksellä oli nimenomaisesti edellytetty puolustusvoimien ilmavalvonnalle aiheutuvien vaikutusten selvittämistä ennen tuulipuiston toteuttamista, ei yleiskaavan hyväksymispäätöksestä voitu katsoa aiheutuvan kohtuutonta haittaa puolustusvoimien toiminnalle. Näin ollen HaO totesi, ettei kunnanvaltuusto päätös ollut lainvastainen.

KHO totesi, että kaavamääräys, jossa edellytettiin vain puolustusvoimien ilmavalvontaan kohdistuvien vaikutusten selvittämistä, ei riittävästi ohjannut rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kaava-alueella MRL 77 b §:n 1 kohdassa edellytetyllä tavalla. Edellä kuvattu kaavamääräys tarkoitti KHO:n mukaan sitä, että tuulivoimaloiden rakentamisen puolustusvoimien ilmavalvontaan kohdistuvat vaikutukset selvitettäisiin rakennuslupamenettelyssä.

KHO totesi myös, että kaavan oikeudellisia edellytyksiä harkittaessa oli myös huomioitava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla. VAT:ien kohdan 4.2 (Toimiva aluerakenne) erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvattavat edellytykset varuskunnille, ampuma- ja harjoitusalueille, varikkotoiminnalle sekä muille maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksille. KHO totesi, että yleiskaavaa laadittaessa ei oltu riittävästi otettu huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita eikä turvattu niiden toimintamahdollisuuksia siten kuin valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa MRL 24.2 §:ssä säädetyllä tavalla edellytetään. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston päätökset.

Edellä selostetussa ratkaisussa KHO arvioi ilmavalvonnalle aiheutuvaa haittaa ensisijaisesti MRL 77 b §:n erityisten sisältövaatimusten kautta. MRL 77 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan määräys yleiskaavan riittävästä ohjauksesta tarkoittaa, että yleiskaavan

voidaan arvioida olevan riittävä suunnitteluväline ohjaamaan rakentamista alueella. Edellytyksenä on, että alueella ei ole muuta maankäyttöä, jonka yhteensovittaminen tuulivoimarakentamisen kanssa vaatisi yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Esitöiden mukaan puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamiseen on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa tuulivoimaloiden ympäristöön sopeutumista.¹⁷⁹ Ratkaisussa KHO totesi, että yhdeksän tuulivoimalan rakentaminen vaikuttaisi puolustusvoimien aluevalvontajärjestelmän suorituskykyyn. Näin ollen yleiskaava ei MRL 77 a §:ssä säädetyllä tavalla ohjannut riittävästi rakentamista eikä sopeutunut ympäristöön.

KHO:n argumentaatiossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toimivat tukena. VAT:ien kohdan 4.2 maanpuolustusta ja rajavalvontaa koskeva erityistavoite tulee sanamuodon ”*alueidenkäytön suunnittelussa*” mukaisesti sovellettavaksi maakunta-, yleis- ja asemakaavoituksessa. Tavoite on luonteeltaan alueidenkäytön suunnittelulle annettu toimeksianto, joka on konkretisoitu silloin, kun kaavoituksessa on varattu riittävät edellytykset muun muassa rajavalvonnalle. Näin ollen kaavamääräys, joka edellytti vaikutusten selvittämistä rakennuslupamenettelyn yhteydessä, oli kyseisen erityistavoitteen vastainen. Nähdäkseni KHO käytti ratkaisussaan rajavalvontaan liittyvää erityistavoitetta oman argumentaationsa tukena. Yleiskaavan yleispiirteisten sisältövaatimusten täsmentämisessä VAT:ien erityistavoitteella oli merkittävä painoarvo.

5.4 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus asemakaavassa

Asemakaavan tarkoituksena on MRL 50.1 §:n mukaan osoittaa kunnan osa-alueen tarpeelliset alueet alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Asemakaavalla voidaan myös ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

Asemakaavaa laadittaessa on MRL 54.1 §:n mukaan maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava on otettava huomioon. Säännöksellä viitataan MRL 32.1 §:ssä säädettyyn maakuntakaavan ja MRL 42.1 §:ssä säädettyyn yleiskaavan oikeusvaikutukseen, jonka mukaisesti maakuntakaava ja yleiskaava ovat ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa.

¹⁷⁹ HE 141/2010 vp, s. 11.

HE:n mukaan ohjeena oleminen tarkoittaa asemakaavaa laadittaessa sitä, että yleispiirteisissä kaavoissa tehdyt maankäytölliset ratkaisut on otettava asemakaavan laatimisen perustaksi ja niissä tehdyistä maankäyttöä koskevista perusratkaisuista voidaan poiketa vain rajoitetusti¹⁸⁰.

Asemakaavassa on varmistettava alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen ja toteuttamisen edistäminen MRL 24.2 §:n mukaisesti ilman yleiskaavaakin niiden tavoitteiden osalta, jotka on kohdistettu koskemaan kaikkea alueidenkäyttöä tai suoraan asemakaavoitusta. VAT:it otetaan huomioon sillä tavoin kuin kunkin kaavamuodon tehtävä edellyttää, joten asemakaavassa alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan siinä määrin kuin se kunnan osa-aluetta ohjaavana kaavana edellyttää ja mahdollistaa.

Ympäristövaliokunta on todennut lausunnossaan, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea myös kuntakaavoja. Valiokunnan mukaan MRL 4 §:ssä määriteltyyn alueiden suunnittelujärjestelmään kuuluvat myös yleiskaava ja asemakaava.¹⁸¹

VAT:ien yleistavoitteita ei sovelleta asemakaavojen muutoksenhaun tai viranomaisen oikeuskehotuksen perustana. Erityistavoitteisiin sovelletaan MRL 24.2 §:n oikeusvaikutusta kaikkien kaavojen osalta, mikäli tavoite ei kohdistu pelkästään tietylle kaavatasolle. Näin ollen tavoitteilla, jotka on kohdennettu koskemaan yleiskaavoitusta ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta asemakaavoitukseen ennen kuin tavoitteet ovat tulleet otetuiksi huomioon yleiskaavoituksessa.¹⁸²

Asemakaavan kaavaselostuksesta on säädetty MRA 25 §:ssä. Kaavaselostuksessa ei tarvitse esittää lausuntoa asemakaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, jos alueella on jo voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava. Ympäristöministeriön oppaan mukaan VAT:t on kuitenkin hyvä mainita kaavan yhtenä lähtökohtana. Jos asemakaavan taustalla ei ole yleiskaavaa tai asemakaavassa tehdään ratkaisuja, joilla on vaikutusta alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen, on hyvä selvittää asemakaavan suhdetta alueenkäyttötavoitteisiin.¹⁸³ MRA 25.3 §:n mukaan laadittaessa asemakaavaa alueelle, jolla ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, asemakaavan kaavaselostuksessa on kuitenkin

¹⁸⁰ HE 101/1998 vp, s. 78–79.

¹⁸¹ YMVm 10/2000 vp, s. 5.

¹⁸² VNp 13.11.2008, s. 20; YM 2003a, s. 13.

¹⁸³ YM 2003a, s. 38.

esitettävä selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja maakuntakaavaan.

MRA 28.1 §:n 2 kohdan (1829/2009) mukaan asemakaavaehdotuksesta on pyydetty ELY-keskuksen lausunto muun muassa silloin, jos kaava saattaa koskea valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Tavoitteiden sisältö ja oikeusvaikutukset huomioon ottaen voidaan katsoa, että lausunto asemakaavaehdotuksesta on tarpeen pyytää ELY-keskukselta lähinnä silloin, kun kaava saattaa koskea vaikeuttavasti sellaisen valtakunnallisen tavoitteen toteuttamista, jonka oikeusvaikutukset ylipäänsä koskevat asemakaavoitusta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkreettiset vaikutukset asemakaavaprosessiin saattavat jäädä vähäisiksi silloin, kun keskeiset periaatteelliset ja alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnin kannalta keskeiset ratkaisut on tehty jo yleiskaavassa. Yleiskaavassa tehdyt VAT:ien mukaiset ratkaisut eivät kuitenkaan suoraan koske asemakaavoitusta. VAT:ien tavoitteet, jotka koskevat sekä yleiskaavoitusta ja asemakaavoitusta, voivat edellyttää asemakaavassa tehtäviä ratkaisuja.¹⁸⁴

Ratkaisussa *KHO 2005:4* arvioitiin muun muassa VAT:ien vaikutusta asemakaavan muutokseen. Ratkaisu osoittaa muun ohella, että asemakaavan muutosta tehtäessä on myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon.

KHO 2005:4: Tapauksessa oli kysymys asemakaavan muutoksesta muun muassa 10 hehtaarin suuruiselle alueelle suunnitellun golfkentän rakentamisen mahdollistamiseksi. Golfkentän ja kaava-alueen väliin oli osoitettu puistovyöhyke ja golfkentän keskeltä oli osoitettu alue jalankululle ja pyöräilylle. KHO esitti yhtenä perusteena sen, että alueella voimassa olevat rakennuslain (370/1958) mukaiset seutukaavat eivät ole olleet kaavamuutosta laadittaessa riittävästi ohjeena. Ratkaisun kohdan 2.2.3 mukaan kaavamuutosta laadittaessa ei myöskään otettu riittävästi huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, MRL 39.2 §:n vaatimuksia terveellisen ja turvallisen elinympäristön huomioon ottamisesta, MRL 54.2 §:n vaatimusta luoda edellytykset terveelliselle ja turvalliseen elinympäristölle ja huolehtia riittävästä lähivirkistysalueista. KHO päätti, ettei golfkenttätöimintää ollut mahdollista harjoittaa turvallisesti siten, ettei samalla merkittävästi alueen muuta virkistyskäyttöä ja kevyen liikenteen kauttakulkua, joten asemakaavan muutos oli lainvastainen.

¹⁸⁴ YM 2002a, s. 36; YM 2003a, s. 16.

KHO ennakkopäätöksissä on muutamia kertoja käsitelty VAT:ien vaikutusta asemakaavan muutokseen. Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 2006:2* vastakkain olivat rakennussuojelu ja vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentaminen.

KHO 2006:2 (ään. 4–1): Ratkaisussa oli kysymys UNESCO:n maailmanperintöluetteloon merkityn Vanhan Rauman suojelusta. Valtuusto hyväksyi asemakaavan muutoksen, jolla kaksi vähittäiskaupan suuryksikölle varattua liikerakennusten korttelialuetta sijoitettiin suojavyöhykettä koskevan asemakaavamerkinnän sv3 alueelle. KHO totesi, että suuryksiköiden etäisyydeksi Vanhan Rauman keskustaan tuli vajaan 500 metriä, Vanhan Rauman puutaloalueeseen noin 200 metriä ja Pyhän Ristin kirkkoon runsaat 300 metriä. Lisäksi asemakaava-alueen ja Vanhan Rauman välisellä alueella oli jo aiemmin rakennettu osin korkeita rakennuksia. Vanhan Rauman puurakennuksia oli muutettu aikaisempina vuosina kauppalikkeiksi. Asemakaava mukaisen rakentamisen kaupunkikuvalliset vaikutukset eivät olleet sellaiset, että ne olisivat olleet MRL 39.2 §:ssä ja MRL 54.2 §:ssä säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten vastaisia. Asemakaavan toteuttaminen myöskään merkinnyt kulttuuriperinnön arvojen menettämistä tavalla, joka ei edistäisi VAT:ien toteuttamista.

Ratkaisussa oli kysymys kokonaisratkaisusta, jossa KHO punnitsi kaikkia ratkaisun kannalta keskeisiä seikkoja toisiinsa. Vanhan Rauman alueelle oli jo rakennettu aiemmin korkeita rakennuksia, puurakennuksia muutettu kaupoiksi ja myös välimatka arvokkaimpiin rakennuksiin oli melko pitkä. KHO totesi, ettei kokonaisuutena arvioiden rakentamisen kaupunkikuvalliset vaikutukset eivät olleet sisältövaatimusten tai VAT:ien vastaiset.

Tapauksessa *KHO 2016:59* oli kysymys asemakaavan muutoksesta, jossa Hangon Länsisataman kulttuuriympäristössä sijaitsevaa makasiinirakennusta (Englannin makasiini) ei osoitettu suojelumerkinnällä. Makasiini sisältyi valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen (RKY) inventaarioon ja makasiini oli osoitettu suojelumerkinnällä aikaisemmassa asemakaavassa. Tapauksessa arvioitiin sitä, oliko kaupunginvaltuusto noudattanut MRL 54 §:n vaatimusta rakennetun ympäristön säilyttämisestä.

KHO 2016:59: Asiassa oli kysymys Hangon kaupunginvaltuuston tekemästä asemakaavan hyväksymistä ja asemakaavan muutosta koskevasta päätöksestä. Asemakaavaan ei sisältynyt Englannin makasiinia koskevaa suojelumerkintää, joka aikaisemmassa asemakaavassa oli osoitettu suojelumerkinnällä. Maakuntakaavassa kyseinen alue oli osoitettu liikennealueeksi. Osa alueesta oli myös kulttuuriympäristön ja maiseman vaalimisen kannalta tärkeää aluetta

(valtakunnallisten inventointien mukainen kulttuuriympäristö). Maakuntakaavan suunnitelumääräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli otettava huomioon kulttuuriympäristön ominaispiirteiden vaaliminen ja turvattava merkittävien maisema- ja kulttuuriarvojen säilyminen. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli arvioitava ja sovitettava yhteen maakuntakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen mukainen maankäyttö sekä maisema-arvot ja kulttuuriarvot.

KHO totesi, että asemakaavan lainmukaisuuden arvioimiseksi oli punnittava toisiinsa nähden vastakkaisia tavoitteita sataman kehittämisestä ja rakennusperinnön suojelemisesta. Kaupunginvaltuustolla on oikeus painottaa kaavan erilaisia sisältövaatimuksia haluamalla tavalla, kunhan kaikki sisältövaatimukset otetaan punninnassa laissa edellytetyllä asianmukaisella painoarvolla huomioon. Englannin makasiini sisältyi Hangon Länsisataman RKY-alueeseen, jotka on otettava huomioon VAT:ien erityistavoitteiden kohdan 4.4 mukaisina alueina. KHO:n mukaan RKY-alue ei kuitenkaan itsessään ole riittävä peruste sille, että rakennus olisi pitänyt osoittaa suojelumerkinnällä muut asian kannalta merkitykselliset näkökohdat sivuuttaen. KHO:n mukaan makasiinin suojelemista puoltavat näkökohdat olivat sinänsä painavia. KHO totesi makasiinin olevan huonossa kunnossa, mutta kuitenkin lähtökohtaisesti korjattavissa, joten rakennuksen nykykunnolle ei sellaisenaan voitu antaa ratkaisevaa merkitystä asiassa. Rakennuksen sijainti maisemakokonaisuudessa ei ollut hallitseva. Rakennusteknisten selvitysten mukaan rakennuksen säilyttäminen sellaisenaan ei ollut mahdollista ilman, että se puretaan ja rakennetaan kokonaan uudestaan, jolloin rakennushistoriallisia arvoja ei voida välttämättä säilyttää. VAT:ien kohdan erityistavoite edellytti valtakunnallisesti merkittävien satamien kehittämismahdollisuuksien turvaamista. Tavoite koskee myös Hangon Länsisatamaa. Satamatoimintojen jatkumisella on keskeinen merkitys Hangon kaupunkirakenteelle, joten makasiinin suojeleminen saattoi vaarantaa sataman kehittämisen. KHO totesi kalselmuksessaan, että makasiinia ympäröivä laiturialue oli ahdas, mikä esti muun ohella kansikonttien käsittelyn laiturilta. Laiturin heikot perustukset estivät myös raskaiden koneiden käytön, joten laiturin oli lastinkäsittelyn kannalta vajaakäytössä. Makasiini vaikeutti laiturin peruskorjaamista ja muodosti satamaliikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden kannalta merkittävän riskitekijän. Makasiinissa ei ole ollut satamaan liittyvää tai muutenkaan toimintaa, eikä makasiinilla olisi jatkossaan käyttöä satamatoimintojen kannalta. Suljetulla satama-alueella muunlainen käyttö ei tullut kysymykseen. KHO:n mukaan arvioitaessa kokonaisuutena makasiiniin liittyviä suojeluarvoja ja sataman kehittämiseen liittyviä näkökohtia, ei suojeluarvoja ollut pidettävä niin merkittävänä, että niitä olisi muut näkökohdat sivuuttaen ollut kaavaratkaisussa ehdottomasti painotettava enemmän kuin sataman kehittämiseen liittyviä näkökohtia. Makasiinin suojeleminen ei voitu varmistaa vaarantamatta sataman kehittämistä, joten kaavaratkaisu, jossa makasiinia ei osoitettu suojeltavaksi asemakaavamerkinnällä ja kaavamääräyksellä, ei ollut lainvastainen.

Edellä selostetussa tapauksessa oli kysymys asemakaavalla toteutettavan rakennussuojelun oikeudellisista edellytyksistä. Ratkaisussa KHO käytti päätösharkintaa, jossa otettiin huomioon kaikki asiaan kuuluvat tekijät. KHO:n käyttämän ilmaisu ”kokonaisuutena arvioiden” tarkoittaa, että päätösharkinnassa on otettu kaikki tekijät tasapainoisesti huomioon. Nähdäkseni tämän tyyppinen ”kokonaisharkinta” antaa merkittävän painoarvon sillä, että kaavoitus on luonteeltaan yhteen sovittavaa toimintaa. Ratkaisussa KHO on ottanut huomioon kaikki tekijät, arvioinut niiden sisältöä ja pyrkinyt sovittamaan yhteen erilaisia intressejä. Tämän jälkeen KHO on arvioinut, täyttääkö asemakaava sille asetetut sisältövaatimukset. KHO:n mukaan kaupunginvaltuustolla oli oikeus painottaa kaavan erilaisia sisältövaatimuksia haluamallaan tavalla, kunhan kaikki sisältövaatimukset otetaan punninnassa MRL:ssa edellytetyllä asianmukaisella painoarvolla huomioon.

Mielestäni KHO:n argumentaatiossa huomiota herättää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asema kokonaisharkinnassa, jossa punnittiin toisiinsa nähden vastakkaisia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. VAT:ien kohdan 4.4 kulttuuriperintöä koskevien erityistavoitteen mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Tämän erityistavoitteen kanssa vastakkaisen VAT:ien kohdan 4.5 toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskevien erityistavoitteen mukaan alueidenkäytössä on turvattava muun ohella valtakunnallisesti merkittävien satamien kehittämismahdollisuudet. KHO:n mukaan makasiinilla oli kiistatta MRL 54.2 §:ssä tarkoitettuja rakennettuun ympäristöön liittyviä arvoja. Makasiini oli melko huonossa kunnossa, mutta KHO totesi, että makasiinin nykykunnolle ei sellaiseen voitu antaa ratkaisevaa merkitystä asian ratkaisemisessa, vaikka makasiinin peruskorjaus olisi vaativa työ.

Ratkaisussa oli kysymys kaavoitukselle tyypillisestä erilaisten intressien yhteensovittamisesta, joka edellyttää erilaisten intressien välistä punnintaa. Ratkaisussa punnittiin MRL 54 säädettyjen asemakaavan sisältövaatimuksia, rakennetun ympäristön suojelua ja satamatoimintojen kehittämistä. Mielestäni KHO on ratkaisussa pyrkinyt mahdollisimman pitkälle sovittamaan yhteen erilaisia ja vastakkaisia alueiden käytön vaatimuksia. Lopulta ratkaisu on tehty kokonaisharkinnan pohjalta, jossa on tarkasteltu erilaisten sisältövaatimusten toteutumista.

Forss on katsonut, että ratkaisu osoittaa, kuinka vaikeaa on erottaa toisaalta sisältövaatimusten toteutumisen painottamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta ja toisaalta tähän liittyvien päätösten laillisuuden tarkastelu siten, että kunnan harkintavallalle jää tilaa.¹⁸⁵

KHO kokonaisharkinnassa sataman kehittämistä tukevia argumentteja olivat VAT:ien erityistavoite satamien kehittämismahdollisuuksien turvaamisesta ja satamatoimintojen keskeinen merkitys Hangon kaupunkirakenteelle sekä makasiinin edellyttämä peruskorjaus. Peruskorjauksessa makasiinin rakennushistoriallisia arvoja ei voitaisi välttämättä säilyttää. Makasiinin suojelua puoltavia tekijöinä KHO mainitsi makasiinin kiistattomat rakennushistorialliset arvot. KHO arvioi kokonaisuutena Englannin makasiiniin liittyviä suojeluarvoja ja sataman kehittämiseen liittyviä näkökohtia ja totesi, että suojeluarvoja ei ole pidettävä niin merkittävänä, että niitä olisi muut näkökohdat sivuuttaen ollut kaavaratkaisussa ehdottomasti painotettava enemmän kuin sataman kehittämiseen liittyviä näkökohtia.

5.5 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen lupa-asioissa

Alueiden käytön suunnittelua tehdään käytännössä myös MRL:n lupaharkinnassa sekä muun lainsäädännön mukaisissa päätöksissä. MRL:n esitöissä ei ole määritelty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutusta muun lainsäädännön soveltamiseen.

MRL 24 §:n esitöissä ei kuitenkaan määritellä sitä, ulottuuko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus myös muuhun MRL:n mukaisen päätöksentekoon kuten esimerkiksi lupaharkintaan. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat tulla huomioonotettavaksi muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa MRL 24.2 §:n ohella myös MRL 24.1 §:n mukaisen viranomaisvaikutuksen kautta. MRL 24.1 §:n säännöstä voidaan yleisempänä tulkita laajemmin, sillä säännös velvoittaa valtion viranomaiset ottamaan huomioon VAT:it toiminnassaan, edistämään niiden toteuttamista ja arvioimaan toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta.

Valtioneuvoston päätöksessä todetaan VAT:ien kannalta keskeisimpiä lakeja ovat ympäristönkäytön ohjausjärjestelmää sisältävät lait. MRL:n ohella VAT:ien kannalta keskeisimpiä lakeja ovat luonnonsuojelulaki (1096/1996, LSL), metsälaki (1093/1996, MetsäL), vesilaki

¹⁸⁵ *Forss* YJ 2016, s. 99.

(587/2011, VL), maa-aineslaki (555/1981, MAL), laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010), muinaismuistolaki (295/1963) ja ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL). Näissä laeissa säädetään muiden tavoitteiden ohella myös suojelusta kyseisellä toimialalla ja asetetaan rajoituksia ympäristön muuttamiselle. Ympäristön suojelusta huolehditaan ensisijaisesti erityislainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja niissä määritellyin keinoin.¹⁸⁶

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjauksen luonne on tarkoitettu kokonaisvaltaiseksi ja eri intressejä yhteen sovittavaksi. Valtioneuvoston päätöksessä todetaan, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei luoda erityislainsäädännön kanssa päällekkäistä ohjauskeinoa. Päällekkäisyyden välttämisen takia valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ei toisteta erityislaista johtuvia rajoituksia.¹⁸⁷ Ympäristöministeriön oppaan mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toimivat varautumisen välineenä valtakunnallisesti merkittävissä hankkeissa alueidenkäyttöllisten tarpeiden osalta. VAT:ien tehtävänä ei ole kuitenkaan ottaa kantaa hankkeiden toteuttamiseen.¹⁸⁸

Oikeuskirjallisuudessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus muuhun lainsäädäntöön on ymmärretty lähinnä heikoksi. *Hollon* mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutus muun lainsäädännön soveltamiseen on pääsääntöisesti heikko tai lähinnä informatiivinen. VAT:it tulevat sitoviksi vasta siinä vaiheessa, kun ne omaksuttu myös kaavassa. Kaavalla on selkeä, erikseen määritelty sitovuusvaikutus muuhun päätöksentekoon. Hänen mukaansa VAT:it ovat yleensä niin yleispiirteisiä, että ne eivät rajoita sitovasti asemakaavan rakentamistavoitteita koskevaa harkintaa. Välillisesti VAT:eilla voi olla esimerkiksi liikennealueita koskevien maakunnallisten ratkaisujen seurauksena informaatio-ohjauksena ilmenevää heijastusvaikutusta rakennusjärjestykseen ja asemakaavaan ja sitä kautta rakennuslupajärjestelmään.¹⁸⁹

Salila on katsonut metsien käytön osalta, että alueidenkäyttötavoitteet eivät voi ohjata metsien käyttöä koskevien säännösten tulkintaa. Hänen mielestään valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat kuitenkin ohjata metsätaloudellisten tukitoimenpiteiden kohdentumista.¹⁹⁰

¹⁸⁶ *VNp* 13.11.2008, s. 4.

¹⁸⁷ *VNp* 13.11.2008, s. 4.

¹⁸⁸ *YM* 2001, s. 13–14

¹⁸⁹ *Hollo* 2006, s. 49, 165.

¹⁹⁰ *Salila* 2005, s. 153.

MRL:n mukainen rakennuslupaharkinta on oikeusharkintaa. Lupa on siis myönnettävä, jos laissa asetetut edellytykset täyttyvät. MRL 117 §:ssä on säädetty rakentamiselle asetettavista vaatimuksista, jotka antavat lupaviranomaiselle tiettyä harkintavaltaa. Rakennuslupapäätökset ovat tästä huolimatta luonteeltaan sääntöpainotteisia. Rakentamista koskevat säännöt ovat täsmällisempiä ja ehdottomampia kuin kaavoitusta ohjaavat säännöt, jolloin rakennuslupaharkinta on lähellä sääntöjen täytäntöönpanotehtävää.¹⁹¹

Esimerkiksi MRL 127 §:n mukainen rakennuksen purkamislupa ratkaistaan yksinomaan oikeusharkinnalla. Purkamisluvan oikeudellisena edellytyksenä on MRL 139 §:n mukaan, että purkaminen ei merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutusta purkamislupaharkintaan on arvioitu ratkaisussa *KHO 2009:67*, jossa oli kysymys sellutehtaan purkamislupa-asiasta.

KHO 2009:67: Rakennustarkastaja myönsi luvan purkaa 1900-luvun alkupuolella rakennettu selluloosatehdasrakennus. Asemakaavan suojelumääräyksen mukaan rakennusta ei saanut purkaa ilman pakottavaa syytä. Rakennuslautakunta hylkäsi ympäristökeskuksen tekemän oikaisuvaatimuksen rakennustarkastajan päätöksestä. Rakennuksen muodostama monimuotoinen ja ilmeinen vaara turvallisuudelle oli lautakunnan mielestä asemakaavan mukainen pakottava syy. Kouvolan HaO totesi, että kysymys ei ollut kaavan hyväksymisestä, vaan yksittäisestä lupa-asiasta jo asemakaavoitetulla alueella. Näin ollen HaO totesi, että asiassa ei tule sovellettavaksi valtioneuvoston päätös VAT:eista. HaO totesi, ettei rakennusta aiheutunut sellaista välitöntä yleistä vaaraa turvallisuudelle, että rakennus tulisi sen vuoksi purkaa. Rakennuksen purkamiselle ei ollut pakottavaa syytä, joten rakennustarkastaja ei voinut myöntää purkamislupaa ilman ympäristökeskuksen myöntämään poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä.

KHO totesi, että ulkopuolisten pääsyä rakennukseen ei voitu täydellisesti estää. Ottaen huomioon rakennuksen huonon kunnon, rakennus muodosti ilmeisen vaaran turvallisuudelle, joten rakennuksen purkamiselle oli pakottava syy. KHO totesi myös, että rakennuksen suojeluarvo oli jo menetetty eikä sitä enää voitu palauttaa. Tästä syystä purkamisluvan myöntäminen ei enää voinut hävittää rakennuksen suojeluarvoa, joten KHO kumosi Kouvolan HaO:n päätöksen.

¹⁹¹ Syrjänen LM 2001, s. 833.

Ratkaisussa KHO ei viitannut valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. KHO ei myöskään ottanut tarkemmin kantaa HaO:n tulkintaan siitä, että yksittäisessä lupa-asiassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät tule sovellettavaksi.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät ole lainsäädäntöä, vaan valtioneuvoston päätöksellä hyväksytyt periaatteet.¹⁹² Näin ollen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutus esimerkiksi tiukasti oikeusharkintaiseen rakennuslupapäätökseen on melko vähäinen. Analysoin seuraavassa VAT:ien vaikutusta MRL:n poikkeamisharkinnassa ja suunnittelutarveratkaisussa sekä muiden lakien mukaisissa ratkaisuissa.

5.5.1 Ohjausvaikutus MRL:n mukaiseen poikkeamisharkintaan

MRL 171 §:ssä (196/2016) säädetään poikkeamistoimivallasta ja poikkeamisen edellytyksistä. MRL 171.1 §:n mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.

MRL 171.2 §:n mukaan poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se: 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Säännöksen ensimmäisen kohdan mukaan hanke ei saa aiheuttaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle. Nähdäkseni valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat vaikuttaa välillisesti poikkeamisen edellytysten harkintaan, jos poikkeamista edellyttävä hanke aiheuttaisi haittaa jotain tiettyä alueidenkäyttötavoitetta edistävälle kaavalle.

MRL 174 §:stä poistettiin lakimuutoksella säännös, jonka mukaan ELY-keskuksen lausunto oli pyydettävä aina silloin, kun poikkeaminen koski aluetta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen poistaminen oli tarkoituksenmukaista, koska ELY-keskuksen tehtäviä pyritään vähentämään ja poikkeamisprosessia yksinkertaistamaan ja lyhentämään. Esitöiden mukaan kunnan on kuitenkin *tarvittaessa* pyydettävä ELY-keskuksen lausunto silloin, kun poikkeaminen kos-

¹⁹² *YmVM 24/2010 vp*, s. 8.

kee valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteet toteuttamisen kannalta erityisen merkittävää aluetta. Tällöin poikkeamisen voidaan katsoa koskevan merkittävästi ELY-keskuksen toimialaa, jolloin lausunto on pyydettävä.

Tavoitteilla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia yksittäisen rakennusluvan myöntämisedellytyksiin. Vaikutukset yksittäiseen rakennushankkeeseen välittyvät kaavoituksen tai valtio hankkeiden osalta viranomaisvaikutuksen kautta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet vaikuttavat osaltaan siihen, onko yleiskaavaa ja asemakaavaa laadittaessa tarpeen käydä MRL 66 §:n mukaisia viranomaisneuvotteluja. Nämä viranomaisneuvottelut ovat osa valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisen ohjaus- ja valvontajärjestelmää. Neuvottelun yhtenä tarkoituksena on tuoda esille kaavan laadintaan liittyvät valtakunnalliset tavoitteet.

Poikkeamispäätöstä koskevasta hakemuksesta on MRL 173.3 §:n mukaan pyydettävä ELY-keskuksen lausunto muun muassa silloin, kun poikkeamisessa on kysymys alueesta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Lausunnon pyytämistä tällä perusteella on pidettävä tarpeellisena lähinnä silloin, kun poikkeamishakemus koskee erityistavoitteissa yksilöityjä alueita (esim. yksilöityjä hankkeita, joiden toteuttamiseen on alueiden käytön suunnittelussa varauduttava) tai tilanteita, joissa tavoite on muutoin kohdennettavissa tiettyyn alueeseen. Sen jälkeen, kun valtakunnalliset tavoitteet ovat tulleet konkretisoiduiksi maakuntakaavassa tai kunnan kaavoituksessa, myös näistä kaavoista saa perusteita siihen arviointiin, milloin poikkeaminen yksittäisessä tapauksessa koskee tässä tarkoitettua aluetta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus MRL:n poikkeamisharkintaan oli esillä myös ratkaisussa *KHO 4.3.2013 t. 796*, jossa arvioitiin edellytyksiä myöntää poikkeus MRL 72.1 §:ssä säädetystä rakentamisrajoituksesta. Ratkaisussa KHO otti poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä harkitessaan huomioon myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteen, jossa kielletään sijoittamasta uutta rakentamista tulvavaara-alueille.

KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS): ELY-keskus hylkäsi poikkeamishakemuksen saada rakentaa 139 m²:n suuruinen asuinrakennus 2 200 m²:n määrälalle, joka sijaitti Kemi-joen rantavyöhykkeellä. Alueella oli voimassa oikeusvaikutukseton yleiskaava, joten kysymys oli rakentamisesta rantavyöhykkeelle ilman oikeusvaikutuksellista kaavaa.

Rakennuspaikan kohdalla kerran sadassa vuodessa toistuva ylin laskennallinen tulvakorkeus oli +75,40 metriä ja rakennuspaikan korkeus vaihteli välillä +74,38-74,93 metriä. Hallinto-oikeus katsoi, että rakennuspaikan osalta tuli soveltaa myös MRL 116.2 §:n oikeusohjetta, jonka mukaan oli otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Hallinto-oikeuden mukaan tulvan vaara oli ilmeinen ja rakentaminen olisi kaventanut perusteettomasti kaavallisen suunnittelun vaihtoehtoja ja haitannut alueiden käytön muuta järjestämisestä.

KHO totesi, että poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä harkittaessa oli otettava huomioon myös VAT:ien kohdan 4.3 erityistavoitteen, jonka mukaan alueidenkäytössä on otettava huomioon viranomaisten selvitysten mukaiset tulvavaara-alueet ja pyrittävä ehkäisemään tulviin liittyvät riskit. Alueidenkäytön suunnittelussa uutta rakentamista ei tule sijoittaa tulvavaara-alueelle. Tästä voidaan poiketa vain, jos tarve- ja vaikutus selvityksiin perustuen osoitetaan, että tulvariskit pystytään hallitsemaan ja että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista. KHO totesi, että ottaen huomioon MRL 116.2 §:ssä säädetty, rakennuspaikan ylin laskennallinen tulvakorkeus ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet, tulvavaara-alueelle ei voitu sijoittaa uusia rakennuksia. MRL 72.1 §:ssä säädetystä rakentamisrajoituksesta ei siten ollut MRL 172.1 §:n mukaisia edellytyksiä.

Tapauksessa oli kysymys rakentamisrajoituksesta poikkeamisesta ja poikkeamislupaharkinnasta. Poikkeamisen edellytysten harkinnasta on säädetty MRL 172 §:ssä. Ratkaisu osoittaa, että poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä harkittaessa on otettava huomioon myös VAT:ien tietyt erityistavoitteet. Tulvavaaraa koskeva erityistavoite, on kirjoitettu hyvin ehdottomaan muotoon, jolloin oikeudellinen painoarvokin on poikkeamisharkinnassa tavallista painavampi.

Jääskeläinen on kysynyt, merkitseekö ratkaisu yleisemminkin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaantuloa poikkeamislupaharkintaan. Hänen mukaansa MRL 172 §:n mukainen poikkeamisen edellytysten harkinta lähestyisi tavallaan alueidenkäytön suunnittelua ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet saisivat aiempaa laajempaa painoarvoa.¹⁹³

¹⁹³ *Jääskeläinen* 2013, s. 4.

5.5.2 Alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus suunnittelutarveratkaisuun

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin esimerkiksi tien, vesijohdon tai viemärin rakentamiseksi tai vapaa-alueiden järjestämiseen (MRL 16.1 §). Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden takia edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa (MRL 16.2 §). Kunta voi myös oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi alueen, jossa on odottavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jossa ympäristöhaittojen tai erityisten ympäristöarvojen takia on tarpeellista suunnitella maankäyttöä (MRL 16.3 §).

Rakennusluvan edellytyksistä suunnittelutarvealueella on säädetty MRL 137 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan rakennusluvan myöntäminen suunnittelutarvealueella edellyttää, että rakentaminen: 1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisen luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Edellä säädetyn estämättä voidaan olemassa olevaan asuntoon tai maatilaan yhteyteen rakentaa talousrakennus (MRL 137.3 §). Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävää rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 137.4 §).

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei ole välitöntä oikeudellista vaikutus suunnittelutarveratkaisuun sisältöön, mutta VAT:t voivat vaikuttaa välillisesti ratkaisun sisältöön. MRL 16 §:n mukaan kunta voi osoittaa suunnittelutarvealueita yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Kunta voi osoittaa suunnittelutarvealueeksi alueen, jolla on erityisiä ympäristöarvoja. Ympäristöarvojen merkittävyyden arvioinnissa voidaan hakea tukea esimerkiksi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, jotka osoittavat alueella olevat erityiset luontoarvot. Suunnittelutarveratkaisu ei voida myöntää ratkaisu vaikeuttaisi erityisen luonnonympäristön arvojen säilyttämisen.

VAT:ien merkitys suunnittelutarveratkaisussa on tullut esille ratkaisussa *KHO 2010:88*, jossa oli kysymys broilerikasvattamon rakentamisesta suunnittelutarvealueelle. Alue oli osoitettu maakuntakaavassa kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi mutta alueella ei ollut voimassa yleiskaavaa. Ratkaisussa arvioitiin siten

maakuntakaavan ohjausvaikutusta harkittaessa rakennusluvan myöntämistä suunnittelutarvealueelle.

KHO 2010:88: Asiassa oli kysymys broilerikasvattamon rakentamisesta suunnittelutarvealueelle, jolla ei ollut asemakaavaa. Rakennuspaikka sijaitsi taajaman välittömässä läheisyydessä peltoalueella, joka oli Etelä-Pohjanmaan maakuntakaavassa osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi. KHO totesi myönteisen suunnittelutarveratkaisun korvaavan rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Näin ollen suunnittelutarveratkaisua ei voida myöntää rakennushankkeelle, jota ei voisi osoittaa asemakaavassa. Tämän vuoksi MRL 32.1 §:ssä ja 54.1 §:ssä tarkoitettu maakuntakaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen oli otettava huomioon, kun arvioitiin, täytyivätkö suunnittelutarveratkaisun MRL 137.1 §:ssä säädettyt oikeudelliset edellytykset. Broilerkasvattamo ei voitu rakentaa taajamarakenteen välittömään läheisyyteen peltoalueelle, joka oli maakuntakaavassa osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi. KHO katsoi, että suunnittelutarveratkaisua ei voitu myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi ollut mahdollista osoittaa asemakaavassa. Maakuntakaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen oli otettava huomioon, kun arvioitiin, täytyivätkö MRL 137.1 §:n mukaiset suunnittelutarveratkaisun edellytykset.

Edellä selostetussa ratkaisussa alue, jolle broilerikasvattamo suunniteltiin, oli merkitty maakuntakaavassa kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta erityisen tärkeäksi alueeksi. Maakuntakaavassa oli siis konkretisoitu VAT:ien kohdan 4.4 erityistavoite, jonka mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Tavoitteen mukaisesti kyseinen alue oli osoitettu maakuntakaavassa kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi. Alueidenkäyttötavoite oli siis konkretisoitu maakuntakaavassa, jonka ohjausvaikutuksen kautta aluerajaukset välittyvät yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. KHO:n mukaan MRL 32.1 §:ssä ja 54.1 §:ssä tarkoitettu maakuntakaavan ohjausvaikutus oli otettava huomioon arvioitaessa suunnittelutarveratkaisun edellytyksien täyttymistä. KHO ei ratkaisussaan viitannut millään tavoin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, vaan ainoastaan maakuntakaavan ohjausvaikutukseen, jossa VAT:t oli konkretisoitu aluevarauksiksi. Nähdäkseni ratkaisu osoittaa, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on välillistä vaikutusta suunnittelutarveharkintaan.

Oikeuskirjallisuudessa *Jääskeläisen* ja *Syrjäsen* mielestä VAT:t voivat vaikuttaa rakennusluvan erityisten edellytysten harkintaan suunnittelutarvealueella, sillä rakennushankkeella ei saa aiheuttaa haittaa tavoitteet huomioon ottavan kaavan laatimiselle kysymyksessä olevalle alueelle. VAT:t voivat vaikuttaa MRL 172 §:n mukaisten poikkeamisen edellytysten harkintaan. Poikkeamisella ei saada aiheuttaa haittaa alueidenkäyttötavoitteet huomioivan kaavan laatimiselle kysymyksessä olevalle alueelle.¹⁹⁴

5.5.3 Alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus muussa päätöksenteossa

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus muiden lakien mukaiseen päätöksentekoon perustuu yleensä MRL 24.1 §:ssä säädettyyn valtion viranomaisia koskevaan velvollisuutteen ottaa huomioon ja edistää VAT:eja. Oikeuskäytännössä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutusta muiden lakien mukaiseen päätöksentekoon on käsitelty esimerkiksi ratkaisussa *KHO 2010:32*. Ratkaisussa KHO katsoi, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus ei vaikuttanut ympäristönsuojelulain oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla.

KHO 2010:32 (ään. 6–1): Ratkaisussa oli kysymys turvetuotantotoiminnan sijoituspaikkaa koskevasta ympäristönsuojelulain 6.2 §:n mukaisesta ympäristöharkinnasta ja maakuntakaavan ja siitä saatavan selvityksen merkityksestä lupaharkinnasta. Turvetuotantoalue sijaitsi osittain turvetuotantoalueeksi osoitetun alueen ulkopuolella. KHO totesi, että tämä ei sellaisenaan ollut esteenä turvetuotantotoiminnan sijoittamiselle tuolle alueelle, ottaen huomioon sen, että alueelle ei ollut osoitettu maakuntakaavassa muuta käyttötarkoitusta. KHO:n mukaan MRL 24.1 §:ssä säädetty VAT:ien ohjausvaikutus, ei ulottunut ympäristönsuojelulaissa säädettyyn oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla. KHO:n mukaan VAT:it voitiin kuitenkin ottaa huomioon ympäristölupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa selvityksenä. Valtioneuvoston periaatepäätös vesisuojelun suuntaviivoista ei myöskään sellaisenaan ollut lupaharkinnassa oikeudellisesti sitovalla tavalla huomioon otettava. Harkinnassa periaatepäätös voitiin ottaa huomioon selvityksenä.

Ratkaisussa KHO viittasi MRL 24.1 §:ssä säädettyyn viranomaisia koskevaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta ja toteuttamisen edistämistä. KHO:n mukaan säännös ei vaikuttanut ympäristönsuojelulaissa säädettyyn oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla. VAT:ien sisältö voitiin ottaa lupa-

¹⁹⁴ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 255.

harkinnassa huomioon selvityksenä. Maakuntakaava ei siten ollut esteenä turvetuotantoa koskevan ympäristöluvan myöntämiselle, koska tuotanto sijoittui alueelle, jolle maakuntakaavassa ei osoitettu mitään erityistä käyttötarkoitusta eikä sellaista alueen käyttöä, jonka toteutuminen vaikeutuisi turvetuotannon takia. Ratkaisu osoittaa, että VAT:it voidaan ottaa huomioon harkinnassa selvityksenä. Ratkaisun osalta on syytä muistaa, että KHO viittasi MRL 24.1 §:n mukaiseen VAT:ien viranomaisia koskevaan ohjausvaikutukseen.

Ratkaisussa KHO 2015:12 oli kysymys ympäristöluvan myöntämisestä lentoasemalle.

KHO 2015:12: KHO katsoi, että lentoaseman toiminnasta aiheutuvasta pilaantumisesta, joka aiheutuu erityisesti melupäästöistä, oli lähtökohtaisesti annettava tarpeelliset määräykset YSL:n nojalla annettavassa ympäristöluvassa. Ympäristölupaharkinnan yhteydessä oli kuitenkin samalla selvitettävä, seurasiko ilmailua koskevasta tai muusta erityissäätelystä rajoituksia mahdollisuuksiin antaa YSL:n nojalla ja ympäristölupa-asiassa toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä lentoaseman toimintaa koskevia lupamääräyksiä melupäästöjen vähentämiseksi. KHO totesi, ettei YSL:ssä ole säännöksiä kaavoituksen huomioon ottamisesta ympäristölupaharkinnassa. KHO:n mukaan toiminnan sijaintipaikan ympäristön kaavoitustilanne otetaan kuitenkin YSL 42 ja 43 §:n nojalla lupaharkinnassa selvitysaineistona huomioon, kun arvioidaan toiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten sallittavuutta. Kysymys oli sellaisesta selvitysaineistosta, joka osaltaan osoittaa alueen käyttömuotoja ja ominaisuuksia, ja joiden perusteella arvioidaan toiminnasta aiheutuvan rasituksen hyväksyttävyyttä. Vastaavasti myös VAT:ien sisältö voitiin ottaa selvityksenä huomioon ympäristölupaharkinnassa. VAT:sta ei kuitenkaan voida päätellä, että ympäristölupaviranomaisen olisi niiden perusteella rajoitettava lentoaseman toimintaedellytyksiä ympäröivän maankäytön vuoksi.

Edellä selostettu ratkaisu osoittaa, että ympäristölupaharkinnassa maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan merkitys tulee arvioitavaksi toiminnan sijoituspaikkaa koskevassa YSL 6 §:n mukaisessa harkinnassa. VAT:it voitiin tässä yhteydessä ottaa huomioon selvityksenä, kuten KHO oli jo linjannut aiemmin ratkaisussa KHO 2010:32.

VAT:ien MRL 24.2 §:n ohjausvaikutus kohdistuu alueiden käytön suunnitteluun eli kaavoitukseen. MRL:n mukaiseen lupa-harkintaan ja muiden lakien mukaisiin menettelyihin VAT:it vaikuttavat valtion viranomaisia koskevan MRL 24.1 §:n velvoitteen kautta. VAT:it voidaan huomioida erityislakien mukaisissa menettelyissä selvityksenä, mutta oikeuskäytännön perusteella tietyt erityistavoitteet voivat ohjata yksittäistä hanketta.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa olen analysoinut valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaa MRL 24.2 §:ssä säädettyä velvoitetta, jonka mukaan VAT:it on otettava huomioon siten, että edistetään tavoitteiden toteuttamista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa MRL:n mukaista suunnittelujärjestelmää ja sisältävät alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita. VAT:eilla pyritään muun muassa edistämään kestävä kehityksen periaatteen toteutumista kaavoituksessa ja varmistamaan valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottaminen alueiden käytön suunnittelussa.

MRL 24.2 §:n mukaisen huomioon ottamisen ja edistämisen määrittelyssä keskeisen perustan muodostavat MRL 1 §:n yleinen tavoite, MRL 5 §:n alueiden käytön tavoitteet sekä kaavojen sisältövaatimukset. Säännökset muodostavat tulkintakehyksen, jonka perusteella voidaan systemaattisesti yrittää tulkita MRL 24.2 §:n sisältöä. Tulkinta mielestäni osoittaa, että säännökset muodostavat kokonaisuuden, jonka perusteella kaavojen lainmukaisuutta on arvioitava. Kaavajärjestelmä näyttyy tästä näkökulmasta katsottuna kokonaisuutena, joka edellyttää kaavoitusta koskevien erilaisten intressien yhteensovittamista.

VAT:it selventävät ja tarkentavat kaavojen sisältövaatimuksia ja kestävä kehityksen periaatetta, jotka kaavojen yhteensovittamiseen pyrkivän luonteen takia ovat joustavia normeja. Tutkimuksessa käsitellyt esimerkit KHO:n ratkaisukäytännöstä osoittavat nähdäkseni, että kaavan oikeudellinen arviointi edellyttää lainsoveltajalta kokonaisharkintaan perustuvan ratkaisumalliin käyttöä, joka perustuu punnintaan, jossa kaikki ratkaisun kannalta merkitykselliset tekijät otetaan huomioon.

Kokonaisharkintaan perustuvassa punninnassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät kestävä kehityksen periaatetta ja kaavan sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Tässä näkökulmasta katsottuna valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat siten eräänlaisia kokonaisharkintaa edesauttavia ja tukevia tavoitteita. Toisiinsa nähden vastakkaisten alueidenkäyttötavoitteiden punninnassa tavoitteiden luonteen ja sanamuotojen perusteella voidaan punnita erilaisten tavoitteiden painoarvoa. Valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille ei ole säädetty tärkeysjärjestystä, joten lainsoveltajan on pyrittävä MRL 24.2 §:n mukaisesti edistämään kaavaratkaisuissa myös toisiinsa nähden ristiriitaisia ja vastakkaisia tavoitteita ja pyrittävä yhteensovittamaan kaikkia tavoitteita mahdol-

lisuuksien mukaan. Vastakkaisten intressien punninnassa on pyrittävä edistämään sitä intressiä, joka kokonaisharkinnan perusteella on painavin.

MRL 24.2 §:n velvoite koskee maakuntasuunnitelmaa, maakuntakaavaa ja alueellista kehittämisohjelmaa sekä yleis- ja asemakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja. MRL:n poikkeamislupaharkinnassa tietyillä velvoittavaan muotoon kirjoitetuilla tavoitteilla, kuten esimerkiksi tulvariskiä koskevalla erityistavoitteella, voi olla merkittävä ohjausvaikutus poikkeamisen edellytysten harkintaan. Muiden lakien mukaisissa menettelyissä, kuten esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voidaan oikeuskäytännön perusteella ottaa huomioon selvityksenä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen oikeudellinen painoarvo on hieman erilainen eri kaavatasoilla. VAT:ien ja maakuntakaavojen välinen yhteys on kaikkein kiintein, sillä MRL 28.1 §:n on erikseen säädetty VAT:ien huomioon ottamisesta MRL 24.2 §:ssä säädetyllä tavalla. Huomattava osa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista kohdistettu koskemaan erityisesti maakuntakaavoitusta. Tavoitteilla, jotka koskevat maakuntakaavoitusta, ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta yleis- ja asemakaavaan ennen kuin tavoitteet on otettu huomioon maakuntakaavoituksessa.

VAT:it välittyvät kuntatason kaavoitukseen maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta, joka välittää tehokkaasti kuntatason kaavoihin. Maakuntakaavassa tehdyistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinneista ja aluerajauksista poikkeaminen ei yleensä mahdollista ilman maakuntakaavan muuttamista. Aluerajaukset kuitenkin tarkentuvat edetessä maakuntakaavasta kuntatason yksityiskohtaisempiin kaavoihin tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti. Tutkimuksessa analysoidun yleis- ja asemakaavoitusta koskeva KHO:n ratkaisukäytäntö osoittaa, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on oikeudellista painoarvoa myös yleis- ja asemakaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet näyttäytyvät MRL 24.2 §:n kautta tarkasteltuna yhtä osana kaavoituksen sisältövaatimuksia. Yleispiirteisesti muotoillut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet saavat oikeudellisen painoarvonsa kaavoituksen joustavien normien täsmentäjinä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toimivat kuten soft law-aineistot yleensä parantaen ratkaisujen ennustettavuutta ja yhtenäistäen soveltamiskäytäntöjä.