

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet kunnan ja maakunnan
liiton maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa**

Olli Syvänen

Pro gradu –tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2016

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

SYVÄNEN, OLLI: Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa

Pro gradu –tutkielma, viii + 90 sivua

Julkisoikeus

Marraskuu 2016

Tutkielmassa tutkitaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 5 §:n mukaisia luonnonympäristöä koskevia tavoitteita kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa. Tutkimuksen tarkoituksena on oikeusdogmatiikan keinoin etsiä vastausta siihen, miten luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulee ottaa huomioon kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa. Tutkielmassa tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisia luonnonympäristöä koskevia tavoitteita niitä koskevan kotimaisen ja kansainvälisen lainsäädännön kautta. Tutkielmassa tarkastellaan myös kaavoitusta kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelun pääasiallisena toteuttamistapana. Samalla myös kaavoituksen ulkopuoliset luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen keinot ovat tutkielman keskiössä. Sekä kaavoituksen että kaavoituksen ulkopuolisten toteuttamisen keinojen kohdalla tarkastellaan niitä koskevaa lainsäädäntöä suhteessa luonnonympäristöä koskeviin tavoitteisiin.

Tutkielmassa luonnonympäristöä koskevinä tavoitteina toimivat maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n 1 momentin mukaiset luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymisen tavoite, ympäristönsuojelun ja ympäristöhaittojen ehkäisemisen tavoite sekä luonnonvarojen säästeliään käytön tavoite. Maankäytön suunnittelun kohdalla tarkastelun painopiste on erityisesti maakunta-kaavan, yleiskaavan ja asemakaavan tarkastelussa. Maankäytön suunnittelun toteuttamisen kohdalla tarkastelussa ovat muut kaavoituksen ulkopuoliset toteuttamisen keinot, joilla kunnan ja maakunnan liiton on mahdollista toteuttaa luonnonympäristöä koskevia alueiden käytön suunnittelun tavoitteita. Osa kaavoituksen ulkopuolisista keinoista on suorassa yhteydessä kaavoitukseen, kun taas toisten keinojen kohdalla yhteys kaavoitukseen voi olla tulkinnanvarainen. Tutkielmassa maankäytön suunnittelua toteuttavina toimijoina tärkeimpinä toimivat kunta ja maakunnan liitto, mutta erille nostetaan maankäytön suunnittelun kannalta myös muita merkittäviä toimijoita.

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisten luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden kohdalla kyse on laajasta erilaisten säädösten kokonaisuudesta. Tämä kokonaisuus on merkittävä itse kaavoituksen sekä kaavoituksen ulkopuolisten toteuttamisen keinojen kohdalla. Kaavoituksen kohdalla luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulevat huomioiduiksi eri kaavatasoilla niitä koskevan lainsäädännön kautta sekä kaavatasojen välisten suhteiden kautta. Kaavoituksen ulkopuolisten toteuttamisen keinojen kohdalla puolestaan luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulevat huomioiduiksi keinojen toteuttaessa kaavoitusta, jossa nämä tavoitteet on huomioitu. Tällöin luonnonympäristöä koskevat tavoitteet voivat tulla toteutetuiksi suoraan kaavojen kautta tai epäsuorasti kaavoituksen ulkopuolisten toteuttamisen keinojen kautta.

Sisällysluettelo

Lähteet	iv
Lyhenteet	viii
1. Johdanto.....	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset	5
1.3 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja metodiset valinnat.....	7
1.4 Tutkimuksen rakenne ja aineisto	9
2. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet	11
2.1 Luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen	12
2.1.1 Luonnonsuojelu kansainvälisissä sopimuksissa	13
2.1.2 Luonnonsuojeluoikeus Euroopan unionissa	15
2.1.3 Luonnonsuojelulainsäädäntö Suomessa	18
2.2 Ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen	22
2.2.1 Ympäristönsuojelu kansainvälisissä sopimuksissa	25
2.2.2 Ympäristönsuojelu Euroopan unionissa	28
2.2.3 Ympäristönsuojeluoikeus Suomessa	30
2.3 Luonnonvarojen säästeliäs käyttö	32
2.3.1 Kansainvälinen luonnonvaraoikeus	33
2.3.2 Kotimainen luonnonvaraoikeus	35
3. Maankäytön suunnittelu	38
3.1 Maankäytön suunnittelun viranomaiset	39
3.1.1 Ympäristöministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	39
3.1.2 Maakunnan liitto.....	41
3.1.3 Kunta	43
3.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.....	45
3.3 Maakuntakaava	47
3.4 Yleiskaava	51
3.5 Asemakaava	54
3.6 Ranta-alueiden kaavoitus	57
4. Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen keinot.....	61
4.1 Kunnan maapolitiikka.....	61
4.1.1 Maan lunastaminen osana maapolitiikkaa	64
4.1.2 Etuosto-oikeus maapolitiikan osana	69
4.1.3 Maankäyttösopimukset kunnan maapolitiikassa.....	71
4.2 Kehittämisaalueet tavoitteiden toteuttamisen keinona	73
4.3 Natura 2000-verkosto	76
4.4 Luonnonsuojelualueet ja -ohjelmat	78
4.5 Alueiden kehittäminen maakunnassa	80
4.6 Ympäristövaikutusten arviointi	81
5. Johtopäätökset.....	84

Lähteet

Kirjalliset lähteet

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2014.

Haapanala, Auvo – Mikkonen, Paavo – Reinikainen, Juha: Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7. Helsinki 2002.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009.

Hollo, Erkki J.: Luonnonvarahankkeiden ympäristönsuojelusäätelystä. Ympäristöjuriidikka 2/2012. s.3-6.

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Ympäristöjuriidikka 3/2010 s. 7-69.

Karhu, Juha – Määttä, Tapio: Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimitteetti. Jyväskylä 2010. Teoksessa *Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.):* Luonnonvarojen hallinnan legitimitteetti. Jyväskylä 2010. s. 59-83.

Kuokkanen, Tuomas: Kansainväliset ympäristö- ja luonnonvarakysymykset ja legitimitteetti. Jyväskylä 2010. Teoksessa *Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.):* Luonnonvarojen hallinnan legitimitteetti. Jyväskylä 2010. s. 163-181.

Kyllönen, Simo: Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimitteetti. Jyväskylä 2010. Teoksessa *Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.):* Luonnonvarojen hallinnan legitimitteetti. Jyväskylä 2010. s. 19-58.

Laaka-Lindberg, Sanna – Miranto, Mari – Rytteri, Terhi – Väre, Henry – Hyvärinen, Marko: Kasvien ex situ –suojelua ESCAPE-hankkeessa: uuden siemenpankin ensimmäiset kasvit. Lutukka 4/2013. s.111-117.

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

Pitkäranta, Harri: Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 6. Helsinki 2002.

Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio: Johdanto: Luonnonvarakysymysten ajankohtaistuminen. Jyväskylä 2010. Teoksessa *Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.):* Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Jyväskylä 2010. s. 7-15.

Salmi, Ritva-Liisa – Laine, Ritva – Vänskä, Veikko – Jarva, Anne – Laitio, Matti – Lundén, Tuula – Rajala, Pasi: Yleiskaavan sisältö ja esitystavat. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 13. Helsinki 2006.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011.

Virtanen, Pekka: Kunnan maapolitiikka. Tampere 2000.

Verkkolähteet

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maapolitiikka.aspx (viitattu 5.10.2016)

http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Kansainvalinen_yhteistyö (viitattu 13.8.2016)

http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Lajien_suojelu/EUn_lintu_ja_luontodirektiivit (viitattu 26.7.2016)

http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maakuntakaavojen_vahvistaminen (viitattu 18.10.2016)

http://www.ym.fi/fi-fi/ymparisto/ilmasto_ja_ilma/ilmastonmuutoksen_hillitseminen/kansainvaliset_ilmastoneuvottelut/Kioton_poytakirja (viitattu 21.8.2016)

<http://yle.fi/uutiset/3-9207103> (viitattu 7.10.2016)

http://yle.fi/uutiset/betonikolossien_pelataan_jyraavan_ita-helsingin_luontokeitaan__vartiosaa-ren_kaavaluonnos_valmistumassa/8228168 (viitattu 27.3.2016)

http://yle.fi/uutiset/helsingin_yleiskaavaa_tiivistettiin__viheralueita_nakerretaan_pelattya_vahemman/8446058 (viitattu 26.3.2016)

http://yle.fi/uutiset/kuutteja_ennatysmaara_merikotkille_yli_400_poikasta_ja_lohikannan_elpyminen__tassa_hyvia_uutisia_luonnosta/9075218 (viitattu 11.8.2016)

Viranomaislähteet

HaVL 21/1998 vp. – HE 101/1998 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 63/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 169/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntajakolaiksi ja laiksi rakennuslain 18 §:n muuttamisesta.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalla rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 182/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 81/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi liittyviksi laeiksi.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja eräiksi laeiksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 334/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

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

YmVM 6/1998 vp. – HE 101/1998 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

YmVM 2/2015 vp. – HE 114/2015 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Lyhenteet

ELY-keskus	= Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ETY	= Euroopan talousyhteisö
EU	= Euroopan unioni
EY/EC	= Euroopan yhteisö
HaVL	= Hallintovaliokunnan lausunto
HE	= Hallituksen esitys
SEUT	= Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	= Sopimussarja
VAT	= Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
vp	= Valtiopäivät
YK	= Yhdistyneet kansakunnat
YM	= Ympäristöministeriö
YmVM	= Ympäristövaliokunnan mietintö
YVA	= Ympäristövaikutusten arviointi

1. Johdanto

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Tutkielmassa tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 5 §:n mukaisia luonnonympäristöä koskevia tavoitteita kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa. Aihevalinnan taustalla on aiheen ajankohtaisuus. Maankäytön suunnittelu on kaikille sen parissa toimiville toimijoille merkittävää toimintaa. Tässä mielessä maankäytön suunnittelu on aina ajankohtainen aihe. Tarkastelussa ovat maankäytön suunnittelun lisäksi alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevat tavoitteet. Ympäristöasiat valikoituivat tutkimuksen kohteeksi myös oman ajankohtaisuutensa vuoksi. Tutkimusaiheen valintaan on vaikuttanut myös mielenkiinto maankäytön suunnittelua ja sen tarkempaa tarkastelua kohtaan.

Suomen lainsäädännössä on useita eri säädöksiä, joilla säädelään maankäytön suunnittelua sekä alueiden käytön suunnittelun tavoitteita. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteissa on puolestaan säädelty erilaisista luonnonympäristöä koskevista tavoitteista. Näiden tutkielman alueiden kohdalla sääntely on jakautunut usean eri lain ja kansainvälisen säädöksen välille. Tällöin näiden tavoitteiden osalta ei ole olemassa vain yhtä yleispätevää lakia.

Maankäytön suunnittelulla on monia erilaisia tavoitteita. Keskeisinä tavoitteina ovat kunnallistekniikan, ympäristön suojelun, yhdyskuntien rakentamisen, maisemia koskevien toimenpiteiden sekä luonnonvarojen käytön ohjaus. Maankäytön suunnittelu on kuitenkin käytännössä kaavoittamista ja kaavoituksen valmistelemista. Maankäytön suunnittelua voidaan pitää myös erityisten maankäyttösuunnitelmien laatimisena.¹ Maankäytön suunnittelu onkin täten moniulotteinen käsite, jolla on eri merkityksiä.

Vaikka maankäytön suunnittelu on käytännössä kaavoitusta tai kaavoituksen valmistelemista, on maankäytöllä myös muita merkityksiä². Maankäytön suunnittelu merkitseekin nykyisin ”tietyn alueen tai muun tilan erilaisten käyttömahdollisuuksien kartoitusta ja alueelle osoitettavien käyttömuotojen keskinäistä yhteensovittamista”. Tällöin suunnittelun perusteena ovat ne tiedot, jotka ku-

¹ Hollo 2009 s. 145-146.

² Hollo 2009 s. 145.

vaavat suunniteltavalla alueella vallitsevia oikeussuhteita, alueen ominaisuuksia sekä niitä vaikutuksia, joita alueen suunnitelluilla käyttömuodoilla on. Eri käyttömuotojen keskinäistä yhteensovittamista kutsutaan myös moninaiskäytön periaatteen nimellä.³ Esitettyjen seikkojen perusteella maankäytön suunnittelussa lähdetään liikkeelle alueen omista erityispiirteistä, joita pyritään hyödyntämään mahdollisimman paljon.

Vaikka maankäytön suunnittelu on eri julkisille toimijoille merkittävää toimintaa, on erityisesti sitova maankäytön suunnittelu Suomessa kuitenkin suhteellisen uusi ilmiö. Esimerkkinä tästä toimii asemakaavoitus, joka on tullut Suomessa sääntelyn piiriin vasta 1900-luvun alkupuolella.⁴ Vaikka maankäytön suunnittelu sisältää suunnittelun välineitä, jotka voivat olla Suomen mittakaavassa kovinkin nuoria, on maankäytön suunnittelu yhä yhteiskunnallisesti relevantti aihe. Mediassa maankäytön suunnittelua koskevia uutisia on nähtävissä hyvin usein. Tällöin median tarkastelussa ovat usein esille esimerkiksi yksittäiset kaavapäätökset.⁵

Maankäytön suunnittelua ohjataan Suomessa lainsäädännöllä. Keskeisimpiä säädöksiä maankäytön suunnittelun osalta ovat maankäyttö- ja rakennuslaki sekä sen nojalla annettu maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999). Kaavoittamisen ollessa maankäytön suunnittelun kohdalla tärkein suunnittelun väline, on näissä säädöksissä säädetty kaavoituksesta. Lain 3 luvussa on säädetty valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Näistä tavoitteista ei kuitenkaan säädetä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Sen sijaan lain 4 luku on maakunnan kaavoitusta käsittelevä kokonaisuus. Maakunnan kaavoitusta käsitellään lain 4 luvun lisäksi asetuksen 2 luvussa. Näiden lisäksi maankäytön suunnittelun välineistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 5 ja 6 luvuissa, joissa käsittelyssä on yleiskaava. Poiketen aikaisemmista maankäytön suunnittelun välineistä, 6 luvussa säädetään kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Tällöin käsittelyssä laissa on myös kuntien välinen yhteistyö kaavoituksessa sekä yhteistyön muodot. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen osalta säädetään sekä kuntien erikseen laatimasta yleiskaavasta sekä yhdessä laatimasta yleiskaavasta. Asetuksessa näitä yleiskaavoja koskevat säännökset löytyvät asetuksen 3 ja 4 luvussa. Viimeisenä maankäytön suunnittelun

³ Hollo 2009 s. 147.

⁴ Hollo 2009 s. 147.

⁵ Ks. esim. http://yle.fi/uutiset/helsingin_yleiskaavaa_tiivistettiin__viheralueita_nakerretaan_pelattya_vahemman/8446058 (viitattu 26.3.2016).

välineenä laissa säädetään 7 luvussa asemakaavasta. Asemakaavasta puolestaan säädetään asetustasolla maankäyttö- ja rakennusasetuksen 5 luvussa.

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaan suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää useita eri seikkoja. Näistä tavoitteista tarkastelun kohteena ovat kuitenkin vain luonnonympäristöön kohdistuvat tavoitteet. Näitä ovat lain mukaan (4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyttäminen, (5) ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä (6) luonnonvarojen säästeliäs käyttö. Ympäristöön kohdistuvien kohtien kannalta olennainen laki on ympäristönsuojelulaki (527/2014). Ympäristönsuojelulain 1 §:ssä käydään läpi lain tarkoitusta, joka on sisällöltään hyvin samankaltainen kuin se, mitä ympäristöön kohdistuvat alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ovat. Ympäristönsuojelulain 1 §:n mukaan laissa on tarkoitus muun muassa turvata monimuotoinen ympäristö, edistää luonnonvarojen kestävästä käyttästä ja ehkäistä ympäristön pilaantumista. Täten ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ovat hyvin samoilla linjoilla.

Ympäristönsuojelulain lisäksi luonnonsuojelulaki (1096/1996) on alueiden käytön suunnittelun ympäristöä koskevien tavoitteiden osalta merkityksellinen. Ympäristönsuojelulain 1 §:n tavoitin myös luonnonsuojelulain 1 §:ssä säädetään lain tavoitteista. Lakien tavoitteet ovatkin kovin samankaltaisia. Luonnonsuojelulain tavoitteissa mainitaan muun muassa luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävästä käytön tukeminen. Luonnonsuojelulaki ja ympäristönsuojelulaki ovat täten molemmat alueiden käytön suunnittelun kannalta relevantteja. Kuten ympäristönsuojelulain kohdalla, myös luonnonsuojelulain kohdalla lain tavoitteet ovat vahvasti yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisiin ympäristöä koskeviin alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin. Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet ovatkin usein maankäytön suunnittelun kohdalla esillä. Erityisesti kaavoituksen osalta ympäristöä koskevilla tavoitteilla on omat merkityksensä. Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet voivatkin maankäytön suunnittelussa aiheuttaa ristiriitoja eri osapuolien välille⁶. Tällöin sekä ympäristönsuojelulaki että luonnonsuojelulaki on otettava huomioon tarkastellessa luonnonympäristöä koskevia tavoitteita kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa.

⁶ Ks. esim. http://yle.fi/uutiset/betonikolossien_pelataan_jyraavan_ita-helsingin_luontokeitaan__vartiosaaren_kaavaluonnos_valmistumassa/8228168 (viitattu 27.3.2016).

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteuttamisessa olennainen tekijä on kunnan maapolitiikka, josta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:ssä. Pykälän mukaan kunnan maapolitiikka on sitä kunnan toimintaa, joka sisältää maanhankinnan kunnalle. Tämän lisäksi kunnan maapolitiikka käsittää sellaiset erilaiset toimenpiteet ja tavoitteet, joilla on merkitystä edellytysten luomiseksi yhteiskuntien kehittämisessä. Kunnan maapolitiikan yhteys alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin on täten vahva. Maapolitiikka toimii tavallaan yhtenä kunnan omana välineenä vaikuttaa maankäyttöön ja erityisesti sen toteuttamiseen.

Kunnan maapolitiikka tuo nostaa esiin myös ensimmäisen maankäytön suunnittelun kannalta merkittävän toimijan, kunnan. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maankäytön suunnittelun viranomaisista sen 2 luvussa. Kunnan tehtävistä maankäytön suunnittelussa säädetään lain 20 §:ssä, jonka mukaan kunnan tehtäviin kuuluu muun muassa maapolitiikasta vastaaminen sekä alueiden käytön suunnittelu. Toisena maankäytön suunnittelun viranomaisena lain 2 luvussa esiin nousee maakunnan liitto. Maakunnan liiton tehtävänä on lain 19 §:n mukaan maakunnan suunnittelu. Kolmas maankäytön suunnittelun viranomainen, joka käy ilmi lain 2 luvusta, on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (myöhemmin ELY-keskus), jonka rooli maankäytön suunnittelussa on toimia valvonta- ja ohjausviranomaisena. ELY-keskusten tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden sekä alueiden käytön tavoitteiden huomioon ottamista. Tämän lisäksi ELY-keskusten tehtäviin kuuluu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:ssä säädettyt tehtävät. Näihin tehtäviin kuuluu muun muassa 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa mainitut ympäristönsuojelu, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja luonnon kestävä käyttö. ELY-keskusten tehtävät ovat siis hyvin paljon linjassa sen kanssa, mitä alueiden käytön suunnittelun tavoitteista on ympäristöä koskevien tavoitteiden osalta säädetty.

Ympäristöministeriöllä (YM) on myös oma roolinsa maankäytön suunnittelussa. Maankäyttö- ja rakennuslain 17 §:n mukaan ympäristöministeriölle kuuluu yleinen kehittäminen ja ohjaus alueiden käytön suunnittelun osalta. Tämän lisäksi ympäristöministeriön tehtäviin kuuluu 23 §:n mukaisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta päättävänä viranomaisena kuitenkin toimii maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaan valtioneuvosto. Valtioneuvosto on täten korkein maankäytön suunnittelun viranomainen.

1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tutkielman aiheesta nousee esille paljon mielenkiintoisia kysymyksiä. Näitä kysymyksiä tarkastellaan sekä kotimaisen että kansainvälisen lainsäädännön kautta. Tämän lisäksi tutkielmassa huomiota otetaan myös erilaiset kansainväliset sopimukset sekä muut sitoumukset. Tarkastelun pääpaino kuitenkin on kotimaisen lainsäädännön tulkitsemisessa ja systematisoinnissa.

Tutkielman pääasiallisena tarkoituksena on vastata kysymykseen:

- Miten luonnonympäristöä koskevat alueiden käytön suunnittelun tavoitteet tulee ottaa huomioon kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa?

Tätä kysymystä puolestaan selvitetään seuraavilla tarkentavilla kysymyksillä:

- Mitä ovat luonnonympäristöä koskevat alueiden käytön suunnittelun tavoitteet?
- Mitkä viranomaiset ovat maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen kannalta merkittäviä?
- Mitkä ovat keskeiset maankäytön suunnittelun välineet?
- Millä muilla keinoilla viranomaisten on mahdollista toteuttaa luonnonympäristöä koskevia tavoitteita?
- Miten luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulee ottaa muiden toteuttamisen keinojen kohdalla huomioon?

Maankäytön suunnittelua harjoittavien toimijoiden käsittelyn kohdalla tutkielmaan pääpaino on kunnan ja maakunnan liiton tarkastelussa. Kunnan ja maakunnan liiton osalta tarkastellaan niiden roolia maankäytön suunnittelussa sekä sitä, miten erilaiset maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaiset luonnonympäristöä koskevat alueiden käytön suunnittelun tavoitteet otetaan niitä koskevassa lainsäädännössä huomioon. Tutkielmassa kuitenkin tarkastellaan myös ELY-keskusta sekä ympäristöministeriötä osana maankäytön suunnittelua harjoittavia toimijoita. Sekä ELY-keskuksen että ympäristöministeriön tarkastelu tulee tutkielmassa jäämään vähäisemmäksi. Kuitenkin näiden toimintaa maankäytön suunnittelun parissa tarkastellaan lähinnä kuntaan ja maakunnan liittoon kohdistuvan tarkastelun kautta. Tarkastelussa ovat nimenomaan maankäyttö- ja rakennuslain 2 luvun mukaiset viranomaiset, jolloin erilaiset kansainväliset toimijat, kuten Euroopan unioni, on rajattu tutkielman ulkopuolelle.

Alueellisten viranomaisten lisäksi rajaukset kohdistuvat maankäytön suunnittelussa hyödynnettäviin kaavoihin. Kaavoista tutkielmassa käsitellään pääsääntöisesti asemakaavaa, yleiskaavaa sekä maakuntakaavaa. Yleiskaavan osalta käsitellään myös kuntien yhteistä yleiskaavaa. Lisäksi tarkastelussa on ranta-alueiden kaavoitusta koskeva lainsäädäntö. Edellä mainittujen kaavojen kohdalla käsittelyssä on ainoastaan oikeusvaikutteiset kaavat, jolloin oikeusvaikutuksettomat kaavat rajautuvat tutkielman ulkopuolelle. Mainittujen kaavojen lisäksi käsittelyssä ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), joilla on oma merkityksensä kaavoituksessa.

Tutkielmassa on käsittelyssä kaavojen lisäksi alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevat tavoitteet. Tavoitteiden osalta käsittelyssä ovat maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n 1 momentin 4, 5 ja 6 kohdat, muiden kohtien rajautuessa tarkastelun ulkopuolelle. Kyseiset tarkasteluun valitut kohdat luovat yhtenäisen luonnonympäristöä koskevan kokonaisuuden, jolla on tutkimuksen kannalta oma osuutensa. Kaikkia kolmea tavoitetta tarkastellaan niitä koskevan lainsäädännön kautta. Samalla nämä tavoitteet toimivat pohjana myös kaavoituksen sekä tavoitteiden toteuttamisen keinojen tarkastelulle. Kaavoituksen ja tavoitteiden toteuttamisen keinojen kohdalla peilataan niitä koskevaa lainsäädäntöä 5 §:n mukaisiin luonnonympäristöä koskeviin tavoitteisiin.

Tutkielmassa tarkastellaan myös erilaisia kaavoituksen ulkopuolisia keinoja, joilla maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisia luonnonympäristöä koskevia alueiden käytön suunnittelun tavoitteita toteutetaan. Kaikkia toteuttamisen keinoja ei kuitenkaan voida kokonaan erottaa kaavoituksesta, jolloin tavoitteiden toteuttamisen keinot ovat hyvinkin läheisessä yhteydessä maankäytön suunnitteluun. Keinojen käsittely tapahtuu tarkastelemalla toteuttamisen keinoja suhteessa luonnonympäristöä koskeviin tavoitteisiin lainsäädännön puitteissa. Samalla nostetaan esille myös erilaisia ongelmia, joita keinoja koskevalla lainsäädännöllä mahdollisesti on luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta. Tarkastelussa nostetaan esille merkittävimmät toteuttamisen keinot, jolloin kaikkia erilaisia keinoja ei tutkielmassa käsitellä. Tutkielman tavoitteen selkeyttämiseksi rakentaminen on rajattu kokonaan tutkielman ulkopuolelle. Toteuttamisen keinojen kohdalla tarkastelu keskittyy lähinnä kunnan ja maakunnan liiton käytettävissä olevien toteuttamisen keinojen käsittelyyn.

1.3 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja metodiset valinnat

Tutkielmassa käytettävänä metodina toimii oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Oikeusdogmatiikassa tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus, jota oikeusdogmatiikan kautta tulkitaan ja systematisoidaan. Oikeusdogmatiikasta erityisen sopivan metodin tutkielman kannalta tekee sen tapa selvittää voimassaolevien oikeusnormien sisältöä. Oikeusdogmatiikan kautta on mahdollista esittää normikannanottoja sekä tulkintakannanottoja, vaikka erottelu näiden välillä ei aina olekaan helppoa. Normikannanotoilla esitetään väitteitä siitä, ”mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen.” Tulkintakannanotoissa puolestaan tehdään väitteitä jonkin oikeusnormin sisällöstä.⁷ Tutkielmassa esitetään sekä normi- että tulkintakannanottoja. Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi erilaisilla tulkintakannanotoilla on kuitenkin oma roolinsa.

Tutkielmassa tulkitaan ja systematisoidaan kaikkea sitä lainsäädäntöä ja muita säädöksiä, jotka koskevat niin maankäytön suunnittelua, sen parissa toimivia toimijoita, sen toteuttamisen keinoja kuin luonnonympäristöä koskevia alueiden käytön suunnittelun tavoitteita. Tutkielmassa luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden käsittely sisältää myös oikeushistoriallista tarkastelua, mutta tutkielman pääpaino on kuitenkin lainopillisen tarkastelun käytössä. Lainopilla on kuitenkin parhaat mahdollisuudet vastata tutkielman tutkimuskysymyksiin.

Oikeudenalaltaan tutkielma rajautuu pääasiallisesti ympäristöoikeuden piiriin, vaikka myös muita oikeudenaloja tutkielmassa käsitellään rajatummin. Ympäristöoikeus on oikeudenala, joka käsittelee ympäristön käyttöä ja ympäristön suojelemista⁸. Ympäristöoikeus on myös tavoitteellinen oikeudenala, jonka lähtökohtana on ympäristön suojeleminen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ympäristöoikeuden tulkinnoissa tavoiteltaisiin sellaisia tulkintoja, jotka suosivat erilaisia ympäristöetuja. Ympäristöoikeus onkin tavallaan konfliktioikeutta, sillä se palvelee ympäristön käytön- ja suojeleminen pyrkimysten välisten ristiriitojen ratkaisua. Samalla ympäristöoikeus on myös ongelmakeskeistä oikeutta. Ympäristöoikeuden synnyn taustalla on tarve ympäristöllisiin ongelmiin vastaaminen oikeudellisen sääntelyn avulla. Ympäristöoikeuden ydintä on juuri ympäristöongelmiin vastaaminen. Ympäristöoikeudella ei myöskään ole selviä rajoja, sillä ympäristöoikeudellista sääntelyä voi kuulua myös säädöksiin, joita ei suoraan ole mahdollista luokitella ympäristöoikeuden säädöksiksi.⁹

⁷ Hirvonen 2011 s. 21-22.

⁸ Ekroos et al. 2014 s. 6.

⁹ Ekroos et al. 2014 s. 8.

Ympäristöoikeudella on kytkentöjä myös muihin ympäristötieteisiin, mikä puolestaan johtaa siihen, että ympäristöoikeudella on monitieteinen tausta. Tämä puolestaan on johtanut siihen, että ympäristöoikeuden normisto on usein hyvin joustavaa. Tästä esimerkkinä on, että säädöksissä käytetään usein tulkinnallisesti avoimia käsitteitä. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että päätöksentekotilanteissa tulee tarkastella myös muuta kuin oikeustieteellistä tietoa. Ympäristölainsäädännön erilaisissa tulkinnoissa tulkintoja ohjaavina tekijöinä eivät ole vain esimerkiksi luonnontieteet, vaan tulkintoja ohjaavana tekijänä toimii myös yhteiskuntatieteellinen ympäristötutkimus.¹⁰

Ympäristöoikeuden alle kuuluu ympäristönkäytön suunnittelu, jota puolestaan lainsäädännön puolella edustaa maankäyttö- ja rakennuslaki sekä siihen kuuluva alueiden käytön suunnittelu. Tämän lisäksi ympäristöoikeuden käsitteen alle kuuluu muun muassa luonnonsuojelu ja luonnonvarojen käyttämistä koskeva lainsäädäntö ja muut säännökset. Samalla myös ympäristön pilaantumisen torjunta kuuluu vahvasti ympäristöoikeuden käsitteen piiriin.¹¹ Ympäristöoikeuden alaan kuuluu täten lähes kaikki ne seikat, jotka ovat tutkielmassa käsitellyssä.

Ympäristöoikeus pitää sisällään useita eri periaatteita. Ensimmäisenä relevanttina periaatteiden ryhmänä toimii luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteet. Ensimmäisenä tämän ryhmän periaatteena on kestävän käytön periaate, jonka mukaan uusiutuvia luonnonvaroja ei tule käyttää sitä enempää, kuin mikä on niiden uusiutumiskyky. Toisena periaatteena sen sijaan on monimuotoisuuden suojelu, joka puolestaan tarkoittaa nimensä mukaisesti sitä, että luonnon monimuotoisuuden edellytykset tulee turvata. Seuraavan periaatteena tässä ryhmässä toimii säästävän käytön periaate, joka tarkoittaa sitä, että uusiutumattomia luonnonvaroja tulee käyttää säästeliäästi. Seuraavassa periaatteessa alueen käyttömahdollisuuksia pyritään turvaamaan siten, että alue sopii useisiin erilaisiin rinnakkaisiin tarpeisiin. Tätä periaatetta kutsutaan moninaiskäytön periaatteeksi. Viidentenä ryhmänä periaatteita toimii haittojen minimoinnin periaate. Tässä periaatteessa on kyse siitä, että tapauksessa, jossa ympäristövaikutuksia ei voida täysin välttää, tulee haitat rajata mahdollisimman pieniksi. Viimeisenä ryhmän periaatteena on intressivertailun periaate, jossa ympäristöasioissa tulee vertailla eri intressien painavuutta.¹²

¹⁰ Ekroos et al. 2014 s. 9.

¹¹ Ekroos et al. 2014 s. 10-11.

¹² Ekroos et al. 2014 s. 24-25.

Toisena tärkeänä periaatteiden ryhmänä toimii ympäristönsuojelun periaatteet. Ryhmän ensimmäisenä periaatteena toimii suoja-periaate, jolla ehkäistään ympäristöä kuvaavien tunnuslukujen ylittämistä siten, että esimerkiksi tietyn kynnyksen ylittävien vaikutusten myötä ei voida myöntää hankkeelle tiettyä lupaa. Toisena periaatteena sen sijaan on ennaltaehkäisyn periaate. Kyseisessä periaatteessa on kyse siitä, että haitallisia ympäristövaikutuksia ehkäistään jo ennakolta. Seuraavana periaatteena puolestaan on parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate, jossa asetetaan päästö- ja arvoja pilaantumisen tehokkaaksi ehkäisemiseksi. Viimeisenä ryhmän periaatteena on parhaan ympäristökäytännön periaate.¹³

1.4 Tutkimuksen rakenne ja aineisto

Tutkielman ensimmäisessä johdannon jälkeisessä pääluvussa käsitellään ja systematisoidaan tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisia alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevia tavoitteita. Maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi pääluvussa merkittävänä säädöksenä toimivat muun muassa luonnonsuojelulaki sekä ympäristönsuojelulaki. Tarkastelun pääasiallisena metodina toimii oikeusdogmatiikka, mutta myös lyhyt oikeushistoriallinen tarkastelu on pääluvussa läsnä. Merkittävänä tavoitteena pääluvulle on, että sen kautta luodaan pohja muille tutkielmassa käsiteltäville pääluvuille. Tällöin pääluku toimii niin sanottuna työkaluna muulle käsittelylle. Muissa pääluvuissa viitataan tämän osion sisältöön tarkasteltaessa luonnonympäristöä koskevia tavoitteita.

Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden tarkastelun jälkeen tutkielman kolmannessa pääluvussa käsitellään maankäyttö- ja rakennuslain 2 luvun mukaisia viranomaisia. Tämän lisäksi pääluvussa käsitellään kaavoitusta. Pääluvun merkittävimpänä säädöksenä toimii maankäyttö- ja rakennuslaki. Maankäytön suunnittelun parissa toimivien toimijoiden tunteminen ja tunnistaminen on tärkeää, jotta maankäytön suunnittelua ymmärretään paremmin. Maankäytön suunnittelun kohdalla pääluvussa tarkastellaan kaavoitusta, joka puolestaan luo pohjan muiden luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen keinojen käsittelylle. Itse kaavoitusta puolestaan peilataan pääluvussa maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisiin luonnonympäristöä koskeviin tavoitteisiin. Tämän pohjalta osiossa tehdään erilaisia johtopäätöksiä.

¹³ Ekroos et al. 2014 s. 26-27.

Neljännessä tutkielman pääluvussa käsitellään kaavoituksen ulkopuolisia luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen keinoja. Pohjan pääluvun tarkastelulle luo maankäyttö- ja rakennuslaki, mutta pääluvun tarkastelu koostuu useista erilaisista säädöksistä, jotka yhdessä luovat kokonaisuuden tarkastelulle. Pääluvussa tarkastellaan merkittävimpiä kaavoituksen ulkopuolisia toteuttamisen keinoja tarkastelemalla niitä koskevaa lainsäädäntöä suhteessa luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden lainsäädäntöön. Johtopäätöksiä toteuttamisen keinoista tullaan tekemään tämän tarkastelun kautta. Tutkielman viidennessä eli viimeisessä pääluvussa tarkastelun keskiössä on esille nousseiden johtopäätösten esittely ja jäsentäminen. Pääluvussa käsitellään siis kaikkia niitä johtopäätöksiä, jotka ovat nousseet esille tutkielman laatimisen aikana. Johtopäätöksien käsittelyn yhteydessä merkittävänä tarkasteluna toimii myös johtopäätösten jäsentely.

Tutkielmassa käytetään paljon erilaista aineistoa. Pääasiallisena aineistona toimii kuitenkin kotimainen lainsäädäntö sekä muut säädökset. Tutkielmassa pääasiallisena aineistona toimivat myös lakien esityöt. Vaikka kotimainen lainsäädäntö toimii pääasiallisena aineistona, on kansainvälisillä sopimuksilla ja muilla velvoitteilla myös oma roolinsa tutkielmassa. Tämän lisäksi myös Euroopan unionin säädöksillä on merkittävä rooli tutkielmassa erityisesti luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden yhteydessä. Yhdessä edellä mainitun aineisto luo kokonaisuuden, jolla on mahdollista etsiä vastauksia tutkielman kannalta erilaisiin merkittäviin kysymyksiin.

Suurena tekijänä aineiston osalta toimii myös kotimainen oikeuskirjallisuus. Oikeuskirjallisuuden kohdalla tarkastellaan keskeisimpiä oikeudellisia teoksia sekä aiheeseen liittyviä oikeudellisia artikkeleita. Kotimainen oikeuskirjallisuus keskittyy lähinnä ympäristöoikeuden perusteoksiin. Perusteosten lisäksi aineistona toimivat myös erilaiset artikkelit, joissa tutkielmassa käsiteltäviä teemoja tarkastellaan perusteoksia perusteellisemmin. Ympäristöoikeudellisella aineistolla on mahdollista vastata parhaimmin tutkielman vaatimuksiin. Kaikki tutkielman aineisto ei kuitenkaan ole ympäristöoikeudellista kirjallisuutta. Aineistona käytetään myös esimerkiksi ympäristöministeriön erilaisia julkaisuja, joilla etsitään vastauksia tutkielmassa käsiteltäviin ongelmiin.

2. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Tutkielman toisessa pääluvussa pyritään vastaamaan kysymykseen koskien alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevia tavoitteita. Pääluvussa pyritäänkin vastaamaan kysymykseen siitä, mitä ovat luonnonympäristöä koskevat alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Kysymykseen etsitään vastausta systematisoimalla luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden lainsäädäntöä sekä erilaisia kansainvälisiä velvoitteita. Samalla kysymystä tarkastellaan myös erilaisten esitöiden kautta.

Alueiden käytön suunnittelun perusteet löytyvät maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:stä, jossa säädetään alueiden käytön suunnittelujärjestelmästä. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmänä toimii lain 4 §:n mukaan kaavoitus, jolla järjestetään ja ohjataan muun muassa kuntien maankäyttöä. Osana alueiden käytön suunnittelua ovat kuitenkin erilaiset tavoitteet, jotka luovat pohjan suunnittelulle. Näistä tavoitteista on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä. Pykälä sisältää kaikki ne tavoitteet, joita alueiden käytön suunnittelulla pyritään edistämään. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteissa korostetaan suunnittelun vuorovaikutteisuutta. Samalla tavoitteissa kuitenkin korostetaan myös riittävää vaikutusten arviointia.¹⁴

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä käsiteltäviä tavoitteita on useita. Nämä tavoitteet täydentävät maankäyttö- ja rakennuslaille sen 1 §:ssä säädettyä yleistä tavoitetta. Kaikki 5 §:n mukaiset tavoitteet ovat yhtä sitovia kaikkien kaavamuotojen kohdalla. Samalla kaavojen omat sisältövaatimukset täydentävät 5 §:n mukaisia tavoitteita. Lain 5 § sisältää kuitenkin yleisesti kaikki ne tavoitteet, joita kaavoituksen kautta pyritään edistämään.¹⁵ Kaikki 5 §:n mukaiset tavoitteet tulevat kuitenkin edustetuksi myös yhden tai useamman erilaisen kaavamuodon omissa sisältövaatimuksissa. Samalla lain 5 §:n mukaiset tavoitteet kuitenkin myös ohjaavat sitä, miten erilaisten kaavaratkaisujen kohdalla tullaan soveltamaan kaavojen sisältövaatimuksia.¹⁶

Kokonaisuudessaan erilaiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet jakautuvat lain 5 §:n 1 momentissa yhteentoista erilaiseen kohtaan. Näitä tavoitteita edistetään pykälän 1 momentin mukaan perustuen vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin. Tällöin esille nousee

¹⁴ HE 101/1998 vp. s. 62.

¹⁵ HE 101/1998 vp. s. 62.

¹⁶ HaVL 21/1998 vp. s. 5.

kuitenkin kysymys siitä, mitä on riittävä vaikutusten arviointi. Lain esitöissä ei ole kiinnitetty huomiota tähän kysymykseen. Samalla kysymykseksi kuitenkin nousee myös se, mikä taho määrittelee riittävän vaikutusten arvioinnin tason. Nykyisen 5 §:n 1 momentin kohdalla vaatimus riittävästä arvioinnista on hyvin epämääräinen. Pykälässä säädetyt tavoitteet ovat kuitenkin hyvin monimuotoisia. Tavoitteet käsittelevät muun muassa elinympäristöä, yhdyskuntarakennetta, asuntotuotantoa, yhdyskuntarakennetta, palvelujen saatavuutta sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Täten alueiden käytön suunnittelun tavoitteet eivät rajoitu vain muutamalle pienelle osa-alueelle, jota pyritäisiin kehittämään. Sen sijaan alueiden käytön suunnittelulla ja sen suunnittelujärjestelmillä pyritään vaikuttamaan yhteiskunnallisesti hyvinkin suuriin ja merkittäviin kokonaisuuksiin. Tällöin alueiden käytön suunnittelussa ja siten myös maankäytön suunnittelulla on hyvin merkittäviä yhteiskunnallisia tehtäviä ja vaikutuksia.

Vaikka edellä mainitut tavoitteet ovatkin yhteiskunnallisesti merkittäviä, kuuluvat niiden joukkoon myös erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet. Laissa säädetyt luonnonympäristöä koskevat tavoitteet käsittelevät ympäristöarvoihin, ympäristöhaittojen ehkäisyyn sekä luonnonvaroihin liittyviä seikkoja. Nämä tavoitteet ovat yhteydessä luonnonsuojelu-, ympäristönsuojelu- sekä luonnonvaraoikeuteen. Kaikilla näillä oikeuden alalajeilla on omat ominaispiirteensä ja omat olennaiset säädöksensä niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta merkittävää säädäntöä löytyy myös maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolelta. Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla tavoitteilla on myös yhteistä lainsäädäntöä.

2.1 Luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä yhdeksi alueiden käytön suunnittelun ympäristöä koskeväksi tavoitteeksi on säädetty luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei kuitenkaan ole ainoa laki, joka käsittelee kyseistä kokonaisuutta. Luonnonsojelulain 1 §:n 1 kohta ilmaisee selkeästi, että myös luonnonsuojelulain tarkoituksena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. Tällöin luonnonsuojelulain sisältämä lainsäädäntösäädäntö on otettava huomioon maankäytön suunnittelussa. Lait ovat täten toisiaan tukevia ja toistensa sisältöä täydentäviä.

Biodiversiteetillä eli luonnon monimuotoisuudella voidaan tarkoittaa kokonaan kaikkea elämää. Luonnon monimuotoisuudella voidaan kuitenkin tarkoittaa myös paljon muutakin. Luonnon monimuotoisuuden käsite kattaa myös muun muassa geologisen monimuotoisuuden sekä ekosysteemien toimivuuden. Luonnon monimuotoisuuden käsitteen alle onkin pystytty kokoamaan yhden yhdenvertaisen käsitteen alle kaikki luonnon eri tasot ja osat. Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen on suomalaisen luonnonsuojelulainsäädännön nykyisin keskeinen osa-alue.¹⁷

Luonnonsuojelulain kohdalla sen sääntelymekanismit on syytä pitää erillään itse luonnonsuojelulain tavoitteista. Luonnonsuojelulain sääntelymekanismit ovat niitä mekanismeja, joilla itse tavoitteita on tarkoitus edistää. Suurin osa niistä keinoista, jotka luonnonsuojelulaki sisältää, tähtäävät nimenomaan luonnon monimuotoisuuden edistämiseen. Lain sisältämät keinot voivat kuitenkin edistää myös muita luonnonsuojelulain mukaisia tavoitteita.¹⁸ Täten luonnon monimuotoisuuden edistäminen on merkittävin tavoite lain käsittelemille keinoille.

2.1.1 Luonnonsuojelu kansainvälisissä sopimuksissa

Suomi on jo useiden vuosikymmenten ajan toteuttanut kansainvälistä yhteistyötä luonnonsuojelun parissa. Tästä esimerkkinä toimii Suomen jäsenyys Kansainvälisessä Luonnonsuojeluliitossa (IUCN), sillä Suomi on ollut liiton jäsen vuodesta 1968 alkaen. Kansainvälisen oikeuden parissa on kuitenkin useita erilaisia valtiosopimuksia, jotka Suomi on allekirjoittanut ja ratifioinut. Kansainvälisen oikeuden parissa on monia merkittäviä sopimuksia ja julistuksia, joilla on oma merkityksensä myös kotimaiselle luonnonsuojelulle. Tällaisia ovat esimerkiksi vuonna 1972 annettu Yhdistyneiden kansakuntien (YK) niin sanottu Tukholman julistus sekä maailman luonnon peruskirja, joka on hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselmana vuonna 1982. Päätöslauselmassa todetaan muun muassa kaikkien elämänmuotojen olevan arvokkaita. Samalla päätöslauselmassa esitetään luonnon monimuotoisuutta koskevia yleisiä periaatteita sekä muita seikkoja, joilla luonnonsuojelua voidaan edistää.

Näiden lisäksi merkittävänä kansainvälisenä sopimuksena toimii Rio de Janeirossa 1992 tehty Yhdistyneiden kansakuntien biologisen monimuotoisuuden yleissopimus (SopS 78/1994). Sopimus on

¹⁷ Suvantola – Similä 2011 s. 16.

¹⁸ Suvantola – Similä 2011 s. 17.

puolestaan tullut Suomessa voimaan kuitenkin vasta vuonna 1994. Yleissopimukselle on sen 1 artiklassa asetettu erilaisia tavoitteita. Sopimuksessa asetettuja tavoitteita ovat biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn tasapuolinen ja oikeudellinen jako. Yleissopimuksessa säädetään tavoitteiden lisäksi kuiteinkin myös erilaisista suojeleminen tavoista. Yleissopimuksen 8 artiklassa käsitellään in situ –suojeleminen kun taas sopimuksen 9 artiklassa käsitellään ex situ –suojeleminen. In situ –suojeleminen tarkoitetetaan kasvupaikalla tapahtuvaa suojeleminen, kun taas ex situ –suojeleminen viitataan etäsuojeleminen. Näiden suojelemityyppien yhdistelmää kutsutaan nimellä yhdennetty suojeleminen.¹⁹ Yleissopimuksen 9 artiklassa käsitelty ex situ –suojeleminen on kuitenkin artiklan mukaan tarkoitettu pääasiallisesti in situ –suojeleminen täydentämiseksi. Yleissopimuksen tavoitteisiin kuuluvaa biologisen monimuotoisuuden osien kestävä käyttöä puolestaan käsitellään yleissopimuksen 10 artiklassa.

Eräs toinen merkittävä yleissopimus on Bonnin sopimus eli Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojeleminen (SopS 62/1988). Yleissopimuksen 2 artiklassa käsiteltyjen pääperiaatteiden mukaisesti sopimusosapuolet katsovat tärkeäksi suojeleminen muuttavia lajeja ja ryhtyvät toimintaan aina kun se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista. Samalla sopimusosapuolen on 2 artiklan mukaan kuitenkin ryhdyttävä toimiin, jottei jokin muuttava laji muutu erittäin uhanalaiseksi. Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusosapuolten on myös edistettävä ja tuettava muuttavia lajeja koskevaa tutkimusta. Lisäksi 2 artiklassa sopimusosapuolten tulee pyrkiä rauhoittamaan yleissopimuksen liitteessä 1 luetellut lajit sekä tekemään sopimuksia liitteessä 2 mainittujen lajien vaalimiseksi ja suojeleminen. Bonnin sopimuksella onkin siis pyritty suojeleminen lajeja, joiden suojeleminen ei yksin voitaisi antaa yhden sopimusosapuolen suojeleminen. Bonnin sopimuksella suojeleminen on siis laajennettu kaikkien sopimusosapuolten vastuulle.

Suomi on kuitenkin liittynyt myös moniin muihin kansainvälisiin luonnonsuojelemitullisiin sopimuksiin. Ensimmäisenä esimerkkinä toimii Suomessa vuonna 2006 voimaan tullutta Euroopan neuvoston maisemayleissopimus (SopS 13-14/2006). Kyseisen sopimuksen 3 artiklan mukaan tavoitteina sopimukselle on maisemansuojeleminen, -hoidon ja –suunnittelun edistäminen. Samalla tavoitteena kuitenkin on myös järjestää eurooppalainen maisemayhteistyö. Toisena esimerkkinä toimii YK:n AEWA sopimus eli Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojeleminen tehty sopimus (SopS

¹⁹ Laaka-Lindberg et al. 2013 s. 111.

9/2000), jossa sopimusosapuolet ryhtyvät toimenpiteisiin vesilintujen suotuisan tason suojelemiseksi tai palauttamiseksi. Kolmantena esimerkkinä puolestaan toimii Ramsarin sopimus eli Yhdistyneiden kansakuntien vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva yleissopimus (SopS 3-4/1976). Ramsarin sopimuksen tavoitteena on suojella niitä vesilintuja ja kosteikkoja, joita on pidettävä kansainvälisesti merkittäviä.

2.1.2 Luonnonsuojeluoikeus Euroopan unionissa

Vaikka luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymisen kannalta luonnonsuojelulaki onkin merkittävin kansallinen sääntelyn väline, on luonnonsuojelun kannalta olemassa myös muuta relevanttia kansainvälistä sääntelyä, johon Suomi on sitoutunut. Suomi osana Euroopan unionia on sidottu niihin Euroopan unionin säädöksiin kaikkien muidenkin säädösten ohella, jotka käsittelevät luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä. Euroopan unionilla on ollut ainakin joidenkin luonnonsuojelun osa-alueiden kohdalla merkitystä, sillä Euroopan unioniin liittymisellä on ollut joidenkin eliölajien kohdalla huomattava muutos²⁰.

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta lähtien, on Euroopan unionin tuottamalla sääntelyllä ollut omat vaikutuksensa alueiden käytön suunnittelun ympäristöä koskevien tavoitteiden parissa. Euroopan unionin luonnonsuojeluoikeus on ollut luonteeltaan sellaista, että sillä kateetaan kaikki luonnonsuojeluoikeudelliset keskeiset osa-alueet²¹. Neuvoston direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (1992/43/ETY) on alueiden käytön ympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta merkityksellinen. Kyseisestä direktiivistä käytetään myös nimeä luontodirektiivi. Luontodirektiivin lisäksi toinen merkittävä direktiivi on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi luonnonvaraisten lintujen suojelusta (2009/147/EC), jota kutsutaan myös lintudirektiiviksi. Nämä kaksi direktiiviä yhdessä ovat Euroopan unionin tärkeimmät luonnonsuojelusäädökset.²²

²⁰ Ks. http://yle.fi/uutiset/kuutteja_ennatysmaara_merikotkille_yli_400_poikasta_ja_lohikanan_elpyminen__tassa_hyvia_uutisia_luonnosta/9075218 (viitattu 11.8.2016).

²¹ Suvantola – Similä 2011 s. 43.

²² http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Lajien_suojelu/EUn_lintu_ja_luontodirektiivit (viitattu 26.7.2016).

Luontodirektiiville on luonnonsuojelulain tavoin asetettu erilaisia tavoitteita. Luontodirektiivin tavoitteet käyvät ilmi direktiivin 2 artiklasta. Luontodirektiiville asetettu ensimmäinen tavoite on direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan luonnon monimuotoisuuden säilymisen edistäminen, joka toteutetaan suojelemalla luonnonvaraisia eläimistöjä ja kasvistoja sekä luontotyyppisiä. Toisena tavoitteena on 2 artiklan 2 kohdan mukaan, että direktiivin sisältämällä toimenpiteillä pyritään suotuisan suojelun tason säilyttämiseen ja sen ennalleen saamiseen niiden luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kohdalla, joita yhteisö pitää tärkeänä. Yhteisön tärkeänä pitämät luontotyyppit on eritelty direktiivin 1 artiklassa. Ensimmäisellä yhteisön tärkeänä pitämällä luontotyyppillä tarkoitetaan niitä luontotyyppisiä, jotka luontaisella levinneisyysalueellaan ovat uhanalaisia. Toisena luontotyyppinä puolestaan toimivat ne, joiden luontainen levinneisyysalue on pieni. Levinneisyysalueen pienuus voi johtua taantumisesta tai luontaisesti rajoittuneesta alueesta. Kolmantena yhteisön tärkeänä pitämänä luontotyyppinä puolestaan ovat ne, jotka sisältävät piirteitä yhdestä tai useammasta eri luonnonmaantieteellisestä alueesta. Piirteiden tulee olla luonnonmaantieteelliselle alueelle luonteenomaisia ominaisuuksia. Direktiivissä luonnonmaantieteellisiä alueita on lueteltu yhteensä yhdeksän.

Luontodirektiivi on luonteeltaan kovin yleisluontoinen verrattuna lintudirektiiviin. Lintudirektiivi onkin hyvä esimerkki yksittäiseen eliöryhmään kohdistuvasta kansainvälisestä sääntelystä. Luontodirektiivin tavoin myös lintudirektiiville on asetettu kuitenkin erilaisia tavoitteita. Ensimmäisenä tavoitteena direktiiville on sen 1 artiklan 1 kohdassa annettu luonnonvaraisten lintulajien suojelu. Toinen 1 kohdassa esiin nouseva tavoite on lintulajien hoitaminen. Kolmas tavoite on lintulajien sääntely. Samalla direktiivi antaa 1 kohdan mukaan erilaisia säännöksiä niiden hyödyntämisestä. Direktiivi ei kuitenkaan kohdistu vain itse lintuihin. Kuten direktiivin 1 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, lintujen lisäksi direktiiviä sovelletaan myös lintujen muniin, lintujen pesiin sekä lintujen elinympäristöihin. Direktiivin 2 artiklassa puolestaan säädetään siitä, kuinka jäsenvaltioiden tulee lintulajien kantojen ylläpitämissä ottaa huomioon erilaisia vaatimuksia. Vaatimuksina ovat esimerkiksi ekologiset, tieteelliset sekä taloudelliset vaatimukset. Yksittäisten eliölajien suojelun sääntelyssä on siis mahdollista täten antaa vielä erikseen vaatimuksia, joita lajien suojelussa tulee tavoitteiden lisäksi ottaa huomioon.

Lintu- ja luontodirektiivi eivät kuitenkaan ole ainoat Euroopan unionin luonnonsuojeluoikeuden keskeiset säädökset. Mainittujen direktiivien lisäksi merkittävänä luonnonsuojelusäädöksenä toimii

muun muassa neuvoston asetus luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä (338/97), eli niin sanottu CITES-asetus²³. Samalla merkittävänä säädöksenä toimii myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY). Yhdessä nämä neljä säädöstä muodostavat Euroopan unionin luonnonsuojelusäätelyn keskiön.²⁴ Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten alueiden käytön ympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla niin sanotulla CITES-asetuksella ei kuitenkaan ole merkittävää roolia. Sen sijaan ympäristövastuudirektiivillä on oma merkityksensä alueiden käytön suunnittelun kannalta, vaikkakin vaikutusta voidaankin pitää epäsuorana. Ympäristövastuudirektiivin merkitys on siinä, että sen kautta luodaan vastuujärjestelmä aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseksi ja ehkäisemiseksi²⁵. Säädöksen vaikutus on epäsuora siksi, että direktiivi kohdistuu myös ennaltaehkäisevään toimintaan. Vaikka ennaltaehkäisevä toiminta painottuu enemmänkin maankäytön toteutukseen, sillä on oma merkityksensä jo alueiden käytön suunnittelun parissa. Tällä perusteella ympäristövastuu tulee ottaa huomioon suunnittelun kohdalla, jotta toteutusta varten pystytään vähentämään mahdollisia haittoja.

Euroopan unionin luonnonsuojeluoikeuden parissa ekologisen yhtenäisyyden ja vihreän infrastruktuurin käsitteet ovat keskeisiä käsitteitä. Nämä käsitteet ovat merkityksellisiä erityisesti tulevaisuuden luonnonsuojelun parissa. Näillä käsitteillä on myös omat merkityksensä alueiden käytön ympäristöä koskevien tavoitteiden parissa. Ekologisen yhtenäisyyden kohdalla merkityksellistä on erityisesti se, että maankäytölliset ratkaisut korostuvat. Ekologisen yhtenäisyyden kohdalla kuitenkin maankäytön ratkaisuissa keskitytään suojelualueiden ulkopuolisiin alueisiin. Samalla ekologisen yhtenäisyyden kohdalla korostuu myös se, miten luonnonsuojelun tavoitteita olisi mahdollista saada tuettua maankäytön ohjauksella. Vaikka ekologisella yhtenäisyydellä on oma merkityksensä alueiden käytön suunnittelun parissa, on oma merkityksensä myös vihreän infrastruktuurin käsitteellä. Vihreän infrastruktuurin käsitteellä tarkoitetaan verkostoa, joka koostuu toisiinsa liittyvistä luonnonalueista. Vihreän infrastruktuurin käsitteellä pyritään edistämään muun muassa aluesuunnittelupolitiikkojen ja muiden merkittävien politiikkatoimien välistä koordinaatiota.²⁶ Euroopan unionin

²³ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

²⁴ Suvantola – Similä 2011 s. 42.

²⁵ Suvantola – Similä 2011 s. 43.

²⁶ Suvantola – Similä 2011 s. 44-45.

luonnonsuojeluoikeuden parissa käytettävien käsitteiden sisällön kautta on alueiden käytön suunnittelulla täten oma roolinsa luonnonsuojelussa. Samalla alueiden käytön suunnittelun merkitys luonnonsuojelussa on varmasti jättänyt jälkensä myös Suomessa 1999 säädettyyn maankäyttö- ja rakennuslakiin, jossa puolestaan säädetään alueiden käytön suunnittelun ympäristöä koskevista tavoitteista.

Merkittävänä luonnonsuojelun kansainvälisenä sopimuksena toimii myös Bernin sopimus eli yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (SopS 29/1986). Sopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaisesti luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden luonnollisen elinympäristön suojeleminen. Samalla yleissopimuksen tavoitteena on myös sellaisten lajien suojeleminen ja luonnonalueiden suojeleminen, jonka toteuttamiseksi kahden tai useamman valtion välinen yhteistyö, tai yhteistyön kehittäminen, on tarkoituksenmukaista. Yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää niihin lajeihin, jotka ovat erittäin uhanalaisia tai vaarantuneita. Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusosapuolilla on velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimiin luonnonvaraisten kasvi- ja eläinkantojen pitämiseksi artiklan 2 mukaisella tasolla tai kantojen sopeuttamiseksi artiklan mukaiselle tasolle. Bernin sopimus on Euroopan unionin lainsäädännön kannalta merkittävä siksi, että sopimus on johtanut muun muassa Natura 2000-verkostoa ja luontodirektiiviä koskevan säätelyn luomiseen²⁷.

2.1.3 Luonnonsuojelulainsäädäntö Suomessa

Luonnonsuojelulain ollessa merkittävin kotimainen luonnonsuojelua koskeva säädös, on pohja sille kuitenkin luotu perustuslaissa. Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:ssä säädetään vastuusta ympäristöstä. Pykälän 1 momentin mukaan ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.” Samalla pykälän 2 momentissa säädetään julkisen vallan pyrkimyksestä turvata ”jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” Tällä on korostettu sitä, että laaja-alainen yhteistyö eri toimijoiden kesken on yksi edellytys ympäristönsuojelulle²⁸. Vuoden 2000 alusta voimaan tullut uusi perustuslaki luo täten pohjan kotimaiselle luonnonsuojelulainsäädännölle. Vaikka ennen vuotta 2000 suomalaisessa lainsäädännössä oli luonnonsuojeluoikeudellisia lakeja ja muita säädöksiä, on

²⁷ http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Kansainvalinen_yhteistyö (viitattu 13.8.2016).

²⁸ HE 309/1993 vp. s. 66.

kotimaisessa lainsäädännössä luonnonsuojelu turvattu perustavanlaatuisesti juuri perustuslain 20 §:llä.

Luonnonsuojelua koskeva lainsäädäntö ei Suomessa ole uutta, sillä vuonna 1923 Suomeen saatiin ensimmäinen luonnonsuojelulaki (71/1923). Kyseinen laki oli voimassa aina 1990-luvulle saakka, jolloin voimaan astui nykyinen luonnonsuojelulaki alkuvuodesta 1997. Vuoden 1923 lain perusrakenne oli pitkään hyvinkin tyydyttävä. Vuoden 1923 laki oli omana aikanaan moderni. Samalla laki vastasi kansainvälistä kehitystä luonnonsuojelun säädännön taholla.²⁹ Suomessa onkin siis jo hyvin varhain huomattu luonnonsuojelun sääntelyn merkitys ja pyritty vastaamaan sääntelyn tarpeeseen. Samalla ensimmäinen luonnonsuojelulaki on ollut siihen tehtyine muutoksineen pitkään käypä ja lainsäädännöllisiin tarpeisiin vastaava.

Vuoden 1923 luonnonsuojelulaki on kuitenkin jättänyt oman jälkensä myös nykyiseen lakiin. Nykyisestä laista on nähtävissä periaatteellisia yhteneväisyyksiä vuoden 1923 lakiin. Kyseiset periaatteet ovat kuitenkin voimassa muuttuneessa muodossa. Yhä voimassa olevista periaatteista esimerkkinä toimii jako valtion ja yksityisen suojelualueisiin. Vaikka luonnonsuojelulain kohdalla kokonaisuudistus säädettiin vuonna 1996, oli kokonaisuudistusta suunniteltu jo aikaisemminkin. 1960-luvulla suunnitelmassa oli uudistaa luonnonsuojelulaki kokonaan. Tuolloin uudistusta ei kuitenkaan saatu aikaiseksi, joten kokonaisuudistus jäi 1990-luvun puoliväliin. Vaikka 1960-luvulla kokonaisuudistus olikin suunnitelmassa, ei itse lakiin kuitenkaan tehty periaatteellisia tai laajoja muutoksia.³⁰ Suuri uudistus vuoden 1923 luonnonsuojelulakiin tehtiin kuitenkin vuonna 1991, jolloin lailla luonnonsuojelulain muuttamisesta (672/1991) tehtiin laajoja muutoksia tuolloiseen luonnonsuojelulakiin. Tällöin lakiin lisättiin säädöksiä luonnonsuojelun hallinnosta sekä uhanalaisista lajeista. Samalla lakiin kuitenkin tehtiin tarkistuksia, jotka kohdistuivat muun muassa säädöksiin luonnonsuojelusta yksityisen omistamalla alueella sekä toimenpidekielloista.³¹

Vaikka 1960-luvulla luonnonsuojelulain kokonaisuudistusta ei tehtykään, tehtiin tulevien vuosikymmenten aikana kuitenkin useita muutoksia kyseiseen lakiin. Muutokset koskivat monesti luonnonsuojelualueita sekä eliölaajien suojelua. Tämän lisäksi muuta luonnonsuojelun kannalta olennaista

²⁹ Suvantola – Similä 2011 s. 23.

³⁰ Suvantola – Similä 2011 s. 23.

³¹ HE 79/1996 vp. s. 5.

lainsäädäntöä on kehitetty ennen vuotta 1997, jolloin nykyinen luonnonsuojelulaki astui voimaan. Tästä esimerkkinä toimii erämaalaki (62/1991). Muun lainsäädännön kehittäminen on tapahtunut kuitenkin vasta 1980-luvulla ja sen jälkeen. Merkittävimpänä lainsäädännön uudistushankkeista on ollut kohdesuojelun ulkopuolella maa-aineslain (555/1981) säätäminen.³² Koska 1980-luvulla pyrittiin uudistamaan lainsäädäntöä kohdesuojelun ulkopuolelle, on sääntelyllä on pyritty vastaamaan kokonaisvaltaisemmin erilaisiin haasteisiin, joihin pelkällä luonnonsuojelulla ei välttämättä pystyttäisi vastaamaan. Tällöin luonnonsuojelulaki luo yhdessä muiden lakien kanssa tiiviimmän ja kattavamman lainsäädännöllisen kokonaisuuden.

Nykyinen luonnonsuojelulaki sai alkusysäyksensä 1990-luvun alussa, jolloin suunnitteilla oli vanhan luonnonsuojelulain 1 luvun muuttaminen. Muutokset eivät kuitenkaan koskaan tulleet voimaan, sillä ehdotettuja muutoksia ei koettu tyydyttäväiksi. Samalla kuitenkin myös Euroopan unionilla oli oma roolinsa. Koska Suomen Euroopan unionin jäsenyys alkoi näyttää todennäköiseltä, eivätkä ehdotetut muutokset olleet tyydyttäviä, ehdotus luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksesta asetettiin työryhmän laadittavaksi. Osana kokonaisuudistusta valmisteleavan työryhmän tehtävänä oli ottaa huomioon Euroopan unionin luonnonsuojelulainsäädännön vaatimukset. Samalla työryhmän tuli kuitenkin ottaa huomioon Suomessa pitkään esillä ollut tavoite luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksesta. Valmistelutyössään työryhmän tehtävänä olikin yhdistää nämä kaksi asiaa. Työryhmän valmistelutyön pohjalta säädettiin uusi luonnonsuojelulaki 1996.³³ Tällöin jo ensimmäisen kerran 1960-luvulla suunniteltu kokonaisuudistus saatiin valmiiksi. Ottaessaan muun muassa Euroopan unionin vaatimukset huomioon, uusi luonnonsuojelulaki oli entistä huomattavasti ajantasaisempi. Samalla uusi laki otti huomioon säännöksissään myös muita kansainvälisiä ulottuvuuksia.

Vuonna 1996 säädetty luonnonsuojelulaki pyrki siis vastaamaan myös kansainvälisiin muutoksiin luonnonsuojeluoikeudessa. Muutokset, joihin lailla pyrittiin vastaamaan, eivät kuitenkaan juontuneet pelkästään Euroopan unionin jäsenyydestä. Muutos, johon Suomen tuli nykyisellä luonnonsuojelulla myöskin vastata, oli muuttunut käsitys siitä, mitä luonnonsuojelu on. Siinä, missä luonnonsuojelua oli ennen pidetty luonnonkauniiden alueiden säilyttämisenä, oli eliölajien ja niiden elinalueiden

³² Suvantola – Similä 2011 s. 24.

³³ Suvantola – Similä 2011 s. 24-25.

eiden suojelu nousi aikaisemman käsityksen tilalle. Tällöin luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen nousi luonnonsuojeluoikeuden parissa etualalle.³⁴ Suomalaisen luonnonsuojelulainsäädännön kehitykseen ei siis vaikuttanut ainoastaan kansainväliset velvoitteet, vaan kehitykseen vaikutti myös luonnonsuojelun käsitteen muuttuminen ajan kuluessa. Luonnonsuojelun käsite sai siis laajemman sisällön, kuin mitä sillä aikaisemmin oli, jolloin paine kansallisella tasolla muuttaa luonnonsuojelulainsäädäntöä ajanmukaisemmaksi kasvoi. Luonnonsuojelun käsitteen muutos ei siis ollut ainoa syy luonnonsuojelulain uudistamiselle, vaan käsitteellinen muutos yhdessä kansainvälisten säädösten ja velvoitteiden kanssa loi kokonaisuuden, jonka vuoksi luonnonsuojelulain kokonaisuudistus toteutettiin.

Kokonaisuudistuksen myötä luonnonsuojelulaki on kuitenkin muuttunut myös monilta muilta osin. Ensimmäisenä esimerkkinä tästä toimii se, miten laajoja nykyinen ja vanha luonnonsuojelulaki ovat. Vuoden 1923 luonnonsuojelulaki oli laajuudeltaan vain 27 §:n mittainen. Sen sijaan nykyinen luonnonsuojelulaki on laajuudeltaan 77 §:n mittainen. Kokonaisuudistuksen myötä lakien sisältö on kuitenkin muuttunut muutenkin kuin vain pykälien määrän kohdalla. Siinä missä vuoden 1923 laissa oli vain kolme lukua, joiden sisältöinä olivat luonnonsuojelu valtiolle kuuluvalla alueella, luonnonsuojelu yksityiselle kuuluvalla alueella sekä erityisiä säännöksiä, on vuonna 1996 säädetyn lain sisältö paljon laajempi ja monipuolisempi. Ensinnäkin nykyinen luonnonsuojelulaki sisältää 12 lukua aikaisemman kolmen sijasta. Pelkästään tämän vuoksi uusi laki on aikaisempaa laajempi. Tarkastellessa lakien välisiä eroavaisuuksia, tulee kuitenkin ottaa huomioon lakien sisällölliset eroavaisuudet.

Sisällöllisesti vuoden 1923 ja 1996 laeilla on hyvinkin paljon eroavaisuuksia. Osittain tähän vaikuttaa myös Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995. Tämä on nähtävissä muun muassa siten, että vuoden 1996 luonnonsuojelulaissa säädetään sen 10 luvussa Euroopan yhteisön Natura 2000 –verkostoa koskevista erityissäännöksistä. Tässä mielessä onkin loogista, että kyseistä sääntelyä ei ole ollut aikaisemmassa vuoden 1923 laissa. Toisena merkittävänä sisällöllisenä eroavaisuutena on, että luonnonsuojelusta on säädetty nykyisessä laissa hyvin paljon monipuolisemmin ja kattavammin kuin aikaisemmassa laissa. Aikaisemmassa laissa luonnonsuojelun sääntely oli jaettu valtiolle kuuluvalle alueelle ja yksityiselle kuuluvalla alueella. Nykyisessä laissa luonnonsuojelu sen sijaan on jaettu

³⁴ HE 79/1996 vp. s. 6-7.

2 luvun mukaiseen luonnonsuojelusuunnitteluun, 3 luvun mukaisiin luonnonsuojelualueisiin ja luonnonmuistomerkkeihin, 4 luvun mukaiseen luonnontyyppien suojeluun, 5 luvun mukaiseen maiseman suojeluun sekä 6 luvun mukaiseen eliölajien suojeluun. Tämän lisäksi nykyisessä laissa säädetään vielä erikseen luvuissa 7 ja 8, joissa säädetään luonnonsuojelun toteuttamisesta sekä toimenpidekielloista, pakkokeinoista ja rangaistuksista. Vaikka aikaisempi luonnonsuojelulaki sisältää nykyisen lain lukujen mukaista sääntelyä, on sääntelyä huomattavassa määrin ollut vähemmän.

Vaikka nykyinen luonnonsuojelulaki on laajempi ja kattavampi kuin aikaisempi, ei se kuitenkaan yksin pysty vastaamaan kaikkiin luonnonsuojelun haasteisiin. Tämän vuoksi onkin otettava huomioon kaikki ne muut lait, jotka on säädetty vanhan luonnonsuojelulain aikana tukemaan luonnonsuojelulain tavoitteita. Kaikki nämä lait ovat myös nykyisen luonnonsuojelulain kannalta olennaisia, sillä lait muodostavat nykyisen luonnonsuojelulain kanssa entistä lakien kokonaisuutta monipuolisemman kokonaisuuden. Tämän puolestaan johtuu ainakin osittain siitä, että luonnonsuojelulain lisäksi myös muita lakeja on uudistettu ja päivitetty vuosien varrella. Täten luonnonsuojeluoikeus koostuu useista eri laeista, jotka kuitenkin yhdessä luovat luonnonsuojelun kokonaisuuden.

2.2 Ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä yhdeksi luonnonympäristöä koskevaksi alueiden käytön suunnittelun tavoitteeksi on säädetty ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen. Ympäristönsuojelussa on lähtökohtaisesti kyse pilaantumisen torjunnasta, joka puolestaan perustuu kahden eri peruslähtökohtaan. Ensimmäisen peruslähtökohdan mukaan ympäristönsuojelussa tulee päästä vaikuttamaan muun muassa suoriin päästöihin sekä muihin välittömästi tai välillisesti ympäristön laatua heikentäviin tekijöihin. Toisena peruslähtökohtana on erilaisten riittävän tason riskien hallinta sellaisten toimintojen kanssa, joiden päästämistä ympäristöön ei voida sallia lainkaan.³⁵

Maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi ympäristönsuojelusta sekä ympäristöhaittojen ehkäisemisestä säädetään myös muissa laeissa. Pohjan ympäristönsuojeluoikeudelle kuitenkin luo perustuslain 20 §, jossa säädetään muun muassa vastuusta ympäristöstä. Ympäristönsuojelun kannalta merkittävimpänä kotimaisena säädöksenä toimii kuitenkin ympäristönsuojelulaki. Samalla merkittävänä ympäristönsuojelulakia täydentävänä säädöksenä toimii valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta

³⁵ Hollo 2009 s. 423.

(713/2014). Ympäristönsuojelulain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Lain ensimmäisenä tarkoituksena on ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen sekä päästöjen ehkäiseminen. Ensimmäiseen tavoitteeseen kuuluu kuitenkin myös pilaantumisesta aiheutuneiden haittojen poistaminen ja ympäristövahinkojen torjuminen. Toisena ympäristönsuojelulain 1 §:n mukaisena tavoitteena on terveellisen, viihtyisän ja luonnontaloudellisesti kestävän ja monimuotoisen ympäristön turvaaminen sekä kestävän kehityksen tukeminen ja ilmastomuutoksen torjuminen. Lain 1 §:n kolmantena tavoitteena toimii luonnonvarojen kestävän käytön edistäminen sekä jätehaittojen vähentäminen ja ehkäiseminen. Neljäs 1 §:n mukainen tavoite on puolestaan ympäristövaikutusten arvioinnin tehostaminen ja huomioon ottaminen. Lailla on olemassa myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksia edistäviä tavoitteita, joista puolestaan säädetään ympäristönsuojelulain 1 §:n 5 kohdassa.

Ympäristöhaittojen ehkäisemisestä ei kuitenkaan säädetä vain ympäristönsuojelulaissa, sillä ympäristöhaittojen ehkäisemisen kannalta merkittävä säädös on laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) eli niin sanottu YVA-laki. Lain tavoitteena on 1 §:n mukaisesti edistää ympäristövaikutusten arviointia (YVA). Samalla tavoitteena on myös yhtenäistää ympäristövaikutusten huomiointia suunnittelussa ja päätöksenteossa. Lailla on kuitenkin myös tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia koskevia edistämistavoitteita. Lain 2 luvussa säädetään itse arviointimenettelystä ja sen toteuttamisesta. Lain 3 luku puolestaan on merkittävä kansainvälisen ulottuvuutensa vuoksi, sillä luvussa säädetään ympäristövaikutuksista, jotka ylittävät valtioiden rajat. Laissa esitetyn perusteella ympäristövaikutukset ovat osittain myös ylikansallisia, jolloin kaikki vaikutukset eivät rajaudu vain tietyille alueille, vaan niillä saattaa olla myös paljon laajempia vaikutuksia. Tällöin rajat ylittävien vaikutusten huomiointi on hyvinkin tarkoituksenmukaista.

Ympäristönsuojelu tarkoittaa laajasti kaikkia niitä ohjausjärjestelmiä, joiden kautta laadulliset vaatimukset elinympäristölle sekä luonnonsietokyky ihmisten ympäristönkäytön kohdalla voidaan varmistaa. Ympäristönsuojeluoikeuden ohjauskeinot voidaan jakaa toimintojen osalta kahteen eri osaan. Ensimmäisenä osana toimii ennakkovalvonta, johon kuuluvat muun muassa erilaiset lupajärjestelmät. Toisena osana toimii jälkivalvonta, johon puolestaan kuuluu muun muassa harjoitettavien

toimintojen ympäristövaikutusten seuranta. Sekä ennakkovalvonnan että jälkivalvonnan kautta pyritään ympäristön pilaantumisen hillintään ja ehkäisyyn. Toisin kuin ennakkovalvonnan osalta, jälkivalvontaan kuuluvat muun muassa erilaiset sanktiot, mikäli kyse on lainvastaisesta tilanteesta.³⁶

Ympäristöoikeuden ohjauskeinoilla on mahdollista vaikuttaa inhimilliseen käyttäytymiseen kolmella eri tasolla. Ensimmäisen vaikuttamisen tasona toimii moraalinen taso. Toisena tasona puolestaan toimii talouden taso. Sen sijaan oikeuden taso toimii kolmantena vaikuttamisen tasona. Moraalisen tasolla erilaiset toimijat toimivat omien eettisten vakaumustensa perusteella erilaisten ympäristöä koskevien tavoitteiden suuntaisesti. Talouden tasolla sen sijaan sekä tuottajan että kuluttajan saa toimimaan halutulla tavalla hintamekanismi. Toisin kuin moraalisen ja talouden tasolla toimijoiden erilaisten ympäristötavoitteiden suuntaisesti toimintaa ohjataan oikeusnormien kautta. Oikeusnormeihin olennaisesti kuuluvat kuitenkin myös erilaiset sanktiot.³⁷

Ympäristösääntelyllä on säädännön kehittymisen näkökulmasta erilaisia kehityspiirteitä. Eräänä kehityspiirteinä toimivat ylikansalliset metatavoitteet. Ympäristösääntelyssä eräänä ominaispiirteinä on se, miten kansallinen, eurooppalainen ja kansallinen oikeus kytkeytyvät toisiinsa. Erilaisten kansainvälisten säädösten olemassaolo voi johtaa tällaisten metavelvoitteiksi kutsuttujen säädösten noudattamiseen kansallista lainsäädäntöä tulkitsemalla kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Osittain näin kuitenkin tulisi toimia. Samalla ääritilanteissa kansallinen lainsäädäntö tulisi sivuuttaa kansainvälisen sääntelyn vuoksi. Tämän lisäksi erään näkökulman mukaan ympäristönäkökulmasta paikallisen ja kansainvälisen tason erottelulla ei ole väliä, sillä kaikki ympäristöongelmat eivät aina ole oikeudellisesti yhteen paikkaan sidottuja. Tällöin tietyt ongelmat ovat aina kansainvälisiä, vaikka ne alueellisesti rajautuisivatkin yhden valtion alueelle.³⁸

Sääntelyn yksityiskohtaistuminen ja teknistyminen ovat eräitä kehityspiirteitä. Ympäristöoikeudellinen sääntely on ajan saatossa muuttunut yksityiskohtaisemmaksi, jolloin säädännön piiriin on tullut

³⁶ Hollo 2009 s. 419-420.

³⁷ Ekroos et al. 2014 s. 29.

³⁸ Karhu – Määttä 2010 s. 69-70.

useampia erilaisia kokonaisuuksia. Eräänä kehityspiirteenä puolestaan toimii myös säädösten integroituminen. Tällöin ympäristöoikeudelliset säädökset toimivat rinnakkaisina, päällekkäisinä ja toisiinsa täydentäviä. Usean lain soveltaminen yhtäaikaaisesti voi kuitenkin johtaa erilaisiin jännitteisiin.³⁹

2.2.1 Ympäristönsuojelu kansainvälisissä sopimuksissa

Kansainvälisiä ympäristöongelmia on ollut olemassa hyvin pitkään. Erityisesti 1800-luvulla ja 1900-luvun alkupuolella kansainväliset ympäristöongelmat olivat kahdenkeskisiä. Erilaiset ympäristöongelmat ratkaistiin yleensä riitojenratkaisun kautta. 1960-luvulta lähtien ympäristöongelmat alettiin kuitenkin nähdä useamman toimijan välisinä ongelmina, jolloin kahdenvälinen ongelmienratkaisu ei ollut enää tarkoituksenmukainen. Tällöin kansainvälisen oikeuden myötä luotiin ympäristödiplomatialle edellytykset. Ympäristödiplomatian kautta alettiin systemaattisesti säännellä erilaisia ympäristöongelmia.⁴⁰

1960-1970-luvuilla ympäristödiplomatian kautta pyrittiin lähinnä sellaisten ympäristövaikutusten estämiseen, jossa ympäristöongelmat olivat kansallisia rajoja ylittäviä. 1980-1990-luvuilla ympäristödiplomatian painopiste alkoi vähitellen muuttua globaalien ympäristöongelmien ratkaisemiseen ja estämiseen. Erityisesti valtioiden yhteiset intressit globaalien ympäristöongelmien ratkaisemiseksi johtivat tällaisten ympäristöongelmien esiin nostamiseen. Kansainvälisen oikeuden parissa tämä puolestaan johti siihen, että alettiin kehittämään erilaisia ympäristöregiimejä ongelmien ratkaisemiseksi ja ehkäisemiseksi.⁴¹

Kansainvälisten ympäristösopimusten kattaman alan laajuus on vuosien saatossa muuttunut. Nykyisin ympäristösopimusten sääntely kattaa myös sellaisia osa-alueita, jotka olivat ennen vain kansallisen sääntelyn piirissä. Kansainvälinen sääntely ulottuukin nykyisin muun muassa yritysten toimintaan. Tämän johtuu siitä, että ympäristöä kuluttava toiminta on useimmiten lähtöisin muusta toimijasta kuin julkisen sektorin toimijasta.⁴² Kansainvälisillä ympäristösopimuksilla pyritään siis sääntelemään yhä tarkemmin sellaisia asioita, joiden vaikutuspiirissä ovat yksityiset kansalaiset sekä yritykset. Ympäristösopimusten kautta ei siis säädellä enää vain valtioiden tai julkisten toimijoiden

³⁹ Karhu – Määttä 2010 s. 71-73.

⁴⁰ Kuokkanen 2010 s. 165-166.

⁴¹ Kuokkanen 2010 s. 166.

⁴² Kuokkanen 2010 s. 169.

toimintaa, vaan sääntely kohdistuu enemmänkin kaikkiin valtioissa toimiviin toimijoihin. Kansainvälisen oikeuden kannalta merkittävät ympäristösopimukset voivat olla merkittäviä niin alueellisesti kuin globaalisti. Sopimukset voivat koskea esimerkiksi vain Itämeren alueen valtioita tai kaikkia maailman valtioita sen mukaisesti, miten sopimukseen kukin maa on sitoutunut. Näistä kansainvälisoikeudellisista sopimuksista tulee ympäristönsuojelun kohdalla kuitenkin nostaa esiin muutamia.

Ilmastonmuutosta koskevaa Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimusta (SopS 61/1994) vuodelta 1992 on pidetty ensimmäisenä maailmanlaajuisena kestävä kehityksen sopimuksena⁴³. Tässä mielessä sopimus on kansainvälisoikeudellisesti hyvin merkittävä. Sopimuksen tavoitteena on sen 2 artiklan mukaan vakiinnuttaa ilmakehässä olevien kasvihuonekaasujen pitoisuus tasolle, jolla ilmastojärjestelmälle ei aiheudu vaarallista häiriötä ihmisten toimesta. Samalla taso tulee kuitenkin saavuttaa siten, että ekosysteemien tulee sopeutua luonnollisella tavalla ilmaston muutokseen sekä siten, ettei elintarviketuotanto vaarannu. Lisäksi kestävä taloudellinen kehitys tulee mahdollistaa. Ilmasopimusta täydentää Kioton pöytäkirja, jota on puolestaan pidetty ensimmäisenä oikeudellisesti sitovana kansainvälisenä sopimuksena, jolla päästöjä on vähennetty⁴⁴.

Merkittävänä kansainvälisenä ympäristönsuojelun sopimuksena toimii myös Yhdistyneiden kansakuntien otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus (SopS 51/1998) vuodelta 1985. Sopimuksen tavoitteena on lopettaa sellaisten aineiden käyttö, jotka heikentävät ilmakehän otsonikerrosta. Tätä sopimusta puolestaan täydentää Yhdistyneiden kansakuntien otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva Montrealin pöytäkirja (SopS 65-66/1988) vuodelta 1987. Yhdessä sekä sopimus että pöytäkirja käsittelevät otsonikerrosta tuhoavien aineiden lopettamisen lisäksi otsonikerroksen suojelua sekä siihen kohdistuvaa tutkimusta.

Merkittävänä sopimuksena toimii myös Århusissa 1998 laadittu Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121-122/2004). Sekä Suomi että Euroopan unioni ovat ratifioineet sopimuksen. Suomi ratifioi sopimuksen 1.9.2004, kun taas Euroopan unioni

⁴³ Ekroos et al. 2014 s. 71.

⁴⁴ http://www.ym.fi/fi-fi/ymparisto/ilmasto_ja_ilma/ilmastonmuutoksen_hillitseminen/kansainvaliset_ilmastoneuvottelut/Kioton_poytakirja (viitattu 21.8.2016).

ratifioi sopimuksen 17.2.2005. Kyseisen yleissopimuksen lisäksi tiedonsaannin ja osallistumisen kannalta keskeisenä pöytäkirjana toimii Kiovassa 2003 laadittu Yhdistyneiden kansakuntien pöytäkirja epäpuhtauksien päästöjä ja niiden riistoja koskevasta rekisteristä (SopS 58/2009).

Ympäristönsuojelussa merkittävänä tekijänä toimii ympäristövaikutusten arviointi, jota on käsitelty myös kansainvälisessä oikeudessa. Kansainvälisen oikeuden kannalta keskeisenä yleissopimuksena toimii Espoossa 1991 laadittu yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 67/1997). Tavoitteena yleissopimuksella on sellaisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi, jotka voivat aiheuttaa merkittävän haitallisia, rajat ylittäviä vaikutuksia. Samalla tavoitteena on myös ehkäistä ja rajoittaa erilaisia haittoja ennen hanketta koskevaa päätöksentekoa. Cavatissa 2003 laadittu strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja on toinen ympäristövaikutusten arviointia koskeva merkittävä kansainvälisen oikeuden tekijä. Merkittävänä meriensuojelun kansainvälisenä sopimuksena toimii myös Helsingissä 1992 laadittu Helsingin sopimus Itämeren merellisen ympäristön suojelusta (SopS 2/2000).

Kansainvälisen oikeuden parissa merkittävänä viime vuosina laadittuna sopimuksena toimii Pariisin ilmastopöytäkirja vuodelta 2015. Pariisin ilmastopöytäkirjan 2 artiklassa säädetään sopimukselle asetetuista tavoitteista. Ensimmäisenä tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötila esiteolliseen aikaan verrattuna selkeästi alle 2 °C:ssa. Lämpötilan nousulle on asetettu myös muita tavoitteita. Toisena tavoitteena sopimuksella on parantaa kyky sopeutumaan ilmastonmuutoksen haittavaikutuksiin. Samalla kuitenkin tavoitteena on myös kehittää kasvihuonekaasujen päästöjä siten, että ne eivät uhkaa ruokatuotantoa. Kolmas tavoite sopimukselle on rahoitusvirtojen ohjaaminen vähäpäästöiseen kehityskulkuun ja kehitykseen, jossa ilmaston muuttumiseen mukaudutaan joustavasti. Sopimuksella on siis pyritty hillitsemään ilmaston lämpenemistä asettamalla konkreettisia tavoitteita sille, kuinka paljon maapallon keskilämpötila saa kokonaisuudessaan ilmastonmuutoksen myötä nousta.

2.2.2 Ympäristönsuojelu Euroopan unionissa

Euroopan unionin keskeinen ympäristönsuojelua koskeva sääntely on vaikuttanut merkittävästi myös kotimaiseen sääntelyyn erityisesti rakenteen osalta⁴⁵. Euroopan unionilla ja ympäristönsuojeluun kohdistuvalla sääntelyllä on pitkät juuret. Euroopan unionin edeltäjä, Euroopan talousyhteisö, ei kuitenkaan perustamisensa jälkeen laatinut omaa ympäristöpolitiikkaansa. Talousyhteisö ei kuitenkaan laatinut myöskään hallittua ympäristösääntelyä.⁴⁶ Ajan kuluessa yhteisö kuitenkin alkoi säädellä erilaisia ympäristöön kohdistuvia päästöjä. Alussa luonnonsuojelua koskevat säädökset koskivat kuitenkin vain niin sanottuja perinteisiä sektoreita eli ilmaa, vettä ja jätettä. Tarkoituksena oli näiden sektoreiden integroitu tarkastelu yhtenäisen ohjauskeinon kautta. Tätä tarkoitusta toteutettiin muun muassa säädännön ja tavoitteiden asettamisen kautta. Yhteisöoikeudessa sektorikohtaisten ohjauskeinojen käyttö oli hallitsevaa aina 1990-lvulle saakka. Muutoksena tähän toimi kuitenkin neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (96/61/EY) eli niin sanottu IPPC-direktiivi.⁴⁷ IPPC-direktiivissä sektorikohtainen sääntely vaikuttaa ympäristöhaittoihin siten, että kokonaisvaltaisen ympäristönsuojelun sijasta se siirtää ongelmat vain toisaalle. IPPC-direktiivissä tähdätäänkin sen sijaan päästöjen ehkäisemiseen kaikkialla, missä sen on mahdollista. Kuitenkin jos päästöjen ehkäiseminen on mahdotonta, päästöt tulee tuolloin direktiivin mukaisesti supistaa mahdollisimman vähäisiksi.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) artikkelit 191-193 ovat ympäristön kannalta merkittäviä. 191 artiklassa säädetään muun muassa Euroopan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteista. Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteina ovat 191 artiklan 1 kohdan mukaan säilyttää ympäristön laatu sekä sen suojelu ja parantaminen. Samalla 1 kohdan mukaan tavoitteena ovat ihmisten terveyden suojelu, luonnonvaroihin kohdistuva järkevä ja harkittu käyttö. Viimeisenä tavoitteena 1 kohdassa mainitaan kansainvälisellä tasolla sellaisten toimenpiteiden edistäminen, joilla voidaan puuttua alueellisiin tai globaaleihin ympäristöongelmiin sekä ilmastonmuutoksen torjumiin. 192 artiklasta puolestaan käy ilmi ympäristöä koskeva säädösperusta. Sen sijaan 193 artiklassa

⁴⁵ Hollo 2009 s. 435.

⁴⁶ Hollo 2009 s. 12.

⁴⁷ Hollo 2009 s. 435.

nostetaan esiin ympäristötakuu.⁴⁸ 193 artiklan mukaisesti sopimusosapuolet voivat kuitenkin kansallisella säädöksellä säätää sopimusta tiukempia suojelutoimenpiteitä. Ehtona tälle kuitenkin on, että suojelutoimenpiteet ovat sopuoinnussa sopimuksen sisällön kanssa.

Euroopan unionilla on kuitenkin myös muita säädöksiä, jotka ovat ympäristönsuojelun kannalta merkittäviä. Ensimmäisenä voidaan mainita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (2011/92/EU) eli niin sanottu YVA-direktiivi. Direktiiviä on kuitenkin muutettu direktiivillä 2014/52/EU. Ensimmäisen kerran ympäristövaikutusten arvioinnista kuitenkin säädettiin Euroopan yhteisöjen direktiivillä jo vuonna 1985⁴⁹. Vuoden 1985 YVA-direktiivillä on myöskin yhteyksiä IPPC-direktiiviin. Molemmissa on katsottu korostettavan ympäristön kokonaisvaltaista tarkastelua.⁵⁰

Suomessa ympäristövaikutusten arvioinnista puolestaan säädetään lailla ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994) eli niin sanotulla YVA-lailla. YVA-lakia ollaan kuitenkin muuttamassa, sillä ympäristöministeriö on 25.4.2016 jättänyt lausuntopyynnön YVA-lain muuttamisesta. YVA-lain tavoitteena on lain 1 §:n mukaisesti ympäristövaikutusten arvioinnin kehittäminen sekä ympäristövaikutusten huomioon ottaminen päätöksenteossa ja suunnittelussa. Tavoitteena on myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja tiedonsaannin kehittäminen. Ympäristövaikutusten arviointi on ympäristönsuojelun kannalta merkittävää toimintaa. Samalla ympäristövaikutusten arviointia koskevan säädännön muuttamisella pyritään tehostamaan arviointia ja samalla parantamaan ympäristönsuojelua.

Toisena merkittävänä Euroopan unionin ympäristönsuojelun säädöksenä toimii Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjauksen osalta (2004/35/EY). Direktiivin tavoitteena on ehkäistä ja korjata erilaisia ympäristövahinkoja. Tämä tulee puolestaan direktiivin mukaan tapahtumaan yhteisen järjestelmän perustamisen kautta. Direktiivi on pantu täytäntöön Suomessa useilla eri laeilla, kuten lailla ympäristövahinkojen

⁴⁸ Ekroos et al. 2014 s. 76.

⁴⁹ Ks. Neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (85/337/ETY).

⁵⁰ Hollo 2009 s. 435.

korvaamisesta (737/1994) eli ympäristövahinkolailla sekä esimerkiksi luonnonsuojelulakiin ja ympäristönsuojelulakiin tehdyillä muutoksilla. Samalla direktiivin kannalta merkittävä kotimainen säädös on laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009).

2.2.3 Ympäristönsuojeluoikeus Suomessa

Ympäristöoikeudella on olemassa hyvin pitkät juuret. Ympäristöoikeudellinen sääntely ulottuu roomalaiseen oikeuteen saakka. Ympäristöoikeudellista sääntelyä on ollut myös keskiajalla Ruotsi-Suomessa, jolloin sääntelyn kohteena on ollut muun muassa vesien käyttö. Kuitenkin 1700-1800-luvulta lähtien Suomessa on ollut voimassa ympäristöoikeudellisia säädöksiä, joilla on säädelty muun muassa rakentamista.⁵¹ 1700-luvulla ympäristölainsäädännöllä pyrittiin muun muassa estämään sahajätteiden pääsy vesistöihin. Sen sijaan 1800-luvulla teollistuminen aiheutti suuria ympäristömuutoksia, minkä vuoksi ympäristöoikeudellista lainsäädäntöä tarvittiin. 1900-luvulle tultaessa erilaisia haittavaikutuksia pyrittiin rajoittamaan asettamalla useampia määräyksiä.⁵² 1900-luvun alussa ympäristöoikeudellista säädäntöä täydennettiin muun muassa luonnonsuojelulailla sekä eräistä naapurussuhteista annetulla lailla (26/1920).

Vaikka ympäristöoikeudellista sääntelyä on ollut historian varjolla jo kauan, ympäristöoikeuden nykyinen merkitys on vakiintunut vasta toisen maailmasodan jälkeen. Toisen maailmasodan jälkeen kiihtynyt ympäristön muutosvauhti johti myös ympäristön suojelemiseen tarkoitetun säädännön syntyyn. Kyse on tuolloin ollut niin sanotusta itseisarvoisesta ympäristösääntelystä. Vanhan lainsäädännön uudistamiseksi 1960-1980-luvuilla säädettiin useita ympäristöoikeudellisia säädöksiä. Samalla lainsäädännön uudistamisella pyrittiin vastaamaan tarpeisiin, jotka uudet ongelmat olivat synnyttäneet. 1990-luvulle tultaessa koottiin sektorikohtaista ympäristölainsäädäntöä. Tällaisesta lainsäädännöstä voidaan mainita esimerkiksi ympäristölupamenettelylaki (735/1991). 2000-luvulle tultaessa suuret ympäristöä koskevat lainsäädäntökokonaisuudet olivat kuitenkin jo uudistettu.⁵³

⁵¹ Ekroos et al. 2014 s. 5.

⁵² Hollo 2009 s. 11.

⁵³ Ekroos et al. 2014 s. 5-6.

Suomessa 1970-luvulla alkoi lainsäädäntöön tulla säädöksiä, jotka olivat rakentuneita ympäristökäsitteiden ympärille. Tuolloin kotimaiseen ympäristölainsäädäntöön saatiin vaikutteita niin pohjoismaisesta kuin muustakin kansainvälisestä yhteistyöstä.⁵⁴ Suomi sai ensimmäisen ympäristönsuojelulakinsa (86/2000) 2000-luvun alussa, jolloin yhdellä lailla säädettiin ympäristö suojelusta. Ennen vuoden 2000 ympäristönsuojelulakia Suomessa ympäristönsuojelulainsäädäntö koostui lähinnä laeista, joissa suojeltiin ympäristön eri osa-alueita. Eräistä naapuruussuhteista annetun lain lisäksi ympäristönsuojelun kannalta merkittäviä säädöksiä olivat vesilaki (264/1961), ilmansuojelulaki (67/1982) sekä jätelaki (1072/1993). Ilmansuojelulaki kuitenkin on kumottu vuoden 2000 ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä. Uusi vesilaki (587/2011) on puolestaan säädetty vuonna 2011 ja uusi jätelaki (646/2011) vuonna 2011. Elinympäristön suojelun kannalta merkittäviä säädöksiä puolestaan olivat terveydensuojelulaki (763/1994) sekä meluntorjuntalaki (382/1987). Ympäristölupamenettelylailla puolestaan yhtenäistettiin ilmansuojelulakiin, jätelakiin, terveydensuojelulakiin ja naapuruussuhdelakiin sisältyviä erilaisia ilmoituksia ja lupia.⁵⁵

Ennen vuoden 2000 ympäristönsuojelulakia ympäristön pilaantumisen torjunta perustui erilaisiin viranomaisten lupiin ja määräyksiin. Määräyksiä kautta luvilla pyrittiin vähentämään sekä ehkäisemään ympäristön pilaantumista. Ennen vuotta 2000 myös erilainen ennakkovalvonta oli hankalaa erityisesti ympäristöön kohdistuvan hajakuormituksen parissa. Hajakuormitusta on muun muassa ympäristöverojen ja –maksujen kautta pyritty vähentämään. Ympäristön pilaantumisen ennaltaehkäisevässä toiminnassa lainsäädännöllä ja ympäristöluvilla oli keskeinen merkitys. Ympäristö ei ennen vuotta 1995 nauttinut perustuslaillista suojaa. Vaikka nykyisessä perustuslaissa ympäristön perustuslaillinen suoja löytyy lain 20 §:stä, sai ympäristö perustuslaillisen suojansa Suomen Hallitusmuotoon (94/1919) vasta Hallitusmuodon muuttamisesta annetulla lailla (969/1995).⁵⁶

Nykyinen ympäristönsuojelulaki on astunut voimaan 2014. Ympäristönsuojelulain uudistuksen taustalla oli sääntelyn ajanmukaistaminen sekä sen muuttaminen vastaamaan paremmin Euroopan unionin lainsäädäntöä. Samalla taustalla oli kuitenkin myös perustuslain sisältämien erilaisten säännösten kehittynyt tulkinta. Lisäksi uudella ympäristönsuojelulla pyrittiin parantamaan erilaisia

⁵⁴ Hollo 2009 s. 14.

⁵⁵ HE 84/1999 vp. s. 6.

⁵⁶ HE 84/1999 vp. s. 6-7.

lupa- ja ilmoitusjärjestelmiä.⁵⁷ Vuoden 2000 ympäristösuojelulaki ei siis vastannut enää nykyaikaisiin vaatimuksiin. Samalla vuoden 2000 ympäristösuojelulaki ei pystynyt vastamaan myöskään erilaisiin toimintaympäristön muutoksiin, joita oli tapahtunut niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Ympäristösuojelulainsäädännön uudistamisen taustalla on myös ollut vuoden 2000 ympäristösuojelulain rakenteen muuttuminen sekavaksi ja sirpaleiseksi. Ympäristösuojelulain sisältämien säännösten uudelleen ryhmittelemisellä voitiinkin parantaa ympäristösuojelulain kokonaisuutta. Vuoden 2000 ympäristösuojelulakia pidettiin jopa Eduskunnan tasolla vaikeaselkoisena.⁵⁸ Täten ympäristösuojelulain uudistaminen on ollut tarkoituksenmukaista.

2.3 Luonnonvarojen säästeliäs käyttö

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä kolmantena ympäristöä koskevana tavoitteena mainitaan luonnonvarojen säästeliäs käyttö. Luonnonvaroja koskeva keskustelu on kasvanut maailmanlaajuisesti viime vuosina. Samalla luonnonvaroja koskevien politiikkojen on mahdollista nousta tulevaisuudessa esille haasteina. Luonnonvaroja koskevien kysymysten esille nousu on nähtävissä myös lainsäädännön parissa. Erilaisia luonnonvarojen käyttöä ja suojelua käsitteleviä säädöksiä on uudistettu erilaisilla uudistushankkeilla. Samalla kuitenkin yhteiskunnallisessa keskustelussa on käsitelty säädöksiä uudistushankkeita. Tämän puolestaan on ainakin osittain johtanut erilaisten ristiriitaisten odotusten esille nousuun.⁵⁹

Luonnonvaran käsitteellä on erilaisia merkityksiä. Perinteisesti luonnonvara on ollut sellainen osa luontoa, jota ihmisen on mahdollista hyödyntää. Tähän on perustunut myös muun muassa valtioiden taloudellinen kehitys. Sen sijaan nykyisin luonnonvaran käsitteessä globaalilla ulottuvuudella on oma merkityksensä. Nykyisin myös luonnon aineettomalla käytöllä on oma merkityksensä luonnonvarojen hyödyntämisessä. Aineettomana käyttönä toimivat esimerkiksi erilaiset virkistyspalvelut. Erilaisilla luonnonvarastrategiolla on pyritty muun muassa tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti eri luonnonvaroja sekä niiden käyttöä. Tarkasteluissa mukana ovat taloudelliset, tuotannolliset sekä ympäristölliset näkökulmat. Samalla näiden näkökulmien kohdalla on tarkasteltu niiden yhteyksiä niin sosiaalisiin kuin yhteiskunnallisiin tekijöihin.⁶⁰

⁵⁷ HE 214/2013 vp. s. 1.

⁵⁸ HE 214/2013 vp. s. 7-8.

⁵⁹ Rannikko – Määttä 2010 s. 7-8.

⁶⁰ Rannikko – Määttä 2010 s. 8-9.

Luonnonvarojen käyttö ja erilaiset ympäristöongelmat ovat muuttuneet vuosien varrella. Luonnonvarojen käyttäminen on yhä useammin kansainvälistä toimintaa, jolloin myös valtioiden maantieteellisten rajojen ylittäminen on toiminnassa mukana. Tämän vuoksi luonnonvarojen hyödyntämiselle erilainen kansainvälinen sääntely on tarpeen. Samalla myös luontoa ja ympäristöä koskevat käsitykset ovat vuosien saatossa muuttuneet ja tulevat muuttumaan myös tulevaisuudessa. Tämä puolestaan johtaa siihen, että muun muassa luonnonvarojen käyttöä koskevaa säädäntöä tulee tarkistaa ja tarkentaa. Kuitenkin myös luonnonvarojen hyödyntämisen toimintaympäristö on ollut muutoksen kohteena. Tämä puolestaan näkyy eri yritysten toimialueilla esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämiseen kohdistuvien uusien toimintatapojen muodossa.⁶¹

Luonnonvarojen käyttöä koskevaa oikeudenalaa kutsutaan luonnonvaraoikeudeksi. Luonnonvaraoikeus on yhdistelmä erilaisista kokonaisuuksista, jolla ei kuitenkaan ole olemassa yhtä yhtenäistä systematiikkaa. Luonnonvaraoikeudella on lisäksi olemassa yhteyksiä muun muassa maankäytön suunnitteluun ja erilaisiin ympäristönsuojelumekanismeihin. Samalla kuitenkin luonnonvaraoikeudelle ja ympäristönsuojeluoikeudelle yhtenäisenä piirteenä on, ettei varsinainen kohdesuojelu kuulu niiden tehtäviin.⁶²

2.3.1 Kansainvälinen luonnonvaraoikeus

Luonnonvaraoikeudella on siis yhteys esimerkiksi ympäristönsuojeluoikeuteen. Samalla kansainvälisen oikeuden parissa luonnonvaraoikeudella on myös yhteyksiä muihin oikeudenaloihin. Euroopan unionin monissa eri säädöksissä on luonnonvarojen kestävän käytön osalta merkittävää sääntelyä. Säädökset eivät kuitenkaan ole ainoastaan luonnonvarojen käyttöä tarkastelevia. Euroopan unionin säädökset ovatkin juuri niitä säädöksiä, jotka ovat merkittäviä niin ympäristönsuojelun kuin luonnonnsuojelunkin kanssa. Esimerkkinä toimii kaivotoiminnan kannalta merkittävä kansainvälistä sääntely, johon kuuluu muun muassa Euroopan unionin luontodirektiivi.⁶³

Euroopan unionilla on kuitenkin myös säädäntöä, joka kohdistuu suoraan luonnonvarojen kestävään käyttöön. Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä kaivannaisteollisuuden

⁶¹ Kyllönen 2010 s. 21-22.

⁶² Hollo 2012 s. 3.

⁶³ HE 273/2009 vp. s. 35.

jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta (2006/21/EY) säädetään muun muassa kaivosteollisuuden jätehuollosta ympäristölle aiheutuvien haittavaikutusten minimoinnista ja torjumisesta. Tällöinkin luonnonvarojen käyttöä koskeva säädös on yhteydessä myös luonnonsuojeluoikeuteen. Kyseisen direktiivin nojalla on Suomessa annettu erilaisia asetuksia, joita ovat muun muassa valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (190/2013), valtioneuvoston asetus kaatopaikoista (331/2013) sekä valtioneuvoston asetus maa-ainesten ottamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (382/2008). Euroopan unionin kannalta merkittävä direktiivi kaivostoiminnan kohdalla on myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (2008/1/EY) eli niin sanottu IPPC⁶⁴-direktiivi. IPPC-direktiivissä ei ole suoraan käsitelty kaivostoimintaa, mutta kaivostoiminnassa merkittäviä ovat erilaiset IPPC-luvat. Direktiivin soveltamisalaan kuuluukin luonnonvarojen käytön kohdalla muun muassa metallurginen toiminta sekä mineraalien rikastus.⁶⁵

Kaivostoiminta ei kuitenkaan ole ainoa luonnonvaraoikeuden osa-alue, jota erilaiset kansainvälisoikeudelliset velvoitteet koskevat. Kansainvälisiä säädöksiä on myös vesiä koskevan sääntelyn parissa. Euroopan unionin on antanut useita vesien käyttöä koskevia säädöksiä. Merkittävänä Euroopan unionin säädöksenä onkin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY).⁶⁶ Direktiivin 1 artiklan mukaisissa tavoitteissa erääksi tavoitteeksi asetetaan kestävien vesivarojen suojeluun perustuva vedenkäyttö. Samalla tavoitteilla on tarkoituksena turvata muun muassa kestävä, tasapainoinen ja oikeudenmukainen veden käyttö. Vesien käytön kohdalla merkittävänä kansainvälisenä sopimuksena puolestaan toimii yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä (SopS 71/1996). Tämän yleissopimuksen myötä vesien käytön kohdalla luonnonvaraoikeudella on yhtymäkohtia niin ympäristönsuojeluoikeuteen kuin luonnonsuojeluoikeuteen.

Kansainvälisellä tasolla luonnonvaraoikeudellinen sääntely ja siihen liittyvät kysymykset ovat vahvassa yhteydessä myös luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojeluoikeuteen. Yhteys näkyy niin luonnonvarojen käyttöä suoraan koskevista säädöksistä sekä muista säädöksistä, joissa luonnonvarojen

⁶⁴ Integrated Pollution Prevention and Control

⁶⁵ HE 273/2009 vp. s. 36.

⁶⁶ HE 277/2009 vp. s. 17.

käyttöä koskevista asioista säädetään suoraan tai epäsuoraan. Kuitenkin varsinaisesti luonnonvarojen kestävä käyttöä koskevaa kansainvälistä sääntelyä on hyvin vähän. Luonnonvarojen käyttöä koskeva kansainvälinen sääntely on luonteelta enemmänkin epäsuoraa. Epäsuorat säädökset nousevatkin esiin enemmänkin luonnonsuojeluoikeudellisten säädösten sekä ympäristönsuojeluoikeudellisten säädösten kohdalla. Tämä puolestaan pätee Euroopan unionin säädöksiin sekä kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin. Luonnonvarojen kestävä käyttöä ei siis voida täysin erottaa ympäristön- ja luonnonsuojelusta, vaan luonnonvarojen kestävä käyttö on olennainen osa molempia kokonaisuuksia myös lainsäädännön parissa.

2.3.2 Kotimainen luonnonvaraoikeus

Luonnonvaraoikeuden keskeistä lainsäädäntöä ovat muun muassa erilaiset maa-aineksia, kaivoksia, vesiä ja metsiä koskevat lait⁶⁷. Luonnonvaraoikeuden kannalta merkittävänä sääntelykohteina toimivat myös kalastukseen ja metsästykseseen kohdistuvat säädökset. Kalastusta koskevana merkittävänä kotimaisena lakina toimii kalastuslaki (379/2015). Metsästyksen osalta merkittävänä lakina on metsästyslaki (615/1993). Kotimaisessa lainsäädännössä luonnonvarojen käytöstä on säädetty myös ympäristönsuojelulaisissa. Lain 1 §:n 3 kohdassa säädetään muun muassa luonnonvarojen kestävästä käytöstä osana ympäristönsuojelua. Voidaankin siis katsoa, että luonnonvaraoikeudella on esimerkiksi ympäristönsuojelulain 1 §:n kautta yhteyksiä myös muuhun ympäristöoikeuteen.

Ensimmäisenä merkittävänä luonnonvaraoikeudellisena lakina toimii maa-aineslaki. Maa-aineslain tavoitteena on lain 1a §:n mukaisesti maa-ainesten ottaminen siten, että se tukee ympäristön kestävä kehitystä. Laissa säädetään muun muassa maa-ainesten ottamisen rajoituksista sekä luvanvaraisuudesta. Ottamisen rajoituksista on säädetty lain 3 §:ssä. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan maa-aineksia ei saa ottaa, mikäli kaunis maisemakuva turmeltuu, luonnon merkittäviä kauneusarvoja tai erikoisia luonnonesiintymiä tuhoutuu, sekä mikäli luonnonolosuhteille aiheutuu huomattavia tai laajalle alueelle ulottuvia vahingollisia muutoksia. Samalla lain 3 §:n 1 momentin mukaan maa-aineksen otto on kielletty, jos vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laatu tai sen antoisuus vaarantuu ilman vesilaissa säädettyä lupaa.

⁶⁷ Hollo 2012 s. 3.

Toisena merkittävänä kotimaisena luonnonvaraoikeudellisena säädöksenä puolestaan toimii vesilaki. Vesilain 1 luvun 1 §:n mukaisena ensimmäisenä tavoitteena on vesivarojen ja vesiympäristön käytön edistäminen, järjestäminen ja yhteensovittaminen. Tavoitteena on toimia siten, että se on kestävää niin yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti kuin ekologisestikin. Toisena vesilain tavoitteena on ehkäistä ja vähentää sekä vedestä että vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja. Samalla kolmantena tavoitteena toimii vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantaminen. Vuoden 2012 alusta voimaan astuneen vesilain uudistuksen takana oli muun muassa pyrkimys selkeyttää vesilain sekä muun ympäristöä ja sen käyttöä koskevan lainsäädännön välistä suhdetta. Samalla uudistuksen takana olivat lainsäädännön tarkistaminen sekä selkeämpään sääntelyyn pyrkiminen.⁶⁸

Merkittävänä kansallisena luonnonvaraoikeudellisena säädöksenä toimii myös vuonna 2011 voimaan astunut kaivoslaki (621/2011). Lain 1 §:n 2 momentista käy ilmi eräs lain tarkoitus, joka on muun muassa turvata sekä kuntien että yksityisten kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Samalla lain 1 §:n 1 momentin mukaisena tavoitteena on muun muassa ottaa huomioon kaivostoiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvaroihin kohdistuvaan säästävään käyttöön. Kaivoslain sääntelyn piiriin kuuluvat muun muassa malminetsintä sekä kullanhuuhdonta. Sääntelyn piiriin kuuluu myös kaivoksen perustamista koskevaa säädäntöä. Voidaankin siis katsoa, että kaivoslaki on hyvin merkittävä luonnonvaraoikeudellinen säädös, sillä sen sääntelyn piiriin kuuluu sellaisia luonnonvarojen käyttöön kohdistuvia toimintoja, joista voi aiheutua merkittäviä ympäristöhaittoja. Samalla voidaankin todeta, että luonnonvaraoikeudella on yhteys myös muuhun ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn.

Kaivoslain, vesilain ja maa-aineslain lisäksi merkittävänä kansallisena luonnonvaraoikeudellisena säädöksenä toimii metsälaki (1093/1996), jonka tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan muun muassa edistää metsiin kohdistuvaa taloudellista, ekologista ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Tarkoituksena onkin taata metsien kestävä tuotto säilyttäen samalla metsien biologinen monimuotoisuus. Tässä mielessä metsälaille on yhteyksiä niin luonnonsuojeluoikeuteen kuin luonnonvaraoikeuteen. Esimerkkinä yhteydestä luonnonsuojeluoikeuteen toimii metsälain 3 lukua, jossa säädetään metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. Vaikka metsälaille on myös luonnonsuojelullinen ulottuvuus, on sillä myös taloudellinen ja yhteiskunnallinen ulottuvuus. Metsien hyödyntäminen on

⁶⁸ HE 277/2009 vp. s. 1, 6.

ollut Suomen talouden kannalta merkittävä taloudellinen tekijä. Merkittävänä osana Suomen taloutta on metsien käyttö tapahtunut ennen nykyistä metsälakia muun muassa metsien monimuotoisuuden kustannuksella.⁶⁹ Metsälain kautta on siis pyritty myös vaikuttamaan siihen, että metsien taloudellinen ja ekologinen kestävyys olisivat enemmän toisiaan tukevia, eivätkä toisiaan poissulkevia.

Luonnonvaroja koskeva sääntely ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton. Ongelmia lakeja soveltaessa voi muodostua erityisesti erilaisten lupien kohdalla. Lupien kohdalla ongelmallisia ovat lupien väliset järjestykset sekä lakien väliset ristiriitaisuudet. Ristiriitaisuudet syntyvät muun muassa siitä, että sovellettaessa yhtä lakia, sovellettavaksi tulee kuitenkin myös hyvin monia muita lakeja, joiden sisällöt voivat keskenään olla hyvinkin ristiriidassa.⁷⁰ Täten eri luonnonvarojen hyödyntämistä koskevien lakien sisällöt ja niiden soveltaminen ovat ainakin osittain ristiriidassa keskenään. Toisaalta lainsäädännön muutosten kautta erilaisia ristiriitoja tulisi pyrkiä poistamaan kansallisesta lainsäädännöstä.

Luonnonvaraoikeudelliset säädökset ovat yhteydessä myös moniin muihin oikeuden alalajeihin. Luonnonvaraoikeudella on yhteyksiä niin ympäristönsuojeluun kuin luonnonsuojeluun. Esimerkiksi metsälain säädösten kautta nähdään yhteys luonnonsuojeluoikeuteen, sillä metsälain pyritään metsän kestävään käyttöön luonnonvarana sekä metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen. Samalla kaivoslain säädösten myötä luonnonvaraoikeudella on yhtymäkohtia ympäristönsuojeluoikeuteen, sillä kaivostoiminnalla voi olla huomattavia ympäristövaikutuksia erilaisten haittojen kautta. Luonnonvaraoikeus on siis yhteydessä huomattaviltakin osin muuhun ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn. Täten ympäristöoikeudelliset säädökset eivät erikseen luo kotimaisessa sääntelyssä kokonaisuutta, joka pystyisi vastaamaan kaikkiin ympäristöoikeudellisiin haasteisiin. Sen sijaan ympäristöoikeudelliset säädökset yhdessä luovat kokonaisuuden, jonka kautta erilaisiin ympäristöoikeudellisiin haasteisiin vastaaminen on helpompaa.

⁶⁹ HE 63/1996 vp. s. 4-5.

⁷⁰ Hollo 2012 s. 4-5.

3. Maankäytön suunnittelu

Kolmannessa pääluvussa pyritään vastaamaan maankäytön suunnittelua koskevaan tutkimuskysymykseen. Kysymyksenä, johon vastausta pyritään hakemaan, toimii se, mitkä viranomaiset ovat maankäytön suunnittelun ja sen toteuttamisen kannalta merkittäviä. Kysymykseen pyritään etsimään vastausta systematisoimalla voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä tarkastelemalla erilaisten lakien esitöitä yhdessä oikeuskirjallisuuden kanssa. Esille viranomaisten tarkastelussa nostetaan kuitenkin myös luonnonympäristöä koskevat tavoitteet, ja niiden yhteydet viranomaisten toimintaan ja maankäytön suunnitteluun.

Maankäytön suunnittelu on monien eri viranomaisten harjoittamaa merkittävää toimintaa. Maankäytön suunnittelun kohdalla olennainen on maankäytön ohjausjärjestelmä, joka käsittää eri toimijoiden harjoittaman kaavoituksen. Osana ohjausjärjestelmää ovat muun muassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä monet muut erilaiset tekijät. Yhdessä nämä luovat kokonaisuuden, jonka sisältämät erilaiset osat ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa. Toisaalta kuitenkin jotkut osat ovat ensisijaisia suhteessa toisiin osiin.⁷¹

Eri viranomaisten tehtävistä ja muista velvoitteista on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain 1 §:ssä on säädetty lakia koskevista yleisistä tavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n 1 momentin mukaisesti erääksi tavoitteeksi on säädetty alueiden käytön järjestäminen siten, että sen kautta edistetään muun muassa ekologisesti ja taloudellisesti kestävää kehitystä. Samalla tavoitteena on kuitenkin edistää myös sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Lain 1 §:n 1 momentin mukaisena tavoitteena on lisäksi hyvän elinympäristön edellytysten luominen. Erilaisista laille asetetuista tavoitteista säädetään kuitenkin myös 1 §:n 2 momentissa, jossa tavoitteita ovat muun muassa suunnittelun laadun ja vuorovaikutteisuuden turvaaminen sekä asiantuntijuuden monipuolisuus. Täten maankäytön suunnittelulle on asetettu useita hyvinkin erilaisia tavoitteita. Tavoitteet kuitenkin luovat pohjan maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä säädetuille alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskeville tavoitteille. Esimerkkinä tästä toimii se, että 1 §:n 1 momentissa säädetään ekologisesti kestävä kehityksen tavoitteesta.

⁷¹ Hollo 2009 s. 149.

3.1 Maankäytön suunnittelun viranomaiset

Tarkastellessa alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevia tavoitteita kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelun kohdalla, ovat tarkastelun ensisijaisena kohteena luonnollisesti kunta sekä maakunnan liitto. Tärkeää on kuitenkin tarkastella myös muita julkisia toimijoita, joilla on merkitystä kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelun kannalta. Maankäyttö- ja rakennuslain 2 luvussa säädetään lailla niistä keskeisistä maankäytön suunnittelun viranomaisista, joilla on toimivaltaa erilaisissa maankäytön suunnittelun tehtävissä. Näitä maankäytön suunnittelun viranomaisia on syytä tarkastella sen kautta, mikä on niiden merkitys kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelulle.

Kunnan viranomaisilla sekä valtion viranomaisilla on maankäytön suunnittelussa ja siten myös kaavoituksessa omat tehtävänsä. Kunnan viranomaisten rooli maankäytön suunnittelussa on hyvinkin keskeinen. Valtion viranomaisten rooli puolestaan on toimia valvovana osapuolena. Valtionviranomaisilla ei kuitenkaan ole muodollista päätöksentekovaltaa. Täten valtion viranomaisten rooli onkin tällöin valvoa sellaisia suunnittelunäkökohtia kuntien kaavoituksessa, jotka ovat esimerkiksi valtakunnallisella tasolla tärkeitä. Samalla maankäytön suunnittelun parissa toimiville viranomaisille lainsäädännössä säädetyt tehtävät on mahdollista jakaa erilaisiin ryhmiin. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat sekä kaavojen laatiminen että niiden hyväksyminen. Toiseen ryhmään puolestaan sijoitetaan sellainen ennakkollinen ja jälkikäteinen valvonta, joka kohdistuu rakentamiseen sekä sellaisiin maaperään kohdistuviin toimenpiteisiin, jotka ovat verrattavissa rakentamiseen. Kolmas ryhmä, johon viranomaisten tehtävät maankäytön parissa jaetaan, on maankäytöllisten poikkeusten käsittely.⁷²

3.1.1 Ympäristöministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Ensimmäisenä maankäytön suunnittelun parissa toimivana viranomaisena toimii maankäyttö- ja rakennuslain 17 §:n mukaisesti asianomainen ministeriö. Lain 17 §:n 4 momentin mukaan asianomaisella ministeriöllä tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa ympäristöministeriötä. Asianomainen ministeriö voi kuitenkin olla myös muu ministeriö, mikäli asetuksella niin säädetään. Ympäristöministeriön tehtäviin kuuluu 17 §:n 1 momentin mukaan muun muassa alueiden käytön suunnitteluun kohdistuva yleinen ohjaus sekä kehittäminen.

⁷² Hollo 2009 s. 150-151.

Ympäristöministeriön rooli on ainakin osittain toimia alustusviranomaisena, jolloin ympäristöministeriön tehtävänä on esimerkiksi ohjata maakunnan liittojen toteuttamaa maankäytön suunnittelua lailliseksi. Samalla ympäristöministeriölle kuuluu erilaisiin päätöksiin kohdistuva laillisuusvalvonta. Erityisenä tavoitteena ympäristöministeriöllä on toimia yleisenä kehittäjänä sekä ohjaajana, jota puolestaan toteutetaan harjoittamalla hierarkkista ohjausta ja laillisuusvalvontaa. Samalla kuitenkin maakunnan liittojen harjoittaman maankäytön suunnittelun kehittäminen ja ohjaus olisi ympäristöministeriön tehtäviin kuuluvaa, kuten 17 §:n 1 momentissa säädetään. Tämän tulisi kuitenkin tapahtua vuorovaikutteisen viranomaisyhteistyön kautta. Tällainen puolestaan nostaisi esille muun muassa maakunnan liiton itsenäisen ja keskeisen aseman sellaisessa suunnittelussa, jota on mahdollista kuvata yleispiirteiseksi.⁷³

Ympäristöministeriöllä on kuitenkin myös muita tehtäviä maankäytön suunnittelun parissa. Ympäristöministeriöllä on muun muassa toimeenpanovaltaa erilaisissa maankäytön suunnittelun valvontaa koskevissa yksittäistapauksissa. Ympäristöministeriölle säädetyt valvontatehtävät kuitenkin suuntautuvat sellaiseen päätöksentekoon sekä valvonnan ohjaamiseen, joka on kunnan eri viranomaisten harjoittamaa. Tämä kyseinen päätöksenteon ja valvonnan ohjaaminen tapahtuu erityisesti erilaisten yleisnormien kautta. Ympäristöministeriön ei juurikaan ole mahdollista vaikuttaa siihen, millaisia erilaiset laaditut kaavat ovat sisällöltään. Ainoana mahdollisuutena vaikuttaa kaavojen sisältöön on maakuntakaavan sekä kahden tai useamman kunnan yhteisen yleiskaavan vahvistaminen.⁷⁴ Tällöin ympäristöministeriöllä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta suoraan vaikuttaa siihen, millaisia kaavat ovat sisällöltään. Ympäristöministeriön käyttämä keino onkin pikemminkin epäsuora, jolloin itse vaikuttaminen tapahtuu vahvistamisen yhteydessä. Tällöin ministeriö ikään kuin katsoo vahvistettavan kaavan sisällön olevan ministeriön mahdollisten vaatimusten mukainen.

Toisena keskeisenä toimijana esille nostetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, josta on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ssä. Tarkemmin ELY-keskuksista on säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa. ELY-keskusten toiminta-ajatuksena on ELY-keskuksista annetun lain 2 §:n mukaisesti edistää alueellista kehittämistä. Tämä puolestaan tapahtuu 2 §:n

⁷³ HE 114/2015 vp. s. 10.

⁷⁴ Hollo 2009 s. 151.

mukaan hoitamalla alueilla valtionhallinnon erilaisia kehittämis- ja toimeenpanotehtäviä. Tämän lisäksi ELY-keskuksista annetun lain 3 §:ssä säädetään ELY-keskuksien toimialasta ja tehtävistä. Luonnonympäristön kannalta merkittävistä tehtävistä on säädetty 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa. Kyseisessä kohdassa ELY-keskusten tehtäviksi on säädetty ympäristönsuojelu, rakentamisen ohjaus, alueiden käyttö sekä kulttuuriympäristön hoito. Näiden lisäksi kohdassa tehtäviksi on säädetty luonnonmonimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö sekä vesivaroihin kohdistuva hoito ja käyttö. Täten ELY-keskusten tulee siis edistää myös niitä luonnonympäristöä koskevia tavoitteita, joista on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä.

ELY-keskusten tehtäviä käsitteleviä lakeja on kuitenkin monia. ELY-keskuksista annettua lakia valmisteltaessa tehtäviä sääteleviä erityislakeja oli noin 110. Samalla erilaisia säännöksiä oli kokonaisuudessaan noin 520.⁷⁵ ELY-keskuksista annetun lain pohjalta puolestaan on annettu valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014), jossa ELY-keskuksien nimistä, toimialueista ja toimipaikoista säädetään asetuksen 1 §:ssä. Tämän lisäksi muun muassa yksittäisten ELY-keskusten toimialueista eräissä tehtävissä säädetään lainsäädännössä erikseen.

3.1.2 Maakunnan liitto

ELY-keskusten lisäksi toisena merkittävänä maankäytön suunnittelun viranomaisena mainitaan maankäyttö- ja rakennuslain 2 luvussa maakunnan liitto. Maakunnan liiton tehtävistä maankäytön parissa säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 19 §:ssä. Ennen 1.10.2016, 19 §:n mukaan maankäytön suunnittelun kohdalla maakunnan liiton tehtävänä oli maakunnan suunnittelu. Tehdyn muutoksen (482/2016) jälkeen 1.10.2016 alkaen maakunnan liiton tehtäviin kuului 19 §:n mukaisesti myös merialueiden suunnittelu.

Maakunnan liittoa koskevan sääntelyn perustan luo maakuntalaki (1159/1997), jossa lain 1 §:n § momentissa säädetään Suomen jakautumisesta maakuntiin. Maakuntajakolain tausta-ajatuksena on ollut, että lakia käytettäisiin nimenomaisesti alueiden kehittämisen sekä alueiden käytön suunnittelun perustana⁷⁶. Maakuntiin jakautuminen tapahtuu 1 §:n 1 momentin mukaisesti aluekehittämisestä sekä alueiden käytön suunnittelua varten. Tämän lisäksi 1 momentin mukaisesti maakuntaan

⁷⁵ HE 59/2009 vp. s. 60.

⁷⁶ HE 169/1997 vp. s. 2.

kuuluvat kaikki sen alueella sijaitsevat kunnat, jotka puolestaan muodostavat sellaisen kokonaisuuden, jonka voidaan katsoa olevan sekä toiminnallisesti että taloudellisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Samalla tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että kokonaisuus on myös alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukainen. Maakuntajakolain 1 §:ssä säädetään kuitenkin myös muista maakuntia koskevista seikoista. Esimerkiksi lain 1 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvosto päättää maakuntien määrästä, nimistä sekä niiden alueista. Maakunnista onkin säädetty tarkemmin valtioneuvoston päätöksellä maakunnista (100/2015). Päätöksen mukaisesti Suomessa on yhteensä 18 maakuntaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:n mukaan kaikkien alueen kuntien tulee olla jäseninä maakunnan liitossa. Täten kaikki Suomen kunnat ovat jonkin maakunnan jäseniä, kuten valtioneuvoston asetuksesta käy ilmi.

Maakunnan liiton kannalta merkittävänä säädöksenä toimiin maakuntajakolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettu laki (7/2014). Kyseisen lain 17a §:ssä on säädetty maakunnan liittojen toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta. Pykälän 1 momentin mukaisesti ylimmän päätöselimen jäsenten tulee muodostua maakunnan liiton jäsenkuntien valtuutetuista. Maakunnan liittojen toimielimistä säädetään 17a §:n 2 momentin mukaisesti muiden toimielinten kokoonpanosta kuntalain (410/2015) 58 §:n 3 momentissa. Kuntalain 58:ssä säädetään kuntayhtymien toimielimistä ja sen 3 momentissa toimielinten kokoonpanojen sovittamisesta 3 momentissa esitetyn mukaisesti. Kuntayhtymien toimielimiä koskevat säännökset ovat maakuntien liittojen kohdalla merkittäviä, koska maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:n mukaisesti maakunnan liitto on kuntayhtymä.

Maakunnan liitolla on kaavoituksensa kautta myös erilaisia tehtäviä eri ministeriöitä ja ELY-keskuksia kohtaan. Maakunnan liiton tuleekin muun muassa huolehtia siitä, että eri ministeriöillä sekä ELY-keskuksilla on mahdollisuus yhteisten neuvotteluiden kautta todeta kaavan laatimisen kannalta keskeiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä muut erilaiset kaavan laadinnan kannalta merkittävät tavoitteet. Tällaisen menettelyn kautta muun muassa ministeriöillä on mahdollisuus nostaa esille omia näkemyksiään kaavan laatimisesta valtakunnallisten näkökohtien kautta. Menettelyssä keskeistä on, että esimerkiksi ministeriöllä mahdollisuus vaikuttaa kaavoitukseen on itse kaavoitusprosessin alkuvaiheessa.⁷⁷

⁷⁷ YmVM 2/2015 vp. s. 2.

3.1.3 Kunta

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukaisesti kunta toimii yhtenä maankäytön suunnittelua harjoittavana toimijana. Perustan kuntaa koskevalle lainsäädännölle luo Suomen perustuslain 121 §, jossa säädetään Suomen jakautumisesta kuntiin. Samalla 121 §:ssä säädetään myös kunnan itsehallinnosta. Merkittävimpänä kunnan toimintaa koskevana yksittäisenä säädöksenä Suomessa kuitenkin toimii kuntalaki. Kunnan tulee kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaisesti muun muassa edistää elinvoimaa sen alueella esimerkiksi ympäristön kannalta kestävällä tavalla. Erilaiset ympäristöä koskevat tavoitteet on siis nostettu kuntalaissa esille jo hyvin aikaisessa vaiheessa.

Kunnan tehtävistä maankäytön suunnittelun parissa säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:ssä. Lain 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan tehtävänä on muun muassa huolehtia alueiden käytön suunnittelusta sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Samalla kunnan tehtävänä on 1 momentin mukaisesti myös rakentamisen ohjaus ja valvonta. Lain 20 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi myös siitä, kuinka kunnalla tulee olla näihin tehtäviin käytettävissä riittävä asiantuntemus. Tämän lisäksi kunnalla tulee olla käytettävissä myös riittävät voimavarat.

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin kohdalla on kuitenkin hyvä pohtia sitä, mitä lopulta on riittävä asiantuntemus. Samalla kysymykseksi muodostuu myös se, mitä ovat mainitut riittävät voimavarat. Tähän ei kuitenkaan löydy lain esitöistä suoraa vastausta. Voimavarojen riittävyyden kohdalla kunnan tulee itse tai muun kunnan kanssa yhdessä pitää huolta siitä, että sillä on käytettävissä riittävät voimavarat. Samalla riittävä asiantuntemus on mahdollista järjestää kahden tai useamman kunnan yhteisten resurssien kautta. Vaihtoehtoisesti riittävä asiantuntemus on mahdollista järjestää myös ostopalvelujen kautta.⁷⁸ Riittävälle asiantuntemukselle ja voimavaroille ei siis aseteta suoraan tiettyä tasoa, vaan kyseessä on jokaiselle kunnalle yksilökohtainen taso, johon vastaamisesta tulee kunnan pitää huolta. Riittävien voimavarojen seuraamista on kuitenkin ehdotettu ympäristöministeriön seurattavaksi erityisesti pienten kuntien kohdalla⁷⁹.

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 2 momentin mukaan kunnassa tulee olla kaavoittaja silloin, kun kunnan asukasluku ylittää 6000 asukasta. Kaavoittajan on mahdollista olla kahden tai useamman

⁷⁸ HE 101/1998 vp. s. 67.

⁷⁹ YmVM 6/1998 vp. s.8.

kunnan yhteinen kaavoittaja. Samalla kunnan on myös mahdollista antaa kaavoittajan tehtävä toiselle kunnan kaavoittajalle hoidettavaksi. Kaavoittajan tehtävä voidaan kuitenkin antaa myös kuntayhtymän kaavoittajalle hoidettavaksi. Tähän maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 2 momentin mukaiseen tehtävään on ympäristöministeriön mahdollista myöntää poikkeus määräajaksi. Lain 21 §:ssä säädetään kunnan rakennusvalvontaviranomaisesta. Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii 21 §:n 1 momentin mukaan jokin kunnan lautakunnista. Tehtäviä voi kuitenkin 1 momentin mukaan hoitaa myös muu toimielin, jolla on monta jäsentä. Toimielimenä ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Samalla 21 §:n 2 momentin mukaan kunnassa on oltava rakennustarkastaja, joka vastaa rakentamista koskevasta neuvonnasta sekä valvonnasta. 21 §:n 3 momentin mukaisesti rakennustarkastajan kelpoisuudesta säädetään asetuksella tarkemmin.

Kunnan ja luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta merkittävänä lakina toimii kuntalain ja maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi myös kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annettu laki (64/1986). Lain 3 §:n mukaan kunnan tulee valvoa ja edistää ympäristönsuojelua omalla alueellaan. Lain 3 §:n mukaisesti kunnan tehtävänä on turvata muun muassa luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä luontoa sekä muuta ympäristöä. Ympäristönsuojelua koskevaa yleissuunnittelua ja ympäristönsuojelun huomioon ottamisesta vastaa lain 4 §:n mukaan kunnanhallitus.

Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 2 luvussa säädetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisesta. Ympäristönsuojeluviranomaisena toimii toimielin, joka ei kuitenkaan lain 5 §:n mukaan ole kunnanhallitus. Samalla lain 6 §:ssä säädetään ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävistä. Erilaiset tehtävät ovat 6 §:ssä jaettu kahdeksaan erilaiseen kohtaan, joista kuitenkin nostetaan esille muutamia. Esimerkiksi 2 kohdan mukaan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on omalta osaltaan huolehtia ympäristönsuojeluun kohdistuvasta kehittämisestä ja suunnittelusta. Sen sijaan esimerkiksi 5 kohdan mukaan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on muun muassa antaa lausuntoja muille viranomaisille ympäristöön liittyvistä erilaisista asioista. Kyseisen lain kohdalla on hyvin selvää, että erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet on otettu hyvin vahvasti laissa huomioon. Tällöin kyseinen laki on myös erinomainen luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kannalta.

3.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Tarkastellessa maankäytön suunnittelua, tulee nostaa esille valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Näiden tavoitteiden kautta valtioneuvosto linjaa sellaisista alueidenkäytön merkittävistä kysymyksistä, jotka ovat nähtävissä merkittävinä koko maan kannalta. Tavoitteiden kautta muun muassa varmistetaan alueidenkäytössä valtakunnallisesti merkittävät asiat, edistetään ekologisesti kestävää kehitystä sekä luodaan alueidenkäyttöä edellytyksiä valtakunnallisille hankkeille.⁸⁰

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on alun perin päätetty vuonna 2000 valtioneuvoston päätöksellä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Tämän jälkeen tarkistetuista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on päätetty vuonna 2008. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteet on jaettu valtioneuvoston päätöksessä asiasisältönsä puolesta erilaisiin kokonaisuuksiin. Tällaisia kokonaisuuksia on yhteensä kuusi kappaletta. Ensimmäisenä kokonaisuutena toimii toimiva aluerakenne, kun taas toisena kokonaisuutena toimii eheytyvä yhteiskuntarakenne ja elinympäristön laatu. Samalla kolmantena kokonaisuutena valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa toimii kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat. Neljäntenä kokonaisuutena puolestaan on toimivat yhteysverkot ja energiahuolto. Sen sijaan viidennen kokonaisuuden sisältönä toimii Helsingin seudun erityiskysymykset. Kuudes ja viimeinen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kokonaisuus on luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet. Vuoden 2008 tarkistuksen kohdalla tarkistuksia tehtiin kyseisiin kokonaisuuksiin.

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 3 luvussa. Lain 22 §:n mukaisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden päättämisestä vastaa valtioneuvosto. Samalla 22 §:n 2 momentissa säädetään niistä seikoista, joita valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea. 2 momentin 1 kohdan mukaisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea muun muassa sellaisia asioita, joilla on alueiden käytön kohdalla maakunnallista tasoa laajempi merkitys. Sen sijaan 2 momentin 2 kohdan mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden on mahdollista koskea myös asioita, joilla on vaikutusta esimerkiksi kansalliseen luonnonperintöön. Samalla momentin 3 kohdan mukaisesti myös sellaiset asiat voivat olla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohteen alla, joilla on valtakunnallisesti vaikutusta esimerkiksi ekologiseen kestävyteen ja ympäristöhaittojen välttämiseen.

⁸⁰ Paldanius 2011 s. 10.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet valmistellaan maankäyttö- ja rakennuslain 23 §:n mukaisesti ympäristöministeriön toimesta. Osana valmistelutyötä ympäristöministeriön on kuitenkin toimittava yhteistyössä muiden sellaisten toimijoiden kanssa, joita valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskettavat. Ympäristöministeriön tulee toimia yhteistyössä esimerkiksi muiden ministeriöiden sekä maakunnan liittojen kanssa. Eri toimijoiden välinen vuorovaikutus onkin 23 §:n mukaisesti perustana valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelussa. Samalla 23 §:n lisäksi merkittävänä säännöksenä toimii lain 24 §, jossa säädetään muun muassa siitä, miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon valtion viranomaisten harjoittamassa toiminnassa. Lain 24 §:n 1 momentin mukaisesti valtion viranomaisten tulee omassa toiminnassaan edistää kyseisten tavoitteiden toteuttamista. Samalla valtionviranomaisten tehtävänä kuitenkin on myös arvioida omien toimenpiteidensä vaikutuksia suhteessa esimerkiksi alueiden käyttöön.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdalla eri viranomaisten rooli korostuu myös muilla tavoin. Eri puolilla valtionhallintoa tehdään erilaisia päätöksiä ja suunnitelmia, joilla on omat vaikutuksensa alueidenkäyttöön. Tämän vuoksi tärkeää on ollut, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi viranomaiset ovat etsineet uusia tapoja toteuttaa niitä. Samalla viranomaisten on kuitenkin tullut pidättäytyä sellaisista toimista, joiden kautta on mahdollista vaikeuttaa tätä valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kohdistuvaa toteuttamistyötä.⁸¹

Esitetyn perusteella valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on merkittävä rooli maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisten alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden kannalta. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on merkitystä erityisesti luonnonvaroja koskevan alueiden käytön suunnittelun tavoitteen kannalta. Kolmannen kokonaisuuden sisältäessä luonnonvaroja koskevat valtakunnalliset tavoitteet, on luonnonvarojen merkitys nostettu myös valtakunnallisella tasolla merkittäväksi tarkastelun kohteeksi.

Samalla luonnonvarojen kestävä käyttö ei kuitenkaan ole ainoa maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukainen luonnonympäristöä koskeva tavoite, jonka kannalta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat merkittäviä. Koska valtakunnallisten tavoitteiden kolmannessa kokonaisuudessa on sisällytetty valtakunnalliset tavoitteet, jotka koskevat muun muassa luonnonperintöä, on kyseisellä

⁸¹ Paldanius 2011 s. 10.

kokonaisuudella oma merkityksensä. Samalla myös valtakunnallisten tavoitteiden kuudennessa kokonaisuudessa on nostettu maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisen tavoitteen kannalta huomioon otettavat seikat esille. Tässä mielessä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden jaottelun kautta on otettu huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n luonnonympäristöä koskevat tavoitteet.

Jaottelussa luoduissa luokissa pienemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittoja koskeva 5 §:n mukainen tavoite, vaikka sen huomiotta jättämistä ei kuitenkaan voida nähdä pelkästään tarkastelemalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden jaottelua. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutustenarvioinnissa ympäristöhaitat on nostettu esille yhtenä tavoitteiden vaikutuksena⁸². Tässä mielessä ympäristöhaittoja koskevat tavoitteet keskittyvät lähinnä muiden tavoitteiden vaikutusten arvioinnin kohdalle. Tällöin ympäristönsuojelulle ja ympäristöhaittojen ehkäisemiselle ei ole suoraan asetettu omia tavoitteita valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.

3.3 Maakuntakaava

Maakuntakaava on merkittävä maankäytön suunnittelun väline. Maakuntakaava on maakunnan merkittävin maankäyttöön kohdistuvan suunnittelun väline. Maakunnan suunnitteluun maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaisesti kuuluu maakuntakaavan lisäksi maakuntasuunnitelma sekä alueellinen kehittämisohjelma. Tutkielmassa kuitenkin keskitytään maakuntakaavan tarkasteluun. Maakuntakaavan laatimisessa on kyse maakunnan kehityksen sekä maankäyttöön kohdistuvien erilaisten kysymysten ohjaamisesta. Ympäristöministeriön julkaisussa on katsottu, että maakunnan kehittäminen on maakuntakaavan laatimisen kautta korostuva piirre.⁸³

Suomessa oli 1.6.2016 voimassa 64 voimassa olevaa maakuntakaavaa. Koska Suomessa on valtioneuvoston päätöksen mukaisesti 18 maakuntaa, on maakunnissa voimassa useampia maakuntakaavoja. Esimerkiksi Pirkanmaalla 1.6.2016 voimassa oli kolme maakuntakaavaa: Pirkanmaan maakuntakaava, Pirkanmaan 1. vaihemaakuntakaava (turvealueet) sekä Pirkanmaan 2. vaihemaakunta-

⁸² Ks. Vuonna 2008 tarkistettu valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista s. 17.

⁸³ Haapanala et al. 2002 s. 10.

kaava (liikenne ja logistiikka). Vaikka maakuntakaavoja on voimassa 64, on 1.6.2016 ollut ympäristöministeriön vahvistettavana kuitenkin neljä maakuntakaavaa.⁸⁴ Ympäristöministeriön tehtäviin ei kuitenkaan enää kuulu maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyn muutoksen⁸⁵ jälkeen maakuntakaavan vahvistaminen, vaan maakuntakaavan hyväksyy maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaisesti maakunnan ylin päättävä toimielin.

Maakuntakaavasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 4 luvussa. Lain 25 §:ssä säädetään maakunnan suunnittelun tehtävistä. Kyseisen pykälän mukaisesti eräänä osana maakunnan suunnittelua toimii maakuntakaava. Lain 25 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa tulee ottaa huomioon erilaiset valtakunnalliset tavoitteet. Samalla 2 momentin mukaan nämä tavoitteet tulee sovittaa yhteen sekä maakunnallisten että paikallisten tavoitteiden kanssa, jotka liittyvät nimenomaan alueiden käyttöön. Itse maakuntakaavasta säädetään 25 §:n 4 momentissa. Momentin mukaan maakuntakaavassa esitetään sellaisia periaatteita, jotka ovat alueiden käyttöä ja yhdyskuntarakennetta koskevia. Samalla kuitenkin 4 momentin mukaan maakuntakaavassa myös osoitetaan erilaisia alueita, jotka ovat tarpeellisia kyseisen maakunnan kehittämisen kannalta. Tällaisille alueiden osoittamiselle on 4 momentissa kuitenkin säädetty myös rajoituksia. Alueita voidaankin momentin mukaisesti osoittaa esimerkiksi vain sillä tarkkuudella, joka on tarpeen valtakunnallisten sekä maakunnallisten tavoitteiden. Samalla kuitenkin alueita voidaan osoittaa myös useamman kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi.

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 25 § toimiikin maakuntakaavan yhteydessä merkittävänä säännöksenä, sisältää lain 4 luku myös muita merkittäviä säännöksiä. Esimerkiksi lain 26 §:n mukaan maakuntakaavan laatimisesta vastaavana tahona toimii maakunnan liitto. Samalla myös lain 27 § sisältää maakuntakaavan kannalta merkittäviä säännöksiä. Lain 27 §:ssä säädetään itse maakuntakaavan laatimisesta. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan maakunnan liiton tehtäviin kuuluu sekä maakuntakaavan laatiminen että sen kehittäminen ja ajan tasalla pitäminen. Samalla 27 §:n 2 momentissa säädetään siitä, kuinka maakuntakaava on mahdollista laatia myös siten, että kaava laaditaan vaiheittain tai osa-alueittain.

⁸⁴ http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maakuntakaavojen_vahvistaminen (viitattu 18.10.2016)

⁸⁵ Ks. Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (28/2016) sekä HE 114/2015 vp.

Merkittävänä maakuntakaavaa koskevana säännöksenä toimii myös maankäyttö- ja rakennuslain 28 §, jossa säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista. Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa erilaiset laajat ympäristökysymykset sekä laajat alue- ja yhdyskuntarakenteelliset asiat ovat korostuneita⁸⁶. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntakaavan laatimisessa tulee kiinnittää huomiota sellaisiin erityisiin tarpeisiin, jotka ovat maakunnan oloista johtuvia. Samalla 1 momentin mukaan maakuntakaava tulee siten kuin mahdollista sovittaa yhteen myös sellaisten muiden maakuntakaavojen kanssa, jotka ovat laadittu maakuntakaava-alueeseen rajoittuvilla alueilla. Tällöin siis kussakin maakunnassa laadittu maakuntakaava tulee ainakin osittain sovittaa yhteen muiden maakuntien laatimien maakuntakaavojen kanssa. Täten maakuntakaavan kohdalla maakunnan liittojen välisellä yhteistyöllä on oma merkityksensä erilaisten maankäytön suunnittelua koskevien seikkojen kohdalla. Maakuntakaavan laatimisen kannalta merkittävänä säännöksenä toimii myös maankäyttö- ja rakennuslain 34 §, jossa säädetään maan lunastamisesta maakuntakaavan toteuttamiseksi. Pykälän mukaan lunastamisen käytöstä maakuntakaavan toteuttamisen yhteydessä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä. Tähän palataan kuitenkin myöhemmin tutkielmassa.

Maakuntakaavan laatiminen ei kuitenkaan toimi irrallaan muista maankäytön suunnittelun välineistä. Maakuntakaavan suunnittelun kohdalla tulee ottaa huomioon myös muita maankäytön suunnittelua ohjaavia tekijöitä. Maakuntakaavan suunnittelun kohdalla tuleekin ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Nämä tavoitteet tulee maakuntakaavan suunnittelussa ottaa huomioon siten, että niiden huomioimisen kautta edistetään näiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista. Myös maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä on säädetty siitä, kuinka maakuntakaavaa laatiessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa on säädetty niistä seikoista, joihin maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota. Näistä seikoista nostetaan esille ne kohdat, jotka ovat merkittäviä luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden kannalta. Momentin 2 kohdan mukaisesti maakuntakaavoituksessa on kiinnitettävä huomiota alueiden käytön ekologiseen kestävyys. Samalla 3 kohdassa säädetään siitä, kuinka muun muassa ympäristön kannalta erilaiset kestävät järjestelyt tulee ottaa huomioon. Myöskin 28 §:n 3 momentin

⁸⁶ HaVL 21/1998 vp. s. 4.

4 kohta on luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden kannalta merkittävä. 3 momentin 4 kohdassa säädetään erilaisten maa- ja vesiainesvarojen kestävästä käytöstä. Samalla 6 kohdassa säädetään esimerkiksi luonnonarvojen vaalimisesta maakuntakaavaa laadittaessa. Lain 28 §:n 5 momentin mukaisesti pykälässä mainitut erilaiset seikat tulee selvittää ja ottaa huomioon maakuntakaavan laatimisessa. Tämä tulee kuitenkin 28 §:n 5 momentin mukaisesti toteuttaa siten ”kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää”.

Osalla maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin mukaisilla kohdilla on oma tarkempi roolinsa luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kannalta. 3 momentin 2 kohta sekä 6 kohta ovat lain 5 §:n mukaisen luonnonmonimuotoisuutta ja muita luonnonarvoja koskevan tavoitteen kannalta merkittäviä, sillä näissä kohdissa on nostettu esille juuri kyseistä tavoitetta koskevia seikkoja. Sen sijaan ympäristösuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä koskevan tavoitteen kannalta merkittävänä kohtana lain 28 §:n 3 momentissa toimii kohta 3, jonka mukaan maakuntakaavan laatimisessa tulee huomioida muun muassa erilaiset ympäristöä koskevat kestävät järjestelyt. 28 §:n 3 momentin 4 kohta puolestaan on merkittävä luonnonvarojen säästeliään käytön tavoitteen kannalta. Maakuntakaavan kautta on siis mahdollista toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisia alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevia tavoitteita.

Maakuntakaavalla on siis oma luonnonympäristöä koskeva ulottuvuutensa. Maakuntakaavan sisällön kohdalla esille tulee nostaa ekologinen kestävyys, joka kiinnittyy maakuntakaavan kohdalla useisiin erilaisiin kokonaisuuksiin. Tällaisia kokonaisuutena toimii esimerkiksi luonnonalueiden säilyminen. Ekologinen kestävyys onkin merkittävä osa lähes kaikkia maakuntakaavan sisältövaatimuksia. Ekologinen kestävyys korostuu usein sellaisilla alueilla, joilla on esimerkiksi paljon painetta käyttää luonnonympäristöä hyväksi.⁸⁷ Tällöin merkittäväksi nousevat maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet, joita tulee myös maakuntakaavan kautta edistää. Ekologinen kestävyys onkin tällöin osa kyseisten tavoitteiden toteuttamista maakuntakaavan kautta. Nämä erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet ovat siis läsnä kuitenkin myös lain 28

⁸⁷ Pitkäranta 2002 s. 49.

§:ssä. Laadittaessa maakuntakaavaa, erilaisten ekologisten kysymysten erityisesti pysyvät ja pitkäkestoiset vaikutukset tulisi ottaa laadinnassa huomioon tekijänä, joka toimii kaavan laadinnalle eräänlaisena pohjana⁸⁸.

3.4 Yleiskaava

Yleiskaavaa koskevia merkittäviä säännöksiä ovat maankäyttö- ja rakennuslain 5 ja 6 luvut. Lain 5 luvussa säädetään yleiskaavasta yleisesti, kun taas lain 6 luvussa säädetään kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:ssä säädetään yleiskaavan tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaisesti yleiskaavan tarkoituksena on yleispiirteisesti ohjata maankäyttöä ja yhdyskuntarakennetta kunnassa tai sen jossakin sen osassa. Samalla yleiskaavan tarkoituksena on myös yhteensovittaa maankäytön ja yhdyskuntarakenteen eri toimintoja. Yleiskaava voidaan laatia kuitenkin myös vastaamaan muihin tekijöihin. Lain 35 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava on mahdollista laatia myös ohjaamaan rakentamista ja maankäyttöä. Ohjaamisen tulee kuitenkin kohdistua kaavan kautta määrätyleiselle alueelle.

Merkittävä yleiskaavaa koskeva säännös on lain 35 §:n 1 momentin lisäksi pykälän 2 momentti. Yleiskaavassa osoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n 2 momentin mukaisesti tarpeelliset alueet muun muassa yksityiskohtaisen kaavoituksen, muun suunnittelu sekä muun maankäytön perustaksi. Samalla 35 §:n 3 momentissa säädetään siitä, kuinka yleiskaava on mahdollista laatia vaihtoehtoisesti myös osa-alueittain tai vaiheittain. Yleiskaavan laatimisesta ja ylläpitämisestä vastaavana toimijana toimii lain 36 §:n mukaisesti kunta. Samalla yleiskaavan hyväksymisestä vastaa kunnanvaltuusto, kuten maankäyttö- ja rakennuslain 37 §:ssä on säädetty.

Kuten maakuntakaavan kohdalla, myös yleiskaavan kohdalla on säädetty erilaisista sisältövaatimuksista. Yleiskaavan kohdalla erilaiset sisältövaatimukset painottuvat sellaisiin kysymyksiin, jotka koskevat kuntaa tai sen laajaa osa-alueita⁸⁹. Yleiskaavalle säädetyillä erilaisilla sisältövaatimuksilla on oma ekologinen ulottuvuutensa. Alueiden kehittämisessä ekologisen kestävyys tavoitteella on oma merkityksensä. Tällä tavoitteella pyritään vastaamaan esimerkiksi luonnon elinvoimaisuuden säilymiseen. Ekologisen kestävyys tavoite on hyvin merkittävässä asemassa sellaisilla alueilla,

⁸⁸ Pitkäranta 2002 s. 49-50.

⁸⁹ HaVL 21/1998 vp. s.4.

joilla on esimerkiksi paljon ympäristökuormitusta. Samalla tavoite esille merkittävänä tekijänä myös sellaisilla alueilla, joilla luonnonympäristön hyödyntämiseksi on suuria paineita. Ekologista kestävyttä voikin tällöin uhata esimerkiksi kaupunkiseutujen kasvaminen. Erilaisilla alueilla erilaisia ekologiahaittoja tuleeikin ennaltaehkäistä, mihin sisältövaatimusten kautta pyritään myös vastaamaan. Kuitenkin myös luonnonympäristön kannalta merkittävät alueet vaativat huomiota alueiden käytön suunnittelulta, jonka sisältövaatimuksista säädetään lainsäädännöstä.⁹⁰

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentissa on säädetty erilaisista huomioon otettavista seikoista yleiskaavan laatimisessa. Esille näistä seikoista nostetaan ne, joilla on oma vaikutuksensa luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteita kohtaan. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaisesti yleiskaavan laadinnassa tulee ottaa huomioon muun muassa ekologinen kestävyys. Samalla 2 momentin 4 kohdan mukaan huomioon tulee ottaa muun muassa mahdollisuudet vesi- ja jätehuollon järjestämiseen tavalla, joka on esimerkiksi ympäristön ja luonnonvarojen kannalta kestävä. Myös 2 momentin 7 kohta on merkittävä, sillä siinä säädetään ympäristöhaittojen vähentämisen huomioimisesta yleiskaavaa laatiessa. Lisäksi momentin 8 kohdan mukaisesti huomioon tulee laadittaessa yleiskaavaa ottaa huomioon myös esimerkiksi luonnonarvojen säilyminen.

Erilaisista sisältövaatimuksista yleiskaavalle säädetään siis maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentissa. Kyseinen momentti sisältää säännöksiä myös erilaisten luonnonympäristöä koskevien seikkojen huomioon ottamisesta. Täten 5 §:n mukaisilla luonnonympäristöä koskevilla tavoitteilla on myös oma roolinsa yleiskaavan sisältövaatimusten kannalta. Luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyttämisen tavoitteen kannalta merkittävänä 39 §:n 2 momentin mukaisina kohtina toimivat momentin 1 ja 8 kohdat, joissa molemmissa erilaiset luonnonarvot sekä luonnonmonimuotoisuus ovat merkittävässä roolissa. Sen sijaan ympäristönsuojelun ja ympäristöhaittojen ehkäisemisen tavoitteen kannalta merkittävänä 2 momentin kohtana toimii kohta 4 sekä kohta 7. Molemmissa kohdissa puolestaan erilaiset ympäristöhaittojen vähentämistä sekä ympäristön suojelun tavoitteet ovat läsnä. Kohdan 4 tapauksessa myös liikenteen järjestäminen kestäväällä tavalla on osa ympäristönsuojelua korostavaa kokonaisuutta⁹¹. Sen sijaan maankäyttö- ja rakennus-

⁹⁰ Salmi et al. 2006. s. 38.

⁹¹ Salmi et al. 2006 s. 9.

lain 5 §:n mukaisen luonnonvarojen kestävän käytön tavoitteen kannalta merkittävänä 39 §: 2 momentin kohtana toimii kohta 4, jossa luonnonvarojen kestävällä käytöllä on oma merkittävä roolinsa. Täten yleiskaavalle säädetyt sisältövaatimukset ovat merkittäviä kaikkien lain 5 §:n mukaisten luonnonvarojen koskevien tavoitteiden kohdalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:ssä säädetään erilaisista yleiskaavamääräyksistä. Lain 41 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavassa on mahdollista antaa sellaisia määräyksiä, joita tarvitaan esimerkiksi yleiskaava-alueita suunniteltaessa. Samalla 1 momentin mukaan yleiskaavamääräyksiä on mahdollista koskea muun muassa maankäytön ohjausta silloin, kun kyse on tietyllä alueella haitallisten ympäristövaikutusten estämisestä tai rajoittamisesta. Samalla maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 2 momentin mukaisesti yleiskaavaan voidaan sisällyttää erilaisia suojelumääräyksiä. Suojelumääräykset voivat 2 momentin mukaisesti koskea muun muassa luonnonarvoja ja erityisiä ympäristöarvoja. Suojelumääräyksillä on täten yleiskaavassa myös oma roolinsa 5 §:n mukaisten luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla. Lain 41 §:n 2 momentin sisällön myötä luonnonsuojelua sekä ympäristön suojelua koskevat 5 §:n mukaiset tavoitteet ovat suojelumääräysten parissa hyvin edustettuina. Sen sijaan luonnonvarojen kestävää käyttöä koskeva tavoite ei suoraan ole osa 41 §:n 2 momenttia. Luonnonvarojen kestävää käyttöä koskeva tavoite tulee kuitenkin edustetusti epäsuorasti, sillä luonnonvarojen kestävällä käytöllä on vahvoja yhteyksiä ympäristön- ja luonnon-suojeluun.

Yleiskaavan laatimisen kannalta merkittävänä säännöksenä toimii myös maankäyttö- ja rakennuslain 45 §, jonka mukaisesti yleiskaava on mahdollista laatia myös oikeusvaikutuksettomana. Pykälän mukaisesti yleiskaava on mahdollista laatia siten, ettei sen alueella ole lainkaan oikeusvaikutuksia. Yleiskaava on 45 §:n mukaisesti mahdollista kuitenkin laatia myös siten, ettei sillä ole oikeusvaikutuksia lainkaan jollain yleiskaavan osa-alueella. Vaikka kyseessä olisikin oikeusvaikutukseton yleiskaava, on 45 §:n mukaisesti myös oikeusvaikutuksettomalla yleiskaava-alueella voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin mukainen lunastamista koskeva sääntely.

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 5 luvussa säädetään yleiskaavasta yleisesti, säädetään lain 6 luvussa kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Maankäyttö- ja rakennuslain 46 §:n mukaisesti kunnilla on mahdollisuus laatia yhteinen yleiskaava muun muassa maankäytön ohjaamiseksi ja erilaisten toimintojen yhteensovittamiseksi. Samalla merkittävänä säännöksenä toimii myös lain 46a §, jonka

mukaan Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisen kaupunkeihin tulee laatia yhteinen yleiskaava. Tätä yleiskaavaa kutsutaan nimellä pääkaupunkiseudun yleiskaava. Kahden tai useamman kunnan yhteisen yleiskaavan laatimisen kannalta merkittävänä säännöksenä toimii myös maankäyttö- ja rakennuslain 47 §, jossa säädetään yhteisen yleiskaavan laatimisesta sekä hyväksymisestä. Kuntien yhteisen yleiskaavan voi hyväksyä 47 §:n mukaisesti niin maakunnan liitto kuin kuntayhtymä. Kuntien yhteisen yleiskaavan voi lain 47 §:n mukaisesti hyväksyä myös muu kuntien yhteinen toimielin. Lisäksi lain 49 §:n mukaan yhteiseen yleiskaavaan sovelletaan, jollei toisin säädetä, mitä yleiskaavasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Vaikka yleiskaavan laatimisesta on säädetty useilla eri säännöksillä maankäyttö- ja rakennuslain 5 ja 6 luvuissa, on yleiskaavan laatimisen kannalta eräs merkittävä säännös myös lain 4 luvussa. Lain 32 §:ssä säädetään maakuntakaavan oikeusvaikutuksista muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan. Lain 32 §:n 1 momentin mukaisesti maakuntakaava toimii ohjeena yleiskaavan laatimisessa. Samalla maakuntakaava toimii kuitenkin ohjeena myös silloin, kun kyseessä on yleiskaavan muuttaminen. Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 3 momentin mukaan maakuntakaava ei kuitenkaan ole voimassa silloin, kun kyseessä on esimerkiksi oikeusvaikutukseton yleiskaava muutoin kuin silloin, kun kyseessä on lain 32 §:n 1 momentin mukainen yleiskaavan muuttaminen.

Maakuntakaavalla on vaikutuksia kuitenkin myös kuntien laatiman yhteiseen yleiskaavaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:ssä säädetään maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan välisestä suhteesta. Pykälässä säädetään, kuinka maakuntakaava toimii lain 32 §:n 1 momentin mukaisesti ohjeena myös yhteiselle yleiskaavalle. 48 §:n 2 momentin mukaan tästä on kuitenkin mahdollisuus poiketa. Perustellun syyn myötä on mahdollista poiketa siitä, mitä 1 momentissa säädetään. Tällöin on 2 momentin mukaisesti kuitenkin pidettävä huolta, että laadittava yleiskaava tulee sopeutumaan maakuntakaavan kokonaisuuteen. Samalla on otettava soveltuvin osin huomioon myös se, mitä erilaisista sisältövaatimuksista maakuntakaavalle säädetään lain 28 §:ssä.

3.5 Asemakaava

Asemakaava on yleiskaavan tavoin merkittävä kunnan maankäytön suunnittelun väline. Asemakaavan kautta pyritään ratkaisemaan erilaisia maankäyttöä koskevia kysymyksiä. Nämä kysymykset pyritään puolestaan ratkaisemaan verrattain yksityiskohtaisesti. Kunnan kaavoitusvallan kannalta ase-

makaava on kunnan keskeisin väline. Kunnalle kuuluukin asemakaavan laatimisen parissa laaja toimivalta. Kunnan toimivalta ulottuu laajalle niin kaavaan laajuuden kuin sen sisällön parissa. Eräänä asemakaavaa kuvaavana keskeisenä piirteenä toimii paikallisuus, sillä paikalliset olosuhteet ovat merkittävässä roolissa kyseistä kaavaa laadittaessa. Tällaisia paikallisia olosuhteita ovat esimerkiksi maasto sekä maaperä. Vaikka erilaisia paikallisia olosuhteita otetaankin asemakaavan laatimisessa huomioon, toimii nykyisin kaavoituksen lähtökohtana rakennuskanta, joka kunnassa on jo olemassa. Yleisimmin asemakaavan laatimisella korostetaan maankäytössä rakentamista. Asemakaavalla on kuitenkin mahdollista korostaa myös muuta kunnan maankäyttöä.⁹²

Asemakaavasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 7 luvussa. Lain 50 §:ssä on säädetty asemakaavan tarkoituksesta. Kyseisen pykälän mukaisesti asemakaava laaditaan rakentamista, kehittämistä ja yksityiskohtaista alueiden käytön järjestämistä varten. Asemakaavan laatimisen tarkoituksena puolestaan on rakentamisen ja muun maankäytön ohjaaminen sekä sellaisten alueiden osoittaminen, jotka ovat asemakaavan kannalta tarpeellisia. Asemakaavalla ohjaamisen tulee kuitenkin tapahtua muun muassa paikallisten olosuhteiden ja hyvän rakentamistavan edellyttämillä erilaisilla tavoilla. Lain 52 §:n mukaisesti asemakaavan hyväksymisestä vastaa kunnanvaltuusto, mutta kunnan johtosäännössä asemakaavan hyväksyminen voidaan kuitenkin siirtää myös kaupunginhallitukselle tai jollekin kunnan lautakunnista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:ssä säädetään asemakaavan laatimistarpeesta. Pykälän 1 momentin mukaisesti asemakaava tulee laatia ja pitää ajan tasalla silloin, kun kunnan kehitys niin vaatii. Vaihtoehtoisesti tarpeen asemakaavan laatimisen voi käynnistää maankäytön ohjaustarve. Vastavasti 2 momentin mukaisesti ohjaustarpeen kohdalla tulee ottaa huomioon esimerkiksi asuntotuotannon tarve. Tämän lisäksi ohjaustarpeen kohdalla tulee kiinnittää huomiota myös toimivaan kilpailun edistämiseen elinkeinoelämän parissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n mukaisesti asemakaava tulee pitää ajan tasalla. Asemakaavan ajantasaisuuden arvioinnista on säädetty erikseen lain 60 §:ssä sekä 61 §:ssä. Ajantasaisuuden arviointi prosessia on syytä tarkastella lyhyesti. Lain 60 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan tulee seurata

⁹² Ekroos et al. 2014 s. 189.

sen asemakaavojen ajanmukaisuutta. Tarvittaessa kunnan on myös 1 momentin mukaisesti uudistettava vanhentuneet asemakaavat. Pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään siitä, kuinka sellaisen asemakaavan kohdalla, joka on ollut 13 vuotta voimassa ja merkittävilta osilta toteuttamatta, on ryhdyttävä erilaisiin toimenpiteisiin. Alueelle ei voida myöntää rakennuslupaa, jolla on esimerkiksi ympäristökuvan kannalta merkitystä. Rakennuslupa voidaankin myöntää vasta sitten, kun kunta on suorittanut asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin. Asemakaavan ajantasaisuuden arvioinnin kohdalla tulee ottaa huomioon myös 13 vuoden määräaika koskevat säännökset lain 60 §:n 3 ja 4 momenteissa. Lain 60 §:n 2 momentin mukaan ajantasaisuuden arviointia ei kuitenkaan tarvitse tehdä silloin, kun viimeisen viiden vuoden aikana on laadittu vastaava arviointi. Lisäksi 2 momentin mukaan arviointi voidaan toteuttaa samalla myös sellaisella alueella, joka on osa arviointityön tarkoituksenmukaista kokonaisuutta. Lain 61 §:n mukaan vanhentuneeksi todetun asemakaavan alueelle ei ole mahdollista myöntää rakennuslupaa, ennen kuin asemakaava on muutettu. Samalla asemakaavan muuttamiseksi voimaan tulee myös 53 §:n 1 momentin mukainen rakennuskielto.

Asemakaavaan kohdistuu erilaisia vaikutuksia muista kaavoista. Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n mukaisesti maakuntakaava toimii asemaakan laatimisen ja muuttamisen kohdalla ohjeena. Vastavasti lain 42 §:ssä säädetään siitä, kuinka yleiskaava toimii asemakaavan laatimista ja muuttamista ohjaavana kaavana. Maakuntakaavan ja yleiskaavan ohjausvaikutuksesta asemakaavan muuttamiseen ja laatimiseen on säädetty myös muualla maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain 54 §:n 1 momentissa on säädetty siitä, kuinka asemakaavan laatimisessa tulee ottaa huomioon sekä maakuntakaava että yleiskaava siten kuin laissa on edellä säädetty.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädetään erilaisista sisältövaatimuksista, joita asemakaavalle on. Asemakaavan sisältövaatimuksissa korostetaan kysymyksiä, jotka koskevat turvallisuutta, terveellisyttä sekä lähiympäristön laatua⁹³. Lain 54 §:n 2 momentin mukaisesti asemakaavan laadinnassa huomioon tulee ottaa, että asemakaavalla luodaan edellytykset muun muassa viihtyisälle elinympäristölle sekä liikenteen järjestämiselle. Samalla asemakaavoituksen kautta tulee myös vaelia muun muassa luonnonympäristöä, eikä luonnonympäristöön kohdistuvia erityisiä arvoja voida asemakaavan kautta hävittää. Myös erilaiset lähivirkistykseen sopivat alueet, kuten puistot, tulee

⁹³ HaVL 21/1998 vp. s. 4.

ottaa asemakaavan laatimisen kautta huomioon. Samalla 54 §:n 3 momentin mukaan myös elinympäristön merkittävä heikentäminen sekä maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheutuva kohtuuton haitta tulee asemakaavaa laatiessa ottaa huomioon.

Vaikka asemakaavan laatimiselle on säädetty erilaisia luonnonympäristöä koskevia sisältövaatimuksia, ei niistä ole säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa kovinkaan tarkasti. Lain 54 §:n 2 momentin mukaisesti luonnonympäristön vaaliminen on nostettu asemakaavan sisältövaatimuksissa oikeastaan ainoaksi luonnonympäristöä koskevaksi seikaksi. Tässä mielessä 54 §:n 2 momentin mukainen säännös merkittävä kaikkien lain 5 §:n mukaisten luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kanssa. Tällöin luonnonvarojen säästeliästä käyttöä, luonnonsuojelua sekä ympäristönsuojelua koskevat tavoitteet ovat kaikki sisällytettynä luonnonympäristön vaalimiseen. Täten asemakaavan laatimisen kohdalla erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulee ottaa huomioon hyvinkin laajasti, vaikka niistä ei varsinaisesti olekaan säädetty kovinkaan tarkasti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentti ei asemakaavan laatimisen kohdalla kuitenkaan ole ainoa säännös, joka on merkittävä lain 5 §:n mukaisten alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta. Lain 54 §:n 4 momentin mukaan asemakaavan laadinnassa tulee ottaa huomioon yleiskaavan sisältövaatimukset silloin, kun alueella ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Tällöin yleiskaavattomalla alueella asemakaavan laadinnassa tulee ottaa huomioon myös ne luonnonympäristöä koskevat tavoitteet, jotka muuten tulisivat yleiskaavan kautta huomioiduksi. Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:n mukaisesti asemakaavalla voidaan ohjata kunnan muuta maankäyttöä. Tällöin luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden sijoittaminen muun maankäytön ohjaamisen piiriin mahdollistaisi sen, että asemakaavan kautta olisi kyseisen säännöksen kautta mahdollista toteuttaa hyvinkin laajasti näitä tavoitteita.

3.6 Ranta-alueiden kaavoitus

Ranta-alueiden kaavoittamisen kannalta merkittävänä säännöksenä toimii maankäyttö- ja rakennuslain 10 luku, jossa säädetään ranta-alueita koskevista erityisistä säännöksistä. Lain 72 §:n 1 momentin mukaan meren tai vesistön ranta-alueelle ei saa rakentaa ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Ehtona yleiskaavalle 1 momentissa kuitenkin säädetään, että yleiskaavassa on määrätty sen tai sen osan käyttämisestä perusteena rakennusluvan myöntämiselle. Samalla lain 72 §:n 2 momentissa säädetään siitä, kuinka 1 momentin säännökset koskevat myös ranta-alueita,

jonka maankäytön suunnittelu ja rakentaminen perustuvat pääasiassa rantaan tukeutuvaan loma-astutukseen.

Lain 72 §:n 3 momentin mukaan 1 ja 2 momentin säännökset eivät kuitenkaan koske kaikkea rakentamista. Nämä poikkeukset on koottu 3 momentissa viiteen eri kohtaa, joista tässä nostetaan esille muutamia. 3 momentin 1 kohdan mukaisesti 1 ja 2 momentin säännöksiä ei tarvitse huomioida sellaisen rakentamisen kohdalla, joka on tarpeellista maa- ja metsätalouden sekä kalatalouden harjoittamisen kannalta. Samalla 3 momentin 3 kohdan mukaisesti merenkulun tarpeisiin kohdistuvan erillaisen rakentamisen kohdalla voidaan jättää 1 ja 2 momentin säännökset huomiotta. Näiden lisäksi edellä mainitut säännökset voidaan jättää huomiotta myös silloin, kun kyseessä on 3 momentin 5 kohdan mukainen olemassa olevan asuinrakennuksen korjaus- tai laajennustyö.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 4 momentissa säädetään siitä, kuinka kunnan on ELY-keskuksen kuulemisen jälkeen mahdollista osoittaa rakennusjärjestyksessään alueita, joilla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentin mukaisia rajoituksia. Tällainen poikkeus on mahdollista osoittaa muun muassa silloin, kun alueella ei ole esimerkiksi erityisiä luonnonarvoja. Tällaisen rakennusjärjestyksen on kuitenkin mahdollista olla voimassa kerrallaan vain enintään kuusi vuotta. Kuitenkin kuuden vuoden aikana kyseinen rakennusjärjestys voi olla voimassa vain niin kauan, kuin edellytykset kyseisen rakennusjärjestyksen käytölle on voimassa. Poikkeamisesta 72 §:n 1 ja 2 momentin kohdalla säädetään 72 §:n 5 momentin mukaan lain 23 luvussa.

Ranta-alueiden kaavoitukselle on lainsäädännössä asetettu erilaisia sisältövaatimuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n kautta säädetään ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityisistä sisältövaatimuksista. Asemakaavasta ranta-alueella käytetään 1 momentin mukaisesti myös nimitystä ranta-asemakaava. Lain 73 §:n 1 momentin mukaisesti loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueella laadittavan yleiskaavan tai ranta-asemakaavan kohdalla on noudatettava sitä, mitä yleis- ja asemakaavasta säädetään muualla maankäyttö- ja rakennuslaissa. Samalla näiden kaavojen laatimisessa tulee huomioida myös 1 momentin 1 kohdassa mainittu alueelle suunniteltu rakentaminen sekä muun maankäytön sopeutuminen esimerkiksi muuhun ympäristöön. Tämän lisäksi 1 momentin 2 kohdan mukaisesti huomioon tulee kyseisiä kaavoja laadittaessa ottaa muun muassa luonnonsuojelu, vesiensuojelu sekä vesistön ja luonnon erilaiset ominaispiirteet. Myös 1 momentin 3 kohta tulee ottaa kaavoitusta laadittaessa ranta-alueelle huomioon. Kyseisessä

kohdassa säädetään siitä, kuinka kaavaa laadittaessa tulee huomioida, että yhtenäistä rakentamattomaa aluetta tulee jäämään riittävästi kaavoitettavalle ranta-alueelle. Lain 73 §:n 2 momentin mukaan ranta-asemakaavaa koskee sama sääntely kuin tavallistakin asemakaavaa. Poikkeuksena tästä on kuitenkin mainittu asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi, joka ei koske ranta-asemakaavaa.

Ranta-alueiden kaavoituksen kannalta merkittävänä säännöksiä toimivat myös maankäyttö- ja rakennuslain 74 §, 75 § ja 76 §. Lain 74 §:ssä säädetään maanomistajan oikeudesta ranta-asemakaavan laatimiseen. Sen sijaan lain 75 §:ssä säädetään erilaisista yhteiskäyttöalueista ja yleisistä alueista. Puolestaan 76 §:ssä säädetään yleiskaavoitusta koskevista laatimiskuluista ranta-alueella. Merkittävänä säännöksenä toimii myös lain 77 §, jonka mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 2 momentin säädöksiä sovelletaan myös silloin, kun yleiskaava tai asemakaava laaditaan ranta-alueelle. Yleiskaava tulee kuitenkin tällöin laatia pääasiassa järjestämään loma-asutusta.

Ranta-alueiden kaavoittamisella on oma merkityksensä maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisen luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta. Erityisesti lain 73 §:n 1 momentin 2 kohta on merkittävä. 73 §:n 1 momentin 2 kohdassa säätämällä luonnonsuojelusta otetaan huomioon 5 §:n mukainen tavoite luonnon monimuotoisuudesta ja muiden luonnonarvojen säilymisestä. Samalla 73 §:n 1 momentin 2 kohdassa säätämällä vesiensuojelusta otetaan huomioon myös 5 §:n mukainen tavoite ympäristösuojelusta ja ympäristöhaittojen ehkäisemisestä. Täten luonnonsuojelua ja ympäristönsuojelua koskevat tavoitteet on nähty erityisen merkittävänä ranta-alueiden kaavoituksen kannalta. Tulee kuitenkin huomata, että 73 §:ssä ei varsinaisesti säädetä lain 5 §:n mukaiseen tavoitteeseen luonnonvarojen säästeliäästä käytöstä. Tällöin ranta-alueiden kaavoituksen lain-säädännön kohdalla huomattava pääpaino luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla on vain luonnonsuojelun sekä ympäristönsuojelun kohdalla.

Toisaalta 73 §:n 1 momentin mukaan ranta-asemakaavaa sekä ranta-alueelle laadittavaa yleiskaavaa koskevat myös ne säännökset, jotka koskevat asemakaavaa ja yleiskaavaa yleisesti. Tällöin myös näiden säädöksiä kautta nousee esille sellaisia erityisiä huomioon otettavia seikkoja, jotka ovat luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden kannalta merkittäviä. Huomioon on siis otettava muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain 54 § sekä 39 §, joissa säädetään tarkemmin asema- ja yleiskaavan sisältövaatimuksista. Ranta-alueiden kaavoitusta koskevat

huomioon otettavat seikat eivät lainsäädännössä siis keskity ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslain 10 lukuun.

4. Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen keinot

Neljännessä pääluvussa pyritään vastaamaan erityisesti luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseen ja toteuttamisen keinoihin kohdistuviin kysymyksiin. Ensimmäisenä kysymyksenä toimii se, millä muilla keinoilla viranomaisten on mahdollista toteuttaa luonnonympäristöä koskevia tavoitteita. Tässä osiossa pyritään lisäksi vastaamaan siihen, miten luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulee ottaa muiden toteuttamisen keinojen kohdalla huomioon. Näihin kahteen kysymykseen pyritään vastaamaan systematisoimalla erilaista voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä tarkastelemalla lainsäädännön esitöitä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisten luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteuttamista on mahdollista toteuttaa monilla erilaisilla keinoilla. Vaikka kaavoitus on tutkielmassa noussut esille merkittävänä näiden tavoitteiden toteuttamisen keinona, on keinoja myös monia muita. Kaavoitusta koskevan sääntelyn tavoin myös muiden toteuttamisen keinojen kohdalla merkittävänä sääntelyn lähteenä toimii maankäyttö- ja rakennuslaki. Tulee kuitenkin nostaa esille, että maankäyttö- ja rakennuslaki ei suinkaan ole ainoa säädös, jossa näistä toteuttamisen keinoista säädetään. Olennaisina säädöksiä toteuttamisen keinojen kohdalla nousevat esimerkiksi etuostolaki (608/1977) sekä lunastuslaki (603/1977). Täten toteuttamisen keinojen kohdalla kyseessä on monimuotoinen joukko erilaisia säädöksiä, jotka omalta osaltaan säätelevät eri keinoja.

Tavoitteiden toteuttamisen keinojen kohdalla tarkastellaan kuntien ja maakunnan liittojen käytössä olevia toteuttamisen keinoja. Koska kyseessä ei ole maankäytön suunnittelu, tarkastelun kohteena ei ole kaavoitus, vaan ne keinot, joiden kautta kaavoja pyritään toteuttamaan. Kaikkia toteuttamisen keinoja ei kuitenkaan voida kokonaan erottaa kaavoituksesta, jolloin toteuttamisen keinot ovat hyvinkin läheisessä yhteydessä maankäytön suunnitteluun. Osiossa ei nosteta esille kaikkia mahdollisia luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen keinoja, vaan tarkastelun kautta nostetaan esille merkittävimmät keinot.

4.1 Kunnan maapolitiikka

Maankäyttö- ja rakennuslaissa kaavoituksen lisäksi merkittävänä luonnonympäristöä koskevana alueiden käytön suunnittelun toteuttamisen keinona on lain 5a §:n mukainen kunnan maapolitiikka.

Kunnan maapolitiikan määrittely on moniulotteinen kokonaisuus, jossa politiikka käsite on jaettu tavoitetasolle sekä toimeenpanotasolle.⁹⁴ Osana kunnan maapolitiikkaa toimii maankäyttöpolitiikka, joka koostuu erilaisista tavoitteista ohjelmista ja toimenpiteistä. Maapolitiikan eräänä keskeisenä tavoitteena toimiikin maankäyttöpolitiikan toteuttamisen edistäminen. Maapolitiikan kautta kuitenkin tuetaan myös erilaisten tavoitteiden toteutumista.⁹⁵

Maapolitiikka käsitteenä jaetaan kuitenkin kahteen erilaiseen kokonaisuuteen kohdealueityypin kautta. Ensimmäisenä kokonaisuutena toimii maaseutualueiden maapolitiikka. Toisena kokonaisuutena puolestaan toimii kaupunkien maapolitiikka. Näiden kahden kokonaisuuden välinen raja on kuitenkin välillä häilyvä, sillä kaupunkeihin voi kuulua myös erilaisia maaseutualueita. Kaupunkien maapolitiikan kohdalla on mahdollista käyttää kuitenkin myös nimitystä kunnan maapolitiikka tai taajamien maapolitiikka. Kunnan maapolitiikka käsitteen taustalla on käsitys siitä, että kunta toimii pääasiallisena toimijana maapolitiikassa.⁹⁶

Kaavoituspolitiikka on tietyllä tavalla saumattomassa yhteydessä kunnan maapolitiikkaan. Maapolitiikalla on erilaisia edistämistä ja toteuttamista koskevia tehtäviä, joissa kaavoituksella on merkityksensä. Tällöin kaavoituksen ja maapolitiikan tulee toimia yhdessä ikään kuin yhtenäisenä kokonaisuutena.⁹⁷ Maapolitiikka ja kaavoitus ovat kuitenkin läheisiä niitä koskettavien yhteisten kysymysten kautta. Tällaiset kysymykset kohdistuvat esimerkiksi alueella kaavoitettavan alueen omistuspohjaan. Tällöin kunnan on otettava kantaa muun muassa sellaisen alueen kaavoittamiseen, jota kunta ei omista. Toisaalta kunnan tulee kuitenkin ottaa kantaa myös siihen, tulisiko kunnan hankkia kaavoitettava alue omaan omistukseensa.⁹⁸

Kunnan maapolitiikan pääosina toimivat maanhankintapolitiikka, maanluovutuspolitiikka, suhde kaavoituspolitiikkaan sekä muut poliittiset tehtävät. Maapolitiikka jakautuu siis pääosiltaan neljään eri kokonaisuuteen. Maanhankintapolitiikan keskeisenä sisältönä ovat muun muassa erilaiset maanhankintatavat sekä hankintojen ajoitus. Sen sijaan maanluovutuspolitiikan keskeisenä sisältönä ovat

⁹⁴ Hovila 2010 s. 7-8.

⁹⁵ Virtanen 2000 s. 7.

⁹⁶ Virtanen 2000 s. 7.

⁹⁷ Virtanen 2000 s. 35.

⁹⁸ Hovila 2010 s. 9.

esimerkiksi erilaiset luovutustavat, suhde kunnan harjoittamaan kehittämiss politiikkaan sekä kaava-
taloudelliset kysymykset. Vaikka maanhankintapolitiikkaan ja maanluovutuspolitiikkaan sisältyy
monia erilaisia piirteitä, sisältyy niitä myös suhteeseen maapolitiikkaan. Tällöin keskeisenä sisältönä
toimivat kaavoitettavan maan omistussuhteet, kaavoituksen laajuus, erilaiset rakentamista koske-
vat rajoitukset ja kiellot sekä maankäyttösopimukset. Muiden poliittisten tehtävien keskeisimpänä
sisältönä puolestaan toimivat muun muassa etuostoasiat, kunnan maanomistusrekisteri sekä kun-
nan sisäiset maanvuokrat monien muiden erilaisten tehtävien kanssa.⁹⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain 5a §:n mukaisesti kunnan maapolitiikalla tarkoitetaan muun muassa
kunnan maanhankintaa. Tämän lisäksi kunnan maapolitiikalla tarkoitetaan 5a §:n mukaan sellaisia
tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka liittyvät kaavojen toteuttamiseen. Olennaisena osana kunnan
maapolitiikkaa pykälän mukaan on, että näillä seikoilla on edellytyksiä luova vaikutus yhteiskuntien
erilaiselle kehittämiselle. Kunnan ollessa merkittävä maankäytön suunnittelun toteuttaja, on kun-
nan maapolitiikalla täten myös merkittävä osa luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteutta-
misessa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä muu lainsäädäntö yhdessä luovat kokonaisuuden, johon erilainen
kunnan maapolitiikan keinovalikoima sisältyy. Ennen voimaan astunutta lakimuutosta, maapolitiik-
kaa ei maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty kunnan tehtäväksi. Vastakohtana on toiminut esimer-
kiksi lain 20 §:n mukainen huolehtiminen alueiden käytön suunnittelusta, joka puolestaan on sää-
detty kunnan tehtäväksi. Erilaisten keinojen käyttämisessä kunnalla on kuitenkin oma harkintaval-
tansa. Vaikka kunnalla keinojen käyttämisessä onkin harkintavaltaa, on eri hallitusohjelmissa kui-
tenkin rohkaistu kuntia käyttämään maapolitiikkaansa eri tavoitteiden saavuttamiseen. Tällaisena
tavoitteena on mainittu esimerkiksi kohtuuhintainen asuntotuotanto.¹⁰⁰ Kunnalla on siis maapoli-
tiikkansa turvin mahdollista, omaa harkintavaltaansa käyttäen, käyttää erilaisia keinoja maapoliit-
tisten tavoitteidensa toteuttamiseksi. Samalla kuitenkin kunnan maapolitiikka on suurempi koko-
naisuus, jonka keinovalikoima on hajallaan usean eri säädöksen piirissä. Kuitenkin hallitusohjelmien
ottaessa kantaa kuntien maapolitiikkaan, maapolitiikka on tavallaan merkittävä erilaisten tavoittei-
den toteuttamisen väline myös muille toimijoille.

⁹⁹ Virtanen 2000 s. 29.

¹⁰⁰ HE 334/2014 vp. s. 8-9.

Kunnan maapolitiikan keinovalikoima on kuitenkin hyvin monimuotoinen. Se sisältää useita erilaisia keinoja, jota käyttämällä kunta voi toteuttaa omia maapoliittisia tavoitteitaan. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi etuosto-oikeus sekä maan lunastaminen. Samalla kunnan maapoliittisia keinoja ovat myös kunnan ja maanomistajien väliset maankäyttösopimukset.¹⁰¹ Näiden toimenpiteiden kautta kunta pyrkii muun muassa hankkimaan maata itselleen. Kuntien maanhankinta on kuitenkin keskitynyt lähinnä niin sanotuille detaljikaava-alueille. Kunnan kaavan toteuttamisvastuun myötä kunnan on hankittava itselleen tiettyjä maa-alueita. Tällöin kyseessä on kunnan pakollinen maanhankinta. Pakollisen maanhankinnan kannalta kunnan merkittävimpiä maan hankintatapoja ovat muun muassa vapaaehtoisuuteen perustuva maan ostaminen ja vaihtaminen, maan lunastaminen, maankäyttösopimukseen perustuva maan saanti sekä etuosto-oikeuden käyttäminen.¹⁰²

Kunnan maanhankinnasta pakollisen maanhankinnan lisäksi on kuitenkin löydettävissä myös vapaaehtoinen maanhankinta. Vapaaehtoisen maanhankinnan takana on kuntien taipumus hankkia itselleen maata enemmän, kuin mitä pakollisen maanhankinnan piiriin kuuluu. Kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan yhdeksi syyksi on nähty asuntopolitiikan edistäminen. Taustalla voivat kuitenkin olla myös erilaiset taloudelliset syyt tai elinkeinopoliittiset syyt.¹⁰³ Kunnan maanhankinnan taustalla eivät siis aina ole vain kaavan toteuttamista koskevat syyt. Toisaalta vapaaehtoisen hankinnan kautta voidaan varautua kunnan tulevaisuuden maankäytön suunnitteluun. Tällöin tulevaisuudessa kunnan ei välttämättä tarvitsisi kaavojensa toteuttamiseksi nojautua pakolliseen maanhankintaan.

4.1.1 Maan lunastaminen osana maapolitiikkaa

Ensimmäisenä käsittelyssä kunnan maapolitiikan toteuttamisen keinoista on maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukainen kunnan ja muun julkisyhteisön lunastusoikeus asemakaava-alueella. Pohjan lunastukselle luo perustuslain 15 §, jonka 1 momentissa säädetään omaisuuden turvaamisesta. Samalla 15 §:n 2 momentissa säädetään siitä, miten ”omaisuuden lunastamisesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.” Kunnan harjoittamassa lunastuksessa on kuitenkin kyseessä poikkeusmenettely. Kunnan maanhankinnassa lähtökohtana toimii maanhankinta vapaa-

¹⁰¹ HE 334/2014 vp. s. 5.

¹⁰² Virtanen 2000 s. 37.

¹⁰³ Virtanen 2000 s. 39.

ehtoisen kauppojen kautta. Samalla lunastusta yleensä vieroksutaan kunnan päättäjien parissa, joidenkin näkemysten mukaan kuitenkin aivan syyttä.¹⁰⁴ Lunastuksen vieroksuminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnat eivät käyttäisi lunastusta lainkaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n 1 momentin mukaan kunnan on mahdollista lunastaa muun muassa sellainen yleinen alue, joka on asemakaavassa tarkoitettu esimerkiksi kunnan muihin tarpeisiin. Samalla lunastusoikeus pätee 96 §:n 1 momentin mukaan myös valtioon ja kuntayhtymiin. Kunnalla maan lunastamisessa kyseessä voi olla myös lunastuslupa perustuva lunastaminen, josta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan kunnalle voidaan asianomaisen ministeriön toimesta myöntää lupa alueen lunastamiseen. Alueen tulee kuitenkin olla luonteeltaan sellainen, että sitä tarvitaan muun muassa yhdyskuntarakentamiseen tai kunnassa tapahtuvaan suunnitelmalliseen kehittämiseen. Samalla pykälän 2 momentissa säädetään siitä, kuinka asianomaisella ministeriöllä on mahdollisuus antaa sille viranomaiselle, joka kaavaa toteuttaa, mahdollisuus esimerkiksi lunastaa sellaisen alueen, joka on otettu maakuntakaavaan. Pykälän 2 momentin mukaan tämä on kuitenkin mahdollista vain silloin, kun se on tarkoituksenmukaista maakuntakaavan toteuttamiseksi esimerkiksi seudun tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten. Pykälän 3 momentissa sen sijaan asianomaisella ministeriöllä on mahdollisuus antaa kunnalle lunastuslupa sellaiselle yleiskaavan mukaiselle alueelle, joka on osoitettu esimerkiksi asuntorakentamiseen. Samalla kuitenkin pykälän 3 momentin mukaisesti sellaisella alueella, joka on esimerkiksi tarkoitettu asuntorakentamiseen, voi lunastettavan alueen osana olla myös muun muassa suojelualueita.

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä säädetään lunastuksesta, ei se kuitenkaan ole maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisten alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta täysin ongelmattonta. Erityisesti 2 momentti sisältää säädäntöä, joka on luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kohdalla ongelmallista. 2 momentin kohdalla ongelmalliseksi muodostuu kysymys siitä, mitä on seudun tai kunnan väestön yhteinen tarve. Tämän kysymyksen kohdalla samalla toiseksi kysymykseksi muotoutuu se, miten yhteinen tarve vaikuttaa luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseen. Onko ympäristöministeriön siis mahdollista myöntää lunastuslupa maakuntakaavan mukaiselle alueelle, joka on luonnonympäristön

¹⁰⁴ Virtanen 2000 s. 38-39.

suojelun kannalta merkittävä, mutta lunastaminen ei palvelu seudun tai kunnan väestön yhteistä tarvetta? Entä voidaanko luonnonympäristön suojelua ylipäätään nähdä seudun tai kunnan väestön tarpeena, jolloin lunastuslupa olisi mahdollista saada ympäristöministeriöltä? Toisaalta kysymykseksi muotoutuu myös, voidaanko luonnonympäristöä koskevia tavoitteita ylipäätään erottaa seudun tai kunnan väestön yhteisestä tarpeesta. Tässä mielessä 99 §:n 2 momentin sisältö on hyvinkin tulkinnanvarainen. Toisaalta kuitenkin alueen tunnustaminen suojelun arvoiseksi on jo siinänsä merkki siitä, että aluetta on pidetty seudun tai kunnan asukkaiden kannalta merkittäväksi, jolloin sen suojelu ja lunastaminen palvelisivat heidän tarpeitaan kenties pidemmällä aikavälillä. Lunastuspäätökseen kuitenkin osittain varmasti vaikuttaa myös se, pidetäänkö luonnonympäristöä koskevia tavoitteita tärkeämpinä tavoitteina kuin muita maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisia alueiden käytön suunnittelun tavoitteita. Tähän ei kuitenkaan liene olemassa yhtä oikeaa vastausta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n osalta ongelmallisuus ei kuitenkaan rajaudu ainoastaan sen 2 momenttiin, sillä myös 99 §:n 3 momentti on omilta osiltaan ongelmallinen. Pykälän 3 momentissa säädetään siis siitä, kuinka ympäristöministeriöllä, asianomaisena ministeriönä, on mahdollisuus antaa lunastuslupa asuntorakentamiseen tarkoitettulle alueelle, joka voi osittain myös sisältää esimerkiksi suojelualueita. Pykälän 3 momentin sisältö kuitenkin herättää erilaisia kysymyksiä. Onko esimerkiksi luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista, että kunnan lunastama alue sisältää sekä asuntorakentamiseen osoitettuja alueita että suojelualueita? Samalla voidaan kuitenkin pohtia myös sitä, onko kunnalla paremmat mahdollisuudet luonnonsuojelua koskevien tavoitteiden toteuttamiseen omalla kaavoituksellaan, jos alueelle on osoitettu sekä suojelualueita että asuntorakentamiseen tarkoitettuja alueita. Kuten 2 momentin kohdalla esiin nousseiden kysymystenkin kohdalla, näihinkään kysymyksiin ei liene yhtä oikeaa vastausta. Todettakoon siis, että 3 momentin sisältö on osittain ongelmallinen, mutta ongelmallisuus ei niinkään sijoitu itse sääntelyn sisältöön, vaan pikemminkin sääntelyn vaikutuksiin.

Merkittävänä kunnan maan lunastuksen säännöksenä toimii myös maankäyttö- ja rakennuslain 100 §, jossa säädetään lunastuksesta, joka helpottaa kaavojen toteuttamista kunnissa. Kyseisen pykälän mukaan asianomaisen ministeriön, ympäristöministeriön, on mahdollista myöntää kunnalle lupa lunastaa muun muassa asemakaavaan sisältyvä alue. Tämän alueen tulee kuitenkin olla luonteeltaan sellainen, että sen lunastamisen olisi perusteltu itse kaavan toteuttamisen kannalta. Samalla lunas-

tamisen edellytyksenä on maankäyttö- ja rakennuslain 100 §:n mukaan myös yleisen tarpeen vaatimus. Pykälän sisältö on kuitenkin ainakin osittain ongelmallinen. Ongelmallisuus syntyy yleisen tarpeen vaatimuksesta. Ensinnäkin 100 §:n myötä voidaan kysyä, mitä tarkoittaa yleisen tarpeen vaatimus. Tämä lisäksi kysymykseksi muodostuu, voidaanko maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisen luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden edistäminen nähdä osana yleisen tarpeen vaatimusta.

Kaavan toteuttamisen kannalta perusteltu lunastaminen ei luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden ole ongelmallinen, sillä maan lunastaminen esimerkiksi luonnonsuojelutarkoituksiin ei mitenkään estä kaavan toteuttamista silloin, kun kaavassa alue on osoitettu siihen tarkoitukseen. Tässä mielessä kaavan toteuttamisen perusteella tapahtuva lunastaminen ei yksistään muodostaisi minkäänlaista ongelmaan. Sen sijaan yleisen tarpeen vaatimus on hieman ongelmallisempi. Ongelmallisena erityisesti näyttäytyy kysymys siitä, onko luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttaminen osa yleisen tarpeen vaatimusta. Ovatko luonnonympäristöä koskevan alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ylipäättään osa yleistä tarvetta? Mikäli tavoitteet ovat osa yleisiä tarpeita, ei 100 §:n kohdalla synny minkäänlaista ongelmallisuutta. Mikäli tavoitteet eivät kuitenkaan ole osa yleistä tarvetta, voidaan todeta, että alueen lunastaminen 100 §:n nojalla luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi ei ole mahdollista, jolloin mahdollinen lunastaminen täytyy tehdä toisella perusteella, kuitenkin lain puitteissa.

Tarkastellessa maan lunastamista osana kuntien maapolitiikkaa, tulee lyhyesti nostaa esille myös lunastuksesta syntyvä korvausvelvollisuus. Maanlunastuksen yhteydessä korvausvelvollisuudesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 13 luvussa. Korvausvelvollisuuden kannalta ensimmäinen merkittävä säännös on lain 101 §, jossa säädetään lunastus- tai korvausvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentissa säädetään muun muassa maanomistajalle suoritettavasta korvauksesta sekä kunnan lunastusvelvollisuudesta, mikäli yleiskaavassa alue on osoitettu muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan. Vaatimuksena kuitenkin 101 §:n 1 momentin mukaan on myös, että maanomistajalla ei ole mahdollisuutta käyttää aluettaan tavalla, joka tuottaa kohtuullista hyötyä. Samalla kuitenkin pykälä 2 momentin mukaan muun muassa kunnalla on oikeus lunastaa koko yleis- tai asemakaavassa osoitettu yhtenäinen alue. Tämä mahdollisuus on 101 §:n 2 momentin mukaan olemassa kuitenkin vain silloin, kun 1 momentin nojalla osaa maanomistajalle kuuluvasta yhtenäisestä alueesta vaaditaan lunastettavaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:llä on kuitenkin oma merkityksensä lain 5 §:n mukaisten luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön tavoitteiden toteuttamisen kannalta. Lain 101 §:n myötä maanomistajalle suoritettava korvaus toimii tavallaan hyvityksenä kohtuullisen tuoton menetyksestä. Tässä mielessä lunastettaessa maa esimerkiksi luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi, menettää maanomistaja mahdollisuuden kohtuulliseen tuottoon. Maankäyttö- ja rakennuslain 101 § ei kuitenkaan ole luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta ongelmallinen, sillä suoritettava korvaus ei ole ristiriidassa sen kanssa, mihin lunastettua maata tullaan lunastuksen jälkeen käyttämään.

Maan lunastamisen kohdalla tulee kuitenkin nostaa esille myös maankäyttö- ja rakennuslain 103 §, jossa säädetään itse lunastusmenettelystä sekä lunastuksesta johtuvan korvauksen määrittämisestä. Pykälän mukaan, jos muualla maankäyttö- ja rakennuslaissa ei toisin säädetä, muun muassa lunastusten kohdalla tulee noudattaa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia, jota kutsutaan myös nimellä lunastuslaki tai pakkolunastuslaki. Lunastuslain 1 §:n mukaan kyseistä lakia noudatetaan silloin, kun kyse on esimerkiksi kiinteän omaisuuden lunastamisesta. Lain 2 §:ssä kiinteä omaisuus määritellään omistusoikeudeksi tai muuhun siihen verrattavaksi oikeudeksi, joka koskee erilaisia kiinteistöjä tai muita erilaisia maa-alueita ja vesialueita. Kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan myös näihin alueisiin kuuluvia erilaisia rakennelmia tai rakennusta. Samalla merkittävä säännös on lain 3 §, jossa säädetään siitä, mitä lunastamalla voidaan tehdä. 3 §:n 1 kohdan mukaisesti lunastuksella on mahdollista hankkia kiinteää omaisuutta. Lisäksi 1 kohdan mukaan pysyvän tai määräaikaisen erityisen oikeuden hankkiminen lunastuksen kautta on mahdollista. 3 §:n 2 kohdan mukaan lunastuksella sen sijaan on mahdollista muun muassa rajoittaa erityistä oikeutta tai oikeutta kiinteän omaisuuden käyttöön. Kyseisen 3 §:n 1 ja 2 kohtien lisäksi pykälän 3 kohdan mukaan lunastuksen kautta on mahdollisuus erityisen oikeuden lakkauttamiseen.

Lunastuslaissa olennaisena säännöksenä toimii myös lain 4 §. Pykälän 1 momentissa säädetään siitä, kuinka lunastusta saadaan toteuttaa yleisen edun niin vaatiessa. Samalla pykälän mukaan lunastusta ei kuitenkaan saa toteuttaa silloin, kun tarve lunastukseen voidaan täyttää jollain muulla tavalla. Samalla lunastusta ei lain 4 §:n 1 momentin mukaan voida toteuttaa myöskään silloin, kun yksityiselle koituvan haitan määrä ylittää sen hyödyn, jota lunastuksesta koituisi yleiselle edulle. Lunastuslaissa tutkielman kannalta merkittävää sääntelyä sisältää myös sen 3 luku, jossa säädetään lunas-

tustoimituksesta. Vaikka kunta voi lunastaa maata, lopullisesta lunastuksen toimeenpanosta määräyksen antaa lunastuslain 11 §:n 1 momentin mukaisesti Maanmittauslaitos. Samalla merkittävänä säännöksenä toimii myös lunastus lain 12 §:n 1 momentti, jonka mukaan lunastustoiminnan suorittaa lunastustoimikunta, johon kuuluvat toimitusinsinööri sekä kaksi niin sanottua uskottua miestä. Lunastustoimikunnassa toimitusinsinööri toimii toimikunnan puheenjohtajana. Lain 12 §:n 2 momentin mukaan lunastus toimikunnalla on niin katsoessaan mahdollista kutsua asiantuntijoita kuul-tavakseen. Asiantuntijoilla ei kuitenkaan ole 2 momentin mukaan lainkaan äänivaltaa lunastustoi-mikunnassa. Sekä toimitusinsinöörin että uskottujen miesten roolista lunastustoimikunnassa sää-detään lain 14 §:ssä.

Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kannalta on merkittävää huomata, että 4 §:n mukaisesti lunastusta ei voida käyttää, kun mahdollista on käyttää vaihtoehtoista keinoa. Luonnonympäristöä koskevia tavoitteita on mahdollista kuitenkin toteuttaa mullakin tavalla kuin lunastuksen kautta. Tällöin tuleekin huomata, että luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden to-teuttaminen ei aina kuitenkaan vaadi lunastusta, jolloin joissakin tilanteissa voikin olla tarkoituksen-mukaista olla käyttämättä lunastusta. Tällöin 4 §:n mukainen vaihtoehtoinen toteuttamistapa tulee toteuttamisen kannalta olennaiseksi. Vaihtoehtoisen toteuttamistavan käyttö on todennäköisesti käytännössäkin kunnan kannalta suositumpi keino, sillä päättäjät yleensä vieroksuivat lunastuksen käyttöä¹⁰⁵. Täten tosiasiallisesti 4 §:n mukainen vaihtoehtoinen keino tulee usein sovellettavaksi.

4.1.2 Etuosto-oikeus maapolitiikan osana

Vaikka kunnan maapolitiikan olennaisena osana toimii maan lunastaminen, on merkittävä osa kun-nan maapolitiikkaa myös etuosto-oikeus ja sen käyttäminen. Etuosto-oikeudesta on erikseen sää-detetty etuostolaissa. Tutkielman kannalta toisena merkittävänä säännöksenä toimii etuosto-lain 1 §, jonka 1 momentissa säädetään kunnan oikeudesta etuostoon kunnan alueella tehtävässä kiinteis-tön kaupassa.

Vaikka etuosto-lain 1 momentin §:ssä säädetään kunnan oikeudesta käyttää etuostoa, lain 1 §:n 3 momentissa puolestaan säädetään siitä, kuinka kunnan etuosto-oikeutta voidaan käyttää esimer-

¹⁰⁵ Virtanen 2000 s. 38-39.

kiksi suojelutarkoituksia varten. Tämän lisäksi etuosto-oikeutta voidaan 3 momentin mukaan käyttää yhdyskuntarakentamista ja virkistyskäyttöä varten kohdistuvaan maan hankintaan. Lain 1 §:n 4 momentin mukaan osalla pääkaupunkiseudun kunnista on etuosto-oikeus kaupungin alueella tapahtuvissa kiinteistöjen kaupoissa. Etuosto-oikeudella tarkoitetaan etuostolain 2 §:n 1 momentin mukaan kunnalla olevaa oikeutta lunastaa sellainen kiinteistö, joka on myyty. Käyttäessä etuostoa kunta ostaa kiinteistön luovutuskirjassa mainitun henkilön sijasta niillä ehdoilla, jotka kaupantekohetkellä on luovutuskirjassa mainitun henkilön kanssa sovittu, kuten 2 §:n 1 momentissa säädetään.

Etuosto-oikeuden kohdalla on hyvä tarkastella sen suhdetta luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteuttamiseen. Kuten muillakin kunnan maapolitiikan osilla, myös etuosto-oikeuden soveltumisella on omat hyvät ja huonot puolensa. Etuoston käyttämisen soveltumista tähän tarkoitukseen puoltaa jo etuostolain 1 §, jossa suojelutarkoitus voi olla eräs syistä, jonka vuoksi etuostoa käytetään. Tässä mielessä etuoston käyttäminen näyttäytyy luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseen hyvin. Kuitenkin 1 §:n 4 momentin myötä etuosto-oikeudella voi olla näiden tavoitteiden toteuttamisen kohdalla myös ongelmallisuutta. Kaupungin alueen kiinteistökaupoissa olevan etuosto-oikeuden olemassaolo pääkaupunkiseudun kunnilla on osittain ongelmallinen luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisessa. Tämä puolestaan johtuu siitä, että pääkaupunkiseudulla asuntorakentamiseen tarkoitettua maasta on ollut jo jonkin aikaa pulaa¹⁰⁶. Samalla etuosto-oikeuden käytössä kiinteän omaisuuden osalta on oletettavasti pääkaupunkiseudulla kyse maan hankkimiseen asuntotuotantoon.

Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet eivät kuitenkaan ensisijaisesti ole maanhankinnan kohteena. Toisaalta asuntorakentamiseen hankitun maan käyttö ei kuitenkaan aina ole suoraan pois luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiselta. Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet voivat tulla toteutetuksi, vaikka alue, johon etuostoa käytetään, olisikin tarkoitettu esimerkiksi asuntorakentamiselle, sillä asuinrakentamisen kauttakkin voidaan toteuttaa luonnonympäristöä koskevia tavoitteita. Mikäli alue on kunnan toimesta kaavoitettu asuinrakentamiselle, voidaan alueelle rakentaa esimerkiksi ympäristöystävällisempiä asuntoja, jolloin erilaiset ympäristötavoitteet täyttyvät ekologisuuden kautta.

¹⁰⁶ Ks. Esim. <http://yle.fi/uutiset/3-9207103> (viitattu 7.10.2016).

4.1.3 Maankäyttösopimukset kunnan maapolitiikassa

Merkittävänä osana kunnan maapolitiikkaa toimivat myös maankäyttösopimukset. Maankäyttösopimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 91b §:ssä. Maankäyttösopimuksessa sekä kunta että maanomistaja sopivat yhdessä maanomistajan alueen maankäytön muuttamisen erilaisista tavoitteista sekä muutosten toteuttamiseen osana olevista erilaisista velvoitteista. Maankäyttösopimusten käyttäminen on muodostunut perinteiselle kunnan maapolitiikalle vaihtoehdoksi.¹⁰⁷ Tällaiset erilaiset maankäyttöä koskevat sopimukset ovat olleet aina osana kunnan maapolitiikkaa. Tämän lisäksi erilaisten maankäyttösopimusten hyödyntäminen on usein liittynyt sellaisiin tilanteisiin, jossa kunnan maanhankinnan kautta ei hankita kunnan omistukseen sellaisia alueita ennen kaavoitusprosessia, joille kaavoitus tulee kohdistumaan. Esimerkkinä tästä toimivat erilaiset kaavamuu-
tostapaukset.¹⁰⁸

Osana maankäyttösopimuksia on, että niillä pyritään erityisesti valmistautumaan sellaisten kaavojen lopputulokseen, jotka ovat kuitenkin vasta valmisteluvaiheessa. Tällöin maankäyttösopimusten kanssa ollaan tilanteessa, jossa maankäyttösopimuksia laaditaan kaavoituksen kanssa samanaikaisesti. Tämä puolestaan johtaa siihen, että maankäyttösopimuksilla ennakoidaan niitä vaikutuksia, joita kaavoitusprosessin lopputuloksella oletetaan olevan. Samalla tämä johtaa siihen, että maankäyttösopimukset ovat ehdollisia, jolloin sopimuksilla ei ole minkäänlaisia vaikutuksia silloin, kun kaava ei astu voimaan.¹⁰⁹ Täten maankäyttösopimuksen todelliset vaikutuksen ovat lopulta täysin sidoksissa siihen, astuvatko suunnitellut kaavat ollenkaan voimaan. Tässä mielessä maankäyttösopimukset ovat myöskin alisteisia kaavoitukselle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91b §:n 1 momentin mukaisesti kunnalla on mahdollisuus tehdä erilaisia sopimuksia, maankäyttösopimuksia, joilla se pyrkii toteuttamaan sekä kaavoitusta että itse kaavoja. 1 momentissa on kuitenkin korostettu sitä, että itse maankäyttösopimuksilla ei kuitenkaan ole sitovan sopimisen mahdollisuutta kaavojen sisällöstä. Tällä säännöksellä pyrittiin varmistamaan käytäntö, jossa prosessina kaavoitus on suhteessa kunnan sopimustoimintaan riippumaton sekä ensisijainen. Samalla kaavoituksen tuli prosessina olla myös itsenäinen suhteessa sopimustoimintaan.¹¹⁰

¹⁰⁷ HE 167/2002 vp. s. 20-21.

¹⁰⁸ Virtanen 2000 s. 86.

¹⁰⁹ HE 167/2002 vp. s. 21.

¹¹⁰ HE 167/2002 vp. s. 21.

Tämän lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 91b §:n 2 momentissa säädetään siitä, kuinka sitovaa maankäyttösopimusta ei ole mahdollista tehdä, ennen kuin kaavaehdotus tai vaihtoehtoisesti kaavaluonnos on julkisesti ollut nähtävissä. Itse sopimusten sisältöä koskevaa sääntelyä ei katsottu kuitenkaan tarpeelliseksi sisällyttää lakiin. Tällöin toimivat sopimusjärjestelyt pysyivät maankäyttösopimusten tekemisen keskiössä.¹¹¹

Kunnan maapolitiikkaa koskeva lainsäädäntö on siis hyvinkin monipuolista ja kattaa useita erilaisia lakeja maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi. Maapolitiikalla on sitä koskevan lainsäädännön mukaan hyvinkin vahvat suhteet erilaiseen kaavoitukseen. Kaavoitus onkin keskeinen keinona, joka konkretisoi kunnan maapolitiikkaa. Ainoastaan kunnan maanhankinta on keino, joka on kaavoitusta keskeisempi. Kaavoituksen merkittävää roolia kuvaa puolestaan myös se, että kaavoituksen avulla tulee voida toteuttaa niitä erilaisia linjoja, joka kunnan maapolitiikassa on muun maussa kaavoituksella toteutettavaksi valittu. Samalla maapolitiikan suhteen kaavoitukseen tulee olla luonteeltaan tarkoituksenmukaista. Tämä johtaa siihen, että kaavoilla oleva normiluonne on sellainen tekijä, joka puolestaan saa kunnan kaavoituspolitiikan sekä maapolitiikan liittymään toisiinsa läheisesti.¹¹²

Koska kaavoitus on hyvin läheisessä suhteessa kunnan maapolitiikkaan, on luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kannalta merkittävää, että maapolitiikkaa käytetään näiden tavoitteiden toteuttamiseen. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa 5 §:n kautta maankäytölle ja siten kaavoitukselle annetaan luonnonympäristöä koskevia tavoitteita, voidaan näitä tavoitteita edistää myös kunnan maapolitiikan kautta. Tavoitteiden edistämiseen johtavien kaavoituksella tavoitettavien toimenpiteiden mainitseminen ja esille nostaminen kunnan maapolitiikassa puolestaan johtaisi siihen, että ainakin laissa mainitut luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulisivat paremmin ja vahvemmin esille. Tällöin olisi kuitenkin maapolitiikan kautta mahdollista nostaa esille myös sellaisia tavoitteita, joilla näihin tavoitteisiin voitaisiin vastata kaavoituksen kautta paremmin kuin mitä laissa on säädetty. Täten maapolitiikan kohdalla tavoitteiden toteuttamisen vahvistaminen nousisi esille merkittävänä tekijänä. Samalla maapolitiikan rooli tavoitteiden toteuttamisen yleisenä välineenä nousisi esille enemmän, kuin mitä sillä nyt on. Kunnan maapolitiikalla voitaisiin nimittäin nostaa esille myös sellaisia luonnonympäristöä koskevia paikallisia tavoitteita, joihin ei kansallisen tason

¹¹¹ HE 167/2002 vp. s. 16.

¹¹² Hovila 2010 s. 28.

suunnittelulla tai päätöksenteolla päästäisi. Tällöin maapolitiikan rooli paikallisena tavoitteiden toteuttajana nousisi esille.

4.2 Kehittämisaalueet tavoitteiden toteuttamisen keinona

Merkittävänä osana kunnan maapolitiikkaa ovat kehittämisalueet joista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 15 luvussa. Vaikka kehittämisalueet ovatkin osa kunnan maapolitiikkaa, käsitellään se omassa alaluvussa kuitenkin siksi, että se ei kokonaisuutena kuitenkaan ole ainoastaan kunnan maapolitiikan väline¹¹³. Tällöin kehittämisalueet näyttäytyvät omana, osittain kunnan maapolitiikasta erillisenä kokonaisuutena, jolla kuitenkin on omat siteensä kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan. Kehittämisalueiden sekä niitä koskevan lainsäädännön tarkoituksena on, että kehittämisalueiden kautta voidaan käyttää erilaisia erityisjärjestelyjä. Näitä erityisjärjestelyjä puolestaan on kunnassa mahdollista käyttää erilaisten rajattujen alueiden kehittämiseen, joka on luonteeltaan keskitettyä. Kehittämisalueiden taustalla on pyrkimys sellaisten keinovalikoimien tarjoamiseen, joista kunnan on mahdollista valita sopivimmat kehittämisvälineet kuhunkin erilaiseen tapaukseen.¹¹⁴ Täten kehittämisalueiden kohdalla keskiöön nousevat erilaiset kehittämisvälineet sekä niiden käyttö kehittämisalueilla.

Ensimmäisenä merkittävänä kehittämisalueita koskevana säännöksenä toimii maankäyttö- ja rakennuslain 110 §, jossa säädetään itse kehittämisalueista. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voi yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa nimetä tietyn alueen tai useamman alueen kehittämisalueeksi enintään kymmeneksi vuodeksi. Samalla pykälä 2 momentissa säädetään, kuinka kunnan on mahdollista nimetä kehittämisalueeksi alue, jonka kohdalla esimerkiksi suojelemisen toteuttaminen vaatii erilaisia toimenpiteitä. Pykälän 3 ja 4 momenteissa säädetään muista kehittämisalueeksi nimeämisen perusteista. Esimerkiksi 3 pykälässä säädetään kehittämisalueeksi nimeämisestä silloin, kun kyseessä on rakentamaton alue. Sen sijaan 110 §:n 4 momentissa säädetään kehittämisalueeksi nimeämisestä alueesta, kun rakentamaton tai rakennettu alue sijaitsee tai tulee tulevaisuudessa sijaitsemaan paikalla, joka on lähellä raideliikenneasemaa. Pykälän 1 momentin sääntelyn taustalla on tavoite edistää alueiden kehittämisessä tapahtuvaa kuntien välistä yhteistyötä. Tällainen yhteistyön

¹¹³ http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maapolitiikka.aspx (viitattu 5.10.2016).

¹¹⁴ HE 101/1998 vp. s. 93-94.

vahvistaminen on erityisen tarpeellista pääkaupunkiseudulla, jossa kyseinen yhteistyö tulee kyseen ylikunnallisten alueiden kehittämiskohteiden vuoksi.¹¹⁵ Alueelliset kehittämisen tavat ovat siis hyvin merkittävässä roolissa kehittämisalueiden kohdalla.

Kehittämisalueiden kannalta merkittävänä säännöksenä toimii myös maankäyttö- ja rakennuslain 111 §, jossa puolestaan säädetään päätöksestä kehittämisalueen nimeämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan esimerkiksi yleis- tai asemakaavan laatimista koskevan päätöksen yhteydessä voidaan tehdä päätös nimeämisestä kehittämisalueeksi. Päätös nimeämisestä voidaan kuitenkin tehdä myös yleis- tai asemakaavan muutoksen päätöksen yhteydessä. Samalla kehittämisalueeksi nimeämisestä voidaan tehdä 1 momentin mukaisesti päätös yleiskaavassa tai asemakaavassa, mikäli kaava on oikeusvaikutteinen. Kehittämisalueen nimeäminen voidaan soveltuvilta osin tehdä 111 §:n 1 momentin mukaan tehdä myös esimerkiksi kahden tai useamman kunnan yhteisen yleiskaavan laatimisen yhteydessä. Tällöin sovellettavaksi säännökseksi tulee 111 §:n lisäksi lain 47 §, jossa säädetään kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisesta ja hyväksymisestä. Täten kehittämisalueille pohjana toimii loppujen lopuksi kaavoitus, jossa alueille osoitetaan käyttötarkoitukset. Kehittämisalueita voidaan täten käyttää hyvin erilaisten luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseen, koska kaavoituksen kautta näiden tavoitteiden toteuttaminen tunnustettu myös kehittämisalueiden osoittamisen ulkopuolella. Samalla yhteiset kehittämisalueet sekä kuntien yhteiset yleiskaavat puolestaan korostavat muun muassa luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden alueellista ulottuvuutta. Tällöin kehittämisalueilla on mahdollista palvelulla myös alueellisia luonnonympäristöä koskevia tavoitteita yhdessä muiden tavoitteiden kanssa.

Merkittävänä osana kehittämisalueiden nimeämistä on 111 §:n 4 momentin säännös, jossa kehittämisalueen nimeämisellä ei voida syrjäyttää niitä erilaisia vaatimuksia kaavan laatimiselle, jotka maankäyttö- ja rakennuslaissa on mainittu. Kehittämisalueiden nimeämisellä ei kuitenkaan voida myöskään syrjäyttää 4 momentin mukaan syrjäyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen sisältöä. Tällöin kehittämisalueilla toteutettavan kehittämistyön kautta ei siis voida esimerkiksi jättää noudattamatta tavoitteita, jotka alueelle on kaavoituksessa osoitettu. Täten myös kaavoissa asetetut luonnonympäristöä koskevat alueiden käytön tavoitteet tulevat turvatuiksi. Tässä mielessä

¹¹⁵ HE 81/2006 vp. s. 26.

kehittämisaalueet toimivat kunnan maapolitiikan tavoin erilaisten kaavojen toteuttamisen tapana, jolloin kaavat toimivat hyvin vahvana pohjana kehittämisaalueella toteutettaville toimille.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa kehittämisaueita koskevana kolmantena merkittävänä säännöksenä toimii lain 112 §. Kyseisessä pykälässä säädetään niistä erityisjärjestelyistä, joita kehittämisaueilla voidaan 112 §:n mukaan soveltaa. Niistä erityisjärjestelyistä mainitaan ne erityisjärjestelyt, jotka voidaan tutkielman kannalta nähdä tarkoituksenmukaisina mainita. Pykälän mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kehittämisaueilla. Tämä puolestaan vahvistaa käsitystä siitä, että kehittämisaueet ovat hyvin läheisessä yhteydessä kunnan maapolitiikkaan, jossa etuosto-oikeus on eräs maapolitiikan toteuttamisen välineistä. Toisena erityisjärjestelynä kehittämisaueilla voidaan mainita 112 §:n 5 kohta, jonka mukaan erilaisia tukitoimia voidaan ohjata kehittämisaueelle sen mukaan, mitä tukitoimista sovitaan erikseen niistä vastaavan valtion viranomaisen kanssa.

Kehittämisaueet ovat siis merkittävä osa kunnan maapolitiikkaa, mutta ne ovat toisaalta myös oma kokonaisuutensa. Kehittämisaueiden kohdalla tulee kuitenkin tarkastella myös sitä, mikä on niiden suhde maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisten alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseen. Kehittämisaueisiin liittyy luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta sekä hyviä että huonoja puolia. Hyvänä puolena kehittämisaueilla on, että niiden nimeäminen voidaan tehdä maankäyttö- ja rakennuslain 111 §:n mukaisesti osana yleis- tai asemakaavan laatimista. Tällöin mahdolliset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulevat paremmin edustetuiksi, kun niitä tarkastellaan yhteydessä muihin maankäytön suunnittelun keinoihin. Tällöin myös kehittämisaueiden ja kaavoituksen välinen vuorovaikutus erilaisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta on parempi, kuin jos niitä käsiteltäisiin erikseen. Erikseen käsittely ei kuitenkaan tarkoita sitä, että esimerkiksi luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulisivat kuitenkin huonosti edustetuiksi, sillä loppujen lopuksi tällaisen yhteensovittamisen onnistuminen on kiinni hyvin monista erilaisista seikoista.

Kehittämisaueiden roolia luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden käytössä vahvistaa myös 110 §:n mukainen mahdollisuus nimetä sellainen alue kehittämisaueeksi, jolla muun muassa erilaiset suojelutarpeet ovat tarkoituksenmukaisia. Tulee kuitenkin nostaa esille, ettei muidenkaan kehittämisaueeksi nimeämisen perusteiden käyttö nimeämisessä ole mitenkään luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisesta pois, mikäli luonnonympäristöä koskevat tavoitteet otetaan

huomioon näiden kehittämisalueelle kohdistettujen toimien kohdalla. Täten luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kannalta ei aina tarvita kehittämisalueiden tai kaavoituksen kautta osoitettu aluetta esimerkiksi suojelulle, vaan tavoitteiden toteuttaminen tapahtuu myös muiden valintojen ja toimien kautta.

Kehittämisalueiden soveltuvuus alueiden käytön luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseen on kunnan maapolitiikan tavoin hyvä. Sekä maapolitiikka että kehittämisalueet ovat vahvasti sidoksissa kunnan yksin tai yhdessä laatimiin kaavoihin. Samalla molemmat kaavoituksen toteuttamisen keinot ovat muun muassa kaavoituksessa osoitettuja tavoitteita konkretisoivia sekä toteuttavia keinoja. Kehittämisalueet poikkeavat kunnan maapolitiikasta kuitenkin kehittämisalueiden alueellisen ulottuvuuden vuoksi. Alueellinen ulottuvuus on merkittävä osa kehittämisalueita, joka erottaa kunnan maapolitiikan kehittämisalueista. Alueellisen ulottuvuuden kautta voidaan kehittämisalueilla toteuttaa luonnonympäristöä koskevia tavoitteita pelkkää paikallista tasoa laajemmin, joka puolestaan voi taata näiden tavoitteiden laajemman huomioimisen ja toteuttamisen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että alueellisen ulottuvuutensa kautta kehittämisalueilla olisi suoraan mahdollista saada luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta parempia tuloksia. Sen sijaan tulokset ovat alueellisen ulottuvuuden myötä erilaisia.

4.3 Natura 2000-verkosto

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisten luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta merkittävänä toteuttamiskeinona toimii myös Natura 2000-verkosto. Perusta Natura 2000-verkostolle löytyy Euroopan unionin luontodirektiivin 3 artiklasta, jonka mukaan Natura 2000-verkosto on ”erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto”. Verkoston avulla on tarkoitus varmistaa erilaisten luontotyyppien ja eliölajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen. Samalla kuitenkin tarvittaessa saatetaan luontotyyppit ja eliölajien elinympäristöt levinneisyysalueellaan ennalleen. Näiden lisäksi jäsenvaltion tulee 3 artiklan mukaan edistää Natura 2000-verkon aikaansaamista. Samalla myös erilaiset maiseman piirteitä tulee kehittää ja säilyttää jäsenvaltion toimesta, mikäli ne ovat luonnonvaraisten eliöiden ja kasvien kannalta merkittäviä.

Natura 2000-verkoston kautta suojeltavat luontotyyppit ja eliölajien elinympäristöt on lueteltu luontodirektiivin liitteissä I ja II. Myös neuvoston direktiivin luonnonvaraisten lintujen suojelusta

(79/409/ETY) mukaiset alueet tulee ottaa Natura 2000-verkoston kohdalla huomioon. Suomessa Natura 2000-verkosto koostuu niin sanotuista SAP- ja SCI-alueista. SAP-alueiksi kutsutaan alueita, jotka ovat lintudirektiiviin perustuvia, EU-komissiolle ilmoitettuja, linnustonsuojelualueita. SCI-alueiksi kutsutaan puolestaan alueita, jotka ovat luontodirektiivin perusteella Euroopan unionin komission tai neuvoston hyväksymiä tärkeinä pidettyjä alueita.¹¹⁶ Natura 2000-verkoston kuuluvia alueita on Suomessa monia. 2010-luvun alkuvuosina Suomessa verkostoon kuuluvia alueita oli yhteensä 1857, joiden yhteenlaskettu pinta-ala oli noin viisi miljoonaa hehtaaria¹¹⁷. Natura 2000-verkoston alueilla on asetettu erilaisia käyttöä koskevia rajoituksia. Rajoituksista on säädetty luontodirektiivin 6 artiklan 2-4 kohdissa. Esimerkiksi 6 artiklan 3 kohdan mukaan verkoston alueille kohdistuvien hankkeiden kohdalla on arvioitava niiden vaikutuksia alueen suojelutavoitteisiin.

Kotimaisessa lainsäädännössä Natura 2000-verkoston kannalta merkittävä säädös on luonnonsuojelulaki, jonka 10 luvussa säädetään Natura 2000-verkosta koskevista erityissäännöksistä. Luonnonsuojelulain 64 §:ssä säädetään verkosta koskevista yleisistä asioista. Pykälän sisältö on hyvin saman sisältöinen luontodirektiivin 3 artiklan kanssa. Luonnonsuojelulain 10 lukuun on kuitenkin vuosien varrella tehty useita muutoksia. Tällaisena muutoksena toimii esimerkiksi lain 64a §, jossa säädetään kiellosta merkittävästi heikentää verkoston alueiden suojelun perustana olevia luonnonarvoja. Ongelmallisena 64a §:n kohdalla kuitenkin on merkittävän heikentämisen vaatimus. Voidaan perustellusti kysyä, mitä on luonnonarvojen merkittävä heikentäminen. Samalla voidaan kuitenkin pohtia myös sitä, mikä toimija määrittelee sen, milloin kysymys on luonnonarvojen merkittävästä heikentämisestä. Vaikka luonnonsuojelulain 10 luvussa on käsitelty 64 §:n ja 64a §:n mukaisia Natura 2000-verkosta koskevia seikkoja, on luvussa käsitelty myös monia muita verkosta koskevia seikkoja, jotka ovat verkoston tavoitteiden kannalta merkittäviä¹¹⁸.

Natura 2000-verkosto on merkittävä erilaisia luonnonympäristöä koskevia tavoitteita toteuttava keino. Natura 2000-verkoston kautta on lainsäädännön valossa mahdollista suojella suhteellisen laajasti esimerkiksi erilaisia luontotyyppejä. Verkosto ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisessa maankäytön viran-

¹¹⁶ Ekroos et al. 2014 s. 499.

¹¹⁷ Suvantola – Similä 2011 s. 75.

¹¹⁸ Ks. Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 10 luku.

omaisten näkökulmasta. Luonnonsuojelulain 68 §:n 2 momentissa säädetään Natura 2000-verkoston mukaisten suojeluperusteiden huomioon ottamisesta maankäytön suunnitteluviranomaisten puolesta silloin, kun nämä viranomaiset laativat omia kaavojaan. Suojeluperusteet tulee ottaa 2 momentin mukaan huomioon laadittavan kaavan tarkoituksen sekä tehtävän edellyttämällä tavalla. Kaavoitusta harjoittavan viranomaisen tulee siis ottaa Natura 2000-verkoston erilaiset suojeluperusteet kaavoitustoiminnassaan huomioon, mutta viranomaisella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta itse toteuttaa Natura 2000-verkoston kuuluvalla alueella erilaisia toteuttamisen keinoja. Toisaalta kuitenkin verkosto sekä kaavoitusviranomaisen laatima kaava täydentävät toisiaan. Koska suojeluperusteet tulee ottaa kaavoituksessa huomioon, tulevat erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet täten tavallaan paremmin suojaetuiksi. Tällöin samalla kaavan sisältö täydentää yhdessä verkoston suojeluperusteiden kanssa Natura 2000-verkoston alueille muualla osoitettuja tavoitteita. Tämä ei kuitenkaan poista viranomaisen toimivaltaan kohdistuvaa ongelmallisuutta tavoitteiden toteuttamisen keinojen kohdalla.

4.4 Luonnonsuojelualueet ja -ohjelmat

Luonnonsuojelulain 2 luvussa säädetään luonnonsuojelusuunnittelusta, johon kuuluu lain 7 §:n mukaisesti luonnonsuojeluohjelma. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan luonnonsuojeluohjelmia on mahdollista laatia sellaisten luonnonarvojen turvaamiseksi, jotka ovat luonteeltaan valtakunnallisesti merkittäviä. Luonnonsuojeluohjelmilla voidaan varata alueita erilaisiin luonnonsuojelutarkoituksiin. Samalla kuitenkin pykälän 2 momentissa säädetään siitä, miten luonnonsuojeluohjelmassa on nostettava esille sellaiset toimenpiteet, joiden vuoksi ohjelman tarkoituksen on mahdollista vaarantua. Lain 7 §:n kohdalla merkittävää on luonnonsuojeluohjelmaan sisällytettävien alueiden valtakunnallisen merkityksen korostaminen. Vaikka ohjelman mukaiset alueet ovatkin valtakunnallisesti merkittäviä alueita, on alueeseen mahdollista kuulua niin yksityisomistuksessa olevia maa-alueita kuin valtion maa-alueita. Samalla luonnonsuojeluohjelman osana on mahdollisuus siihen, että siihen sisällytetään vain valtion maa-alueita tai yksityisomistuksessa olevia maa-alueita. Sen sijaan luonnonsuojeluohjelman merkittävät oikeusvaikutukset ovat johtaneen 7 §:n 2 momentin säätämiseen.¹¹⁹

Sen sijaan lain 8 §:n 1 momentin mukaan luonnonsuojeluohjelman laativana viranomaisena toimii ympäristöministeriö. Ohjelman hyväksymisestä puolestaan vastaa pykälän 3 momentin mukaisesti

¹¹⁹ HE 79/1996 vp. s. 28-29.

valtioneuvosto. Luonnonsuojeluohjelman laatimiseksi on kuitenkin oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden mahdollista tehdä viranomaiselle aloite luonnonsuojeluohjelman laatimisesta. Aloiteoikeuden rajautumisen ehkäisemiseksi luonnonsuojelulakia koskevaan lakiehdotukseen ei ole otettu säännöksiä siitä, kenen olisi mahdollista tehdä aloite luonnonsuojeluohjelman laatimisesta.¹²⁰

Luonnonsuojeluohjelman oikeusvaikutuksista säädetään luonnonsuojelulain 9 §:ssä. Pykälän 1 momentissa on säädetty siitä, kuinka luonnonsuojeluohjelman mukaisella alueella ei voida suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka voivat olla suojelutarkoituksen kannalta haitallisia. Toisin sanoen luonnonsuojeluohjelman mukaisella alueella on voimassa toimenpiderajoitus. Samalla kuitenkin 9 §:n 1 momentissa säädetään myös siitä, kuinka toimenpiderajoitus on voimassa alueella valituksistakin huolimatta. Valituksen kohdalla toimenpiderajoituksesta voi 1 momentin mukaan kuinkin valitusviranomainen päättää toisin. Tällaisena valitusviranomaisena toimii korkein hallinto-oikeus¹²¹. Sen sijaan 9 §:n 2 momentin kohdalla ELY-keskuksella on mahdollisuus myöntää lupa poikkeamiseen toimenpiderajoituksesta. ELY-keskuksen on mahdollista myöntää lupa, mikäli poikkeamisesta ei koidu mainittavaa vaarantumista alueen suojelun tarkoitukselle. Poikkeamisen myöntäminen ei kuitenkaan korvaa esimerkiksi ennakkovalvontamenettelyä¹²².

Luonnonsuojelulain 3 luvussa puolestaan säädetään luonnonsuojelualueista sekä luonnonmuistomerkeistä. Ensimmäisenä tutkielman kannalta merkittävänä luonnonsuojelualueita koskevana säännöksenä toimii luonnonsuojelulain 10 §, jossa säädetään luonnonsuojelualueista sekä niiden perustamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaisesti luonnonsuojelualueita ovat luonnonpuistot, kansallispuistot sekä muut luonnonsuojelualueet. Samalla pykälän 2 momentissa säädetään luonnonsuojelualueiden perustamisen yleisistä edellytyksistä. Perustamisen edellytyksenä voi olla muun muassa olla alueella elävä uhanalainen ekosysteemi. Perustamisen edellytyksenä voi toimia myös erityisen luonnonkaunis alue. Näiden lisäksi perustamisedellytyksenä voi toimia edellä mainittujen lisäksi harvinaistuva perinneluontotyyppi. Edellytyksiä perustamiselle on kuitenkin myös muita.

¹²⁰ HE 79/1996 vp. s. 29.

¹²¹ HE 79/1996 vp. s. 29.

¹²² HE 79/1996 vp. s. 29.

Luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisesta on säädetty luonnonsuojelulain 7 luvussa. Lain 50 §:n mukaisesti luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisesta vastaa ympäristöministeriö. Tässä mielessä luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen on kunnan ja maakunnan liittojen maankäytön suunnittelun kannalta ongelmallista. Ympäristöministeriön vastatessa lopulta suojeluohjelmien toteuttamisesta, ei kunnalle ja maakunnan liitolle jää mahdollisuutta vaikuttaa itse toteuttamisprosessiin. Toisaalta kaikilla on mahdollisuus tehdä esitys luonnonsuojelualueen perustamisesta¹²³. Tämä puolestaan vaikuttaa kunnan ja maakunnan liiton asemaan luonnonsuojeluohjelmien ja –alueiden parissa siten, että näiden on mahdollista toimia suojeluohjelmien laadinnan käynnistävänä toimijana. Tällöin ympäristöministeriö laatisi luonnonsuojeluohjelmia kuntien ja maakuntien liittojen esityksen pohjalta. Täten sekä kunnalla että maakunnan liitolla olisi mahdollisuus vaikuttaa ennalta luonnonsuojeluohjelmaan, vaikka sen toteuttamistyöhön kunnalla ja maakunnan liitolla ei todellisuudessa olisikaan minkäänlaista toimivaltaa. Kunnan maakunnan liiton osoittaessa kaavassa olevan alueen suojelukäyttöön, voisi tämän suojelun toteuttaa kunnan ja maakunnan liiton osalta siten, että laaditaan esitys alueita koskevasta luonnonsuojeluohjelmasta ympäristöministeriölle.

4.5 Alueiden kehittäminen maakunnassa

Osana luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteuttamista toimii alueiden kehittäminen. Vaikka alueiden kehittäminen maakunnassa ei ole suoraan maankäytön toteuttamisen keino, on sillä kuitenkin vahvat siteet maankäytön suunnitteluun. Alueiden kehittämisen kannalta merkittävänä säädöksenä toimii alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettu laki. Laissa merkittävänä säännöksenä toimii sen 17 §, jossa säädetään maakunnan liiton tehtävistä aluekehittämisen parissa. Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kannalta 17 §:n 1 momentin 7 kohta on erityisen merkityksellinen. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan tehtävänä on vastata strategisesta kokonaisuudesta aluekehittämisessä. Samalla 1 momentin 7 kohdan mukaan maakunnan liiton tulee vastata sellaisten suunnitteluprosessien käynnistämisestä, jotka koskevat ympäristöä ja luonnonvaroja. Näiden suunnitelmien tulee kuitenkin olla alueellisesti laaja-alaisia. Tämän lisäksi maakunnan liiton tehtävänä on näiden suunnittelujen kohdalla johtaa siihen liittyvää yhteistyötä sekä yhteensovittaa muuta maakunnan suunnittelua näiden suunnittelujen kanssa. Sen sijaan lain 17 §:n 2 momentin mukaan jäsenkuntien osoittamat tehtävät voivat kuulua maakunnan liiton tehtävien piiriin.

¹²³ HE 79/1996 vp. s. 29.

Maakunnan liitto vastaa siis lain mukaan ympäristöä ja luonnonvaroja koskevien suunnitteluprosessien käynnistämisestä. Tässä mielessä maakunnan liiton tehtävänä on toteuttaa luonnonympäristöä koskevia erilaisia tavoitteita. Tavoitteet eivät kuitenkaan välttämättä ole yhteydessä ainoastaan maankäytön suunnitteluun, vaan mahdollisesti myös muihinkin suunnitteluprosesseihin. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden kohdalla on kuitenkin positiivista, että luonnonympäristö on huomioitu maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolella muussa lainsäädännössä. Muun lainsäädännön sisältämät säännökset eivät kuitenkaan aina koske vain luonnonympäristöä maankäytössä, joten maankäytön kannalta merkittävimpänä tavoitteita koskevana säännöksenä toimii maankäyttö- ja rakennuslain 5 §.

Maakunnan liittojen johtaessa ja yhteensovittaessa muuta maakunnan suunnittelua luonnonvaroja ja ympäristöä koskevien suunnittelujen kanssa, on luonnonympäristöä koskevilla alueiden käytön suunnittelun tavoitteilla oma merkityksensä. Maakuntakaavan kautta voidaan maakunnan tasolla ottaa huomioon erilaisia tavoitteita. Samalla yhteensovittaminen muiden suunnitteluprojektien kanssa tarkoittaa sitä, että esimerkiksi erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulevat maakunnan tasolla huomioiduksi paremmin kuin pelkän maakuntakaavan kautta. Yhteensovittamisella on siis mahdollisuudet edistää tiettyjen tavoitteiden toteuttamista.

Alueellisella ulottuvuudella on kuitenkin myös omat ongelmakohtansa. Alueellisen ulottuvuuden huomiointi tavoitteiden toteuttamisen kohdalla ei aina kuitenkaan tarkoita sitä, että luonnonympäristöä koskevat tavoitteet olisivat tavoitteita, joita alueellisella tasolla pyritään edistämään kaikista merkittävimpinä. Alueellinen ulottuvuus voi maakuntien aluekehityksessä tarkoittaa myös sitä, että alueenkannalta tärkeimmät suunnitteluprosessit ja niiden käynnistämiset eivät ole luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta kaikista merkittävimpiä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulisivat kokonaan laiminlyödyiksi. Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet ovatkin siis myös maakunnan kehittämisen kohdalla osa suurempaa tavoitteiden kokonaisuutta.

4.6 Ympäristövaikutusten arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaan erilaisia alueiden käytön suunnittelun tavoitteita tulee edistää muun muassa riittävään vaikutusten arviointiin perustuen. Tutkielman kannalta tärkeänä

vaikutusten arvioinnin säädöksenä toimii laki ympäristövaikutusten arvioinnista. Ympäristövaikutusten arviointi toimii eräänä luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen välineenä. Ympäristövaikutusten arvioinnissa on sitä koskevan lain 2 §:n mukaisesti kyse sellaisesta menettelystä, jossa erilaisten hankkeiden ympäristövaikutuksia tullaan arvioimaan. Samalla ympäristövaikutusten arvioinnissa tulee kuulla eri viranomaisia sekä niitä tahoja, joihin arvioitava hanke tulee vaikuttamaan erilaisilla tavoilla. Ympäristövaikutuksella puolestaan tarkoitetaan lain 2 §:ssa välittömiä tai välillisiä vaikutuksia esimerkiksi maaperää, ilmastoon, luonnonmonimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen hyödyntämiseen. Tässä mielessä ympäristövaikutusten arvioinnilla pyritään tarkastelemaan hankkeiden vaikutuksia hyvin kokonaisvaltaisesti.

Lain 5 §:ssä säädetään, kuinka kaavoitusta laativan kunnan tai maakunnan liiton, yhteysviranomaisen sekä hankkeesta vastaavan osapuolen tulee harjoittaa riittävää yhteistyötä silloin, kun kyseessä on kaavoituksen sekä hankkeen arviointimenettely. Arviointimenettelyn osalta yhteysviranomaisena toimivat lain 6a §:n mukaisesti ELY-keskukset. Yhteensovittamista vaikutusarvioinnin ja kaavoituksen välillä toteutetaan kuitenkin silloin, kun sen on tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuus arvioidaan siten, onko se tarkoituksenmukaista hankkeen kaavoitustilanteen sekä suunnittelu-tilanteen kannalta. Tällaisen tilanteen osuessa kohdalle kaava laadittaisiin tavalla, jossa keskeiset osat laadittaisiin kaavan toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisesti.¹²⁴

Vaikutusten arviointi on merkittävä luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kannalta. Ympäristövaikutusten arvioinnin kautta on mahdollista erilaisten hankkeiden kohdalla kiinnittää huomiota siihen, miten hanke tulee vaikuttamaan sitä ympäröivään ympäristöön. Tässä mielessä ympäristövaikutusten arvioinnin kautta voidaan viranomaisten toimesta myös vaikuttaa siihen, millä tavalla hankkeen alueella toteutetaan luonnonympäristöä koskevia tavoitteita. Kaavoituksen ollessa yhteydessä vaikutusten arviointiin, on kaavoituksella ja sen tavoitteilla merkittävä rooli. Kaavoituksen kautta loppujen lopuksi osoitetaan alueelle käyttötarkoitus, jonka mukaan erilaiset hankkeet ohjautuvat alueelle. Tässä mielessä kaavoitus toimii lähtökohtana niille erilaisille tavoitteille, joita alueella tullaan tulevaisuudessa toteuttamaan. Ympäristövaikutusten arviointi soveltuu kaavoituksen to-

¹²⁴ HE 182/1998 vp. s. 4.

teuttamiseen toisaalta näkökulmasta, jossa arviointiprosessilla varmistetaan haitallisten ympäristövaikutusten syntyminen. Tämä puolestaan johtaa luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden huomioimiseen ja niiden ainakin osittaiseen toteuttamiseen.

5. Johtopäätökset

Alueiden käytön suunnittelun luonnonympäristöä koskevilla tavoitteilla on omat merkityksensä kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen parissa. Luonnonympäristöä koskevista alueiden käytön suunnittelun tavoitteista ja niiden huomioon ottamisesta kaavoituksen kohdalla on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n lisäksi muuallakin laissa. Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden sääntely ei siis rajoitu ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslain piiriin, sillä näistä tavoitteista säädetään laajasti myös erilaisissa yleis- ja erityislaeissa. Samalla kotimaisen lainsäädännön ulkopuolelta näiden tavoitteiden kohdalla tulee ottaa huomioon myös erilaiset kansainväliset sopimukset ja muut sitoumukset sekä Euroopan unionin lainsäädäntö. Tällöin luonnonympäristöä koskevista tavoitteista ei säädetä vain yhdessä laissa, vaan näitä tavoitteita koskee erilaisista säädöksistä muodostuva kokonaisuus, jonka kautta erilaisiin luonnonympäristöä koskeviin kysymyksiin pyritään vastaamaan. Luonnonympäristöä koskevia tavoitteita ei täten voida missään nimessä tarkastella vain maankäyttö- ja rakennuslain kautta.

Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla tulee kuitenkin huomioida myös se, että tavoitteet ovat keskenään hyvin erilaisia. Esimerkiksi luonnonvarojen kestävä käytön tavoitteen kohdalla ei ole kysymys niin sanotusta kohdesuojelusta, kun taas muiden luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla kohdesuojelu on mahdollista. Tämä puolestaan vaikuttaa myös siihen, miten eri luonnonympäristöä koskevia tavoitteita voidaan parhaiten toteuttaa maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen kautta. Täten ainakin osittain jotkut keinot sopivat toisten tavoitteiden toteuttamiseen paremmin kuin muut keinot.

Tutkielmassa kunnalla ja maakunnan liitolla on merkittävä rooli tarkastellessa maankäytön suunnittelua sekä toteuttamista. Tutkielmassa esitetyn perusteella kuitenkin kunta ja maakunnan liitto eivät maankäytön suunnittelua koskevassa toiminnassa kuitenkaan ole täysin riippumattomia muista toimijoista. Tällöin ympäristöministeriöllä ja ELY-keskuksella on oma merkityksensä maankäytön suunnittelun parissa. ELY-keskuksen rooli on suunnittelutyössä kuitenkin enemmän ohjaava ja kehittävä kuin laadintatyöhön varsinaisesti puuttuva toimija. Sen sijaan ympäristöministeriöllä on ELY-keskuksen roolia merkittävämpi asema. Ympäristöministeriön tehtävänä on valmistella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joilla puolestaan on huomattava merkitys sekä maakuntakaavaan että yleis- ja asemakaavaan. Täten useat eri toimijat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään,

jolloin toimijoiden ei ole mahdollista toimia täysin erillään muista. Jatkuva vuorovaikutus puolestaan johtaa siihen, että esimerkiksi juuri luonnonympäristöä koskevat erilaiset tavoitteet tulevat kokonaisvaltaisemmin huomioiduiksi kaikilla hallinnon tasoilla.

Tutkielmassa esitetyn perusteella kaavoitus toimii maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisten luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden pääasiallisena toteuttamistapana. Vaikka kyseisiä 5 §:n mukaiset tavoitteet tulee automaattisesti ottaakin kaavoituksen laatimisessa huomioon, on kaavojen omissa sisältövaatimuksissa nostettu esille myös erilaisia luonnonympäristöä koskevia tavoitteita. Kuitenkin luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden nouseminen esille myös kaavakohtaisissa sisältövaatimuksissa¹²⁵ kertoo siitä, että kyseiset tavoitteet on nähty tärkeitä mainita useammassakin kohtaa kaavoitusta koskevassa sääntelyssä. Tällöin luonnonympäristöä koskevat tavoitteet ovat kaavoitukselle merkittäviä ja sitä voimakkaasti ohjaavia tekijöitä.

Luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden roolista kaavoituksen parissa kertoo entisestään se, että luonnonympäristöä koskevista tavoitteista on säädelty myös sellaisissa säännöksissä, jotka eivät suoraan koske kaavoitusta. Esimerkiksi kunnan velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon ympäristönsuojelunäkökulmia ei suoraan koske pelkästään kaavoituksen laatimista, mutta koskee kunnan toimintaa yleisesti. Tällöin kunnan tulee ottaa ympäristönsuojelulliset näkökulmat huomioon useiden sen tehtävien kohdalla, myös kaavoituksen kohdalla. Samalla myös maakunnan liiton tulee toiminnassaan ottaa erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet huomioon, kuten alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön kautta ilmenee. Täten kaavoituksessa huomioon otettavat maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet saavat vahvistusta myös muiden yleis- ja erityislakien kautta. Tällöin luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla on kyse laajasta erilaisten säädösten kokonaisuudesta, joka pyrkii kokonaisvaltaisesti vastaamaan erilaisiin luonnonympäristöä koskeviin kysymyksiin maankäytön suunnittelua toteuttavien toimijoiden parissa.

Kaikki luonnonympäristöä koskevat tavoitteet eivät kuitenkaan ole yhtäläisesti edustettuja tai korostettuja kaavoituksen omien sisältövaatimusten kohdalla. Erityisesti luonnon monimuotoisuuden

¹²⁵ HaVL 21/1998 vp. s. 5.

ja muiden luonnonarvojen säilymisen tavoite sekä ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä koskeva tavoite ovat laajalti edustettuina kaavakohtaisissa sisältövaatimuksissa. Sen sijaan luonnonvarojen säästeliästä käyttöä koskeva tavoite on hieman heikommin edustettu. Luonnonvarojen kestävästä käyttöä koskevan tavoite ei myöskään ole täysin ongelmaton. Ongelmallista on se, että kaavakohtaisissa sisältövaatimuksissa säädetään esimerkiksi maakuntakaavan kohdalla 28 §:ssä luonnonvarojen kestävästä käytöstä sekä maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä. Ongelmana tällöin on, että keskittymällä kaavan laatimisessa enemmän elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, on riskinä luonnonvarojen kestävästä käytön mahdollinen heikompi huomiointi, koska esimerkiksi kaivosteollisuus ja metsäteollisuus käyttävät toiminnassaan hyväksi paljon erilaisia luonnonvaroja. Samalla kysymykseksi nouseekin, kumpi sisältövaatimus on loppujen lopuksi kaavaa laadittaessa maakunnan kannalta tärkeämpi. Toisaalta kyseiset sisältövaatimukset eivät aina ole toisiinsa poissulkevia, mutta tietyissä tilanteissa maakunnan liiton omat intressit voivat heikentää jomankumman sisältövaatimuksen toteuttamista kaavoituksen kautta.

Luonnonvarojen kestävästä käyttöä koskevan tavoitteen ollessa kuitenkin hyvin läheisessä yhteydessä sekä luonnonsuojeluun ja ympäristönsuojeluun, on luonnonvarojen kestävästä käytön tavoite turvattu ainakin osittain myös näitä koskevan säädännön kautta. Esimerkkinä tästä toimii ympäristönsuojelulain 1 §:n 3 kohta, jonka mukaan luonnonvarojen kestävästä käytön edistäminen on osa luonnonsuojelulain tarkoitusta. Tällöin luonnonvarojen kestävästä käyttöä koskeva tavoite on maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n ja kaavakohtaisten sisältövaatimusten lisäksi suojattu myös ympäristönsuojelulain kaltaisessa muussa yleislaissa. Luonnonvarojen kestävästä käytön tavoite kuitenkin toteutuu loppujen lopuksi vahvasti myös erilaisten erityislakien kautta, kuten kaivoislain kautta. Vaikka luonnonvarojen kestävästä käytön tavoite on edustettuna hieman epäsuoremmin kuin muut luonnonympäristöä koskevat tavoitteet, on kyseinen tavoite kuitenkin nostettu hyvin maankäytön suunnittelua koskevassa lainsäädännössä esille. Vaikka luonnonvarojen kestävästä käytön tavoitteen kohdalla erityiset erityislait ovat merkittävässä roolissa, ovat ne myös sitä muiden luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla. Näiden erilliset erityis- ja yleislait luovat yhdessä kokonaisuuden kaikkien luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden kohdalla, jotka tulee ottaa kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelussa huomioon.

Vaikka luonnonvarojen kestäväää käyttöä koskeva tavoite on kaavakohtaisissa sisältövaatimuksissa nostettu esille välillä hieman epäsuorasti, on ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä koskeva tavoite sekä luonnon monimuotoisuutta ja muiden luonnonarvojen säilymistä koskeva tavoite nostettu kaavakohtaisissa sisältövaatimuksissa paremmin esille. Kyseiset tavoitteet ovat löydettävissä maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n lisäksi kaikista kaavakohtaisista sisältövaatimuksista. Nämä tavoitteet on otettu huomioon paremmin myös erilaisten kaavoituksen ulkopuolisten luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisen kohdalla. Kuten luonnonvarojen kestäväää käyttöä koskevan tavoitteen kohdalla, myös näiden tavoitteiden kohdalla myös kansainvälisellä sääntelyllä on oma merkittävä merkityksensä. Näiden tavoitteiden kohdalla useat erilaiset kansainväliset sopimukset nousevat merkittäviksi, jolloin niitä tulee noudattaa huolimatta siitä, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä sekä kaavakohtaisista sisältövaatimuksista säädetään. Tällöin myös näiden tavoitteiden kohdalla niitä koskeva sääntely muodostaa hyvinkin laajan kansainvälisikin sääntelyä sisältävän kokonaisuuden, jolla tavoitteita koskeviin kysymyksiin pyritään vastaamaan.

Tulee kuitenkin huomata, että maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ovat kaavoituksen laatimisessa otettu huomioon myös siinä, että ylempi kaava tulee ottaa huomioon alemmaa kaavaa laatiessa. Mikäli luonnonympäristöä koskevat tavoitteet on otettu huomioon ylemmän tason kaavassa, tulevat kyseiset tavoitteet välillisesti huomioitavaksi myös alemman tason kaavassa. Samalla kuitenkin luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden heikko huomioiminen ylemmän tason kaavassa heijastuu myös välillisesti alemman tason kaavoitukseen. Tässä mielessä luonnonympäristöä koskevat tavoitteet valtakunnallisten alueidenkäyttö-tavoitteiden kohdalla heijastuvat maakuntakaavoituksen lisäksi myös muihin alemman tasoisiin kaavoihin.

Kaavoituksen ulkopuoliset keinot koostuvat hyvinkin erilaisesta joukosta keinoja, joilla kaikilla ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä kaavoitukseen. Nämä muut keinot ovat kuitenkin juuri niitä keinoja, joilla kaavoitusta lopulta pyritään ainakin osittain toteuttamaan. Tulee kuitenkin huomata, että kyseessä ei ole vain muutamasta erilaisesta keinosta, vaan erilaisia kaavoituksen ulkopuolisia keinoja on useita. Tällöin keinot ovat osa suurempaa kokonaisuutta, jonka kautta kokonaisvaltaisesti pyritään toteuttamaan kaavoitusta. Osa keinoista on hyvinkin vahvassa yhteydessä kaavoitukseen ja sen toteuttamiseen, kuten kunnan maapolitiikka. Sen sijaan osa keinoista voi olla kaavoitukseen

nähdessä välillä ristiriitainen, kuten erilaiset luonnonsuojelualueet. Näiden keinojen kohdalla tulee kuitenkin nostaa esille, että huomattava osa tutkielmassa käsiteltävistä muista keinoista ovat kunnan käytettävissä olevia keinoja. Toki käsittelyssä on myös maakunnan liiton käytössä olevia keinoja, mutta keinovalikoimaa tarkastellessa painopiste on kunnalla käytettävissä olevissa keinoissa. Osa kaavoituksen ulkopuolisista keinoista on suoraan alisteinen kaavoituksen laatimiselle, kun taas toisten keinojen kohdalla kaavan ja keinon välinen suhde on ainakin osittain epäselvä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaiset luonnonympäristöä koskevat alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ovat merkityksellisiä myös näiden kaavoituksen ulkopuolisten keinojen toteuttamisen kohdalla. Näidenkin keinojen kohdalla säädetään erilaisista luonnonympäristöä koskevista tavoitteista. Toisaalta keinojen kautta myös toteutetaan kaavoitusta, joten luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulevat keinojen käytössä edustetuiksi välillisesti kaavoituksen kautta. Kaikille toteuttamisen keinoille ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, mitä keinolla pyritään tavoittelemaan. Etuosto-oikeuden käyttäminen tai lunastuksen käyttö ei suoraan vaadi taustalleen luonnonympäristöä koskevaa tavoitetta. Näiden keinojen kuitenkin ollessa osa kunnan maapolitiikkaa, on niiden käytön taustalla kuitenkin mahdollisesti myös erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet. Samalla taas kunnan maapolitiikka kunnan käytössä olevana toteuttamisen keinona on hyvin sidottu luonnonympäristöä koskeviin tavoitteisiin kaavoituksen kautta. Käyttämällä kaavoituksen ulkopuolisia toteuttamisen keinoja toteuttamiseen, ovat luonnonympäristöä koskevat tavoitteet kuitenkin aina suorasti tai epäsuorasti läsnä kaavoituksen kautta.

Tutkielmassa esitetyn perusteella luonnonympäristöä koskevilla alueiden käytön suunnittelun tavoitteilla on oma osansa kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen parissa. Ottaen huomioon, kuinka laajasti erilaisten luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden huomioimisesta maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa on säädetty erilaisissa erityis- ja yleislaisissa, on kyseessä hyvin merkittävä osa kuntien maankäytön suunnittelua ja toteuttamista. Luonnonympäristöä koskevien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden kohdalla on siis kyse laajasta lainsäädännöllisestä kokonaisuudesta, jolla näitä tavoitteita säädellään. Tulee kuitenkin ottaa myös huomioon, että luonnonympäristöä koskevat tavoitteet ovat vain osa maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisia alueiden käytön suunnittelun tavoitteita. Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet eivät lainsäädännön kautta kuitenkaan ole eriarvoisessa asemassa muihin tavoitteisiin nähden, jolloin

luonnonympäristöä koskevatkin tavoitteet ovat vain osa tavoitteiden kokonaisuutta. Samalla luonnonympäristöä koskevat tavoitteet eivät vaikutuksiltaan rajaudu ainoastaan kaavoitukseen maankäytön suunnittelun osana, vaan tavoitteilla on vaikutusta myös muihin kaavoituksen ulkopuolisiin toteuttamisen keinoihin sekä suorasti että epäsuorasti.

Kaavoituksen ja kaavoituksen ulkopuolisten toteuttamisen keinojen rooli luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamisessa on tavallaan ennakkollisen vaikuttamisen käyttöä. Ennakollinen vaikuttaminen näkyy siinä, että kaavoituksella ja sen ulkopuolisilla toteuttamisen keinoilla pyritään vastaamaan ennakoita erilaisiin luonnonympäristöä koskeviin kysymyksiin, joita esimerkiksi kaavoitettavalla alueella on. Ennakollisen vaikuttamisen ulottuvuus on nähtävissä erityisesti kaavoituksen kohdalla. Tällöin erilaiset luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulevat huomioituiksi jo alueen käytön suunnittelun aikana. Täten ennakoita on mahdollista vaikuttaa esimerkiksi siihen, että luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulevat paremmin huomioituiksi. Samalla pyritään myös ennalta jo ehkäisemään erilaisia luonnonympäristöön kohdistuvia haittoja. Toisaalta kaavoituksella sekä sen ulkopuolisilla toteuttamisen keinoilla on myös oma jälkikäteisen vaikuttamisen ulottuvuutensa luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden parissa. Jälkikäteisen vaikuttamisen ulottuvuus on nähtävissä erityisesti kaavoituksen ulkopuolisten toteuttamisen tapojen parissa, jolloin näillä keinoilla on mahdollista toteuttaa alueella laaditun kaavan luonnonympäristöä koskevia tavoitteita. Toisaalta jälkikäteinen vaikuttaminen toimii myös ennakkollisena vaikuttamisena seuraaville alueelle kohdistuville toimenpiteille. Täten kaavoituksella ja sen ulkopuolisilla toteuttamisen keinoilla on sekä ennakkollisen että jälkikäteisen vaikuttamisen kautta ottaa huomioon erilaiset maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaiset luonnonympäristöä koskevat alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.

Miten luonnonympäristöä koskevat alueiden käytön suunnittelun tavoitteet tulee lopulta ottaa huomioon kunnan ja maakunnan liiton maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa? Luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulee ottaa huomioon kaikessa maakunnan liiton ja kunnan maankäytön suunnittelussa maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisesti. Kyseisen 5 §:n luodessa pohjan luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden huomioimiselle, tulee huomioon ottaa myös muista erilaisista säädöksistä ja säännöksistä muodostuva lainsäädännöllinen kokonaisuus. 5 § luo pohjan tavoitteiden huomioon ottamiselle myös yksittäisten kaavojen laatimisen kohdalla, jolloin kaikkien tavoitteiden huomioimisen vaatimus juontaa juurensa juuri kyseisestä 5 §:stä. Koska luonnonympä-

ristöä koskevien tavoitteiden muut kaavoituksen ulkopuoliset toteuttamisen keinot ovat useimpien vahvassa yhteydessä kaavoitukseen, tulee kyseiset tavoitteet huomioida joko kaavoituksen ulkopuolisten toteuttamisen keinojen omien säännösten kautta tai maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n kautta, vaikka kyse ei ole suunnittelutyöstä. Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain 5 § tulisi huomioida nimenomaan sen vuoksi, että kaavoituksen ulkopuolisilla toteuttamisen keinoilla pyritään toteuttamaan itse maankäytön suunnittelua. Kokonaisuutena luonnonympäristöä koskevat tavoitteet tulee ottaa huomioon maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa kokonaisvaltaisesti, johon tuen siihen kohdistuvasta monipuolisesta ja monimuotoisesta sääntelystä. Tämä puolestaan johtaa siihen, että luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden rooli maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa on toimia niin suunnittelua kuin toteuttamistakin ohjaavana, mutta velvoittavana tekijänä.