

KESTÄVÄ KEHITYS
RANTOJEN KÄYTÖN OHJAUKSESSA

Tampereen yliopisto
Julkisoikeuden laitos

Pro gradu –tutkielma

Ari Kinnunen
17.5.2000

Tampereen yliopisto

Julkisoikeuden laitos

KINNUNEN, ARI: Kestävä kehitys rantojen käytön ohjauksessa

Pro gradu –tutkielma, 84 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2000

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee kestävästä kehitystä rantojen käytön ohjauksessa. Tutkimuksessa käsittelemme sitä, miten kestävä kehitys on tullut osaksi oikeudellista ohjausta ja rantojen käytön suunnittelua. Toiseksi vastaan siihen, millaisin oikeusnormein kestävästä kehitystä on pyritty edistämään rantojen kaavoituksessa. Kolmanneksi tutkin sitä, miten kaavoituksen menettelysäännökset tukevat kestävästä kehitystä ja neljänneksi tarkastelen sitä, miten viranomaisten tehtävät turvaavat kestävästä kehitystä rantojen käytön ohjauksessa.

Ranta-alueiden suunnittelussa kestävästä kehityksen osa-alueista päähuomio kiinnittyy monimuotoisuuden säilyttämiseen ja käyttämättömyyden ranta-alueiden säästämiseen. Tutkimuksessa käyttämäni metodi on oikeusdogmaattinen.

Kestävästä kehityksen käsitteen taustoittamiseksi varsinainen tutkimus alkaa kansainvälisistä sopimuksista. Kestävä kehitys on tullut rantojen käytön ohjaukseen Bruntlandin komission vuonna 1988 asettaman tavoitteen kautta. Kansainvälisistä sopimuksista kestävästä kehityksen kannalta tärkeitä ovat Rio de Janeirossa 1992 tehdyt sopimukset. Seuraavaksi tarkastelen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tärkeitä EY-säädöksiä. Yhteisön säädöksiä on tarpeen tutkia Natura 2000 –verkostoa silmällä pitäen, mutta myös EY-oikeuden suoran sovellettavuuden vuoksi. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään kestävästä kehityksen ohjausta kansallisella tasolla siten, että käsittely etenee perusoikeuksista valtakunnallisiin alueiden käytön tavoitteisiin, joista siirrytään kaavojen sisältövaatimuksiin. Nämä täsmäntävät maankäyttö- ja rakennuslain yleisissä tavoitteissa esitetyn kestävästä kehityksen tavoitteen sisältöä. Seuraavaksi käsittelyssä ovat kaavojen menettelysäännökset, jotka toimivat kestävästä kehityksen turvaajina. Erityistä merkitystä on kaavoihin liittyvällä vuorovaikutteisella, mutta kestävästä kehitystä turvataan myös kaavoihin liittyvillä selvityksillä ja kaavoitajan pätevyyttä koskevilla vaatimuksilla. Viimeisenä tutkin viranomaisten tehtäviä rantojen käytön ohjauksessa siinä valossa, miten ne tukevat kestävästä kehitystä. Valtion viranomaisten tehtävät liittyvät ennen kaikkea valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja suojeleohjelmiin. Kuitenkin alueellisen ympäristökeskuksen tehtävissä korostuvat myös kaavoitukseen liittyvät neuvottelumenettelyt. Maakunnan liitto laatii maakuntakaavan. Keskeisin vastuu kaavoituksesta on paikallistasolla kunnassa. Sen lisäksi, että viranomaisilla on maankäytön suunnitteluun liittyviä tehtäviä, on säädetty kunnan, maakunnan liiton, alueellisen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön velvollisuudesta edistää kestävästä kehitystä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa myös valitusmenettely on tarkoitettu yleisten intressien turvaamiseen.

<u>SISÄLLYS:</u>	sivu
Sisällys	i
Lyhenteet	iii
1. JOHDANTO	1
1.1. Rantarakentamisen suunnittelujärjestelmä	3
1.2. Rantarakentamisen määrä ja suunnitelmallisuus	7
1.3. Muuttuva hallinto	9
1.4. Kestävän kehityksen käsitteestä	11
1.5. Tutkimustehtävä ja metodi	14
2. KESTÄVÄ KEHITYS MAANKÄYTÖN YLIKANSALLISENA TAVOITTEENA	16
2.1. Bruntlandin maailmankomission tavoite sekä Rio de Janeirossa tehdyt sopimukset	16
2.2. EY:n ympäristöpolitiikka	19
2.3. Natura 2000 –ohjelma ja direktiivien toimeenpano	24
3. KESTÄVÄN KEHITYKSEN OIKEUDELLINEN OHJAUS KANSALLISELLA TASOLLA	30
3.1. Ympäristöä koskeva perusoikeussäännös ja rakennusoikeuden mitoitus	30
3.2. Kestävä kehitys kaavojen yleisenä tavoitteena	35
3.3. Kestävä kehitys suunnittelun sisällössä	40
3.3.1. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	40
3.3.2. Maakuntakaavan sisältövaatimukset	41
3.3.3. Ranta-alueelle laadittavan yleiskaavan sisältövaatimukset	43
3.3.4. Ranta-asemakaavan sisältövaatimukset	45
4. MENETTELYSÄÄNNÖKSET KESTÄVÄN KEHITYKSEN JA KAAVOJEN SISÄLTÖVAATIMUSTEN TURVAAJANA	47
4.1. Kohti osallistuvaa suunnittelua	47
4.2. Kaavoituksen vuorovaikutteisuus maankäyttö- ja rakennuslaissa	49
4.2.1. Kaavoituskatsaus	50

4.2.2 Vuorovaikutus kaavan valmistelussa	51
4.2.3 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma	53
4.2.4 Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville	56
4.3. Perustuminen riittäviin selvityksiin	56
4.4. Kaavoittajan pätevyyttä koskevat vaatimukset	58
4.5. Arviointia menettelysäännöksistä sisältövaatimusten turvaajina	59
5. VIRANOMAISET KESTÄVÄN KEHITYKSEN TURVAAJINA	62
5.1. Valtioneuvoston tehtävät	62
5.2. Ympäristöministeriön tehtävät	63
5.3. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät	65
5.4. Maakunnan liiton tehtävät	68
5.5 Kunnan tehtävät	69
5.5.1 Kestävä kehitys kunnan muiden tavoitteiden joukossa	70
5.5.2. Kunnan suhde maanomistajaan	71
5.5.3. Rantayleiskaavan ja ranta-asemakaavan laatimiskustannukset	73
5.6. Muutoksenhaku	74
6. YHTEENVETO JA PÄÄTELMIÄ	76
Lähteet	I
Oikeustapaukset	V

LYHENTEET

art.	=artikla
A ympäristöministeriöstä	=asetus ympäristöministeriöstä 2.4.1993/326
ETY	=Euroopan talousyhteisö
EY	=Euroopan yhteisö(t)
EU	=Euroopan unioni
HaVM	=hallintovaliokunnan mietintö
HE	=hallituksen esitys
HM	=Suomen hallitusmuoto 17.7.1919/94
KHO	=korkein hallinto-oikeus
KM	=komiteamietintö
Lintudirektiivi	=Neuvoston direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta. EYVL 1979 L 103, 25.4.1979
Luontodirektiivi	=Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luonnollisten elinympäristöjen ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta. EYVL 1992 L 206, 22.7.1992
LSL	=luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096
L ympäristöhallinnosta	=laki ympäristöhallinnosta 24.1.1995/55
MRA	=maankäyttö- ja rakennusasetus 5.2.1999/895
MRL	=maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2..1999/132
PeVM	=perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	=Suomen perustuslaki 11.6.1996/731
RakL	=rakennuslaki 16.8.1958/370
YK	=Yhdistyneet kansakunnat

1. JOHDANTO

Rannat ovat luonnonmaisemallisesti arkoja alueita, joihin kohdistuu monia keskenään kilpailevia maankäyttömuotoja.

Maassamme on rantaviivaa noin 174 000 kilometriä, jota merialueilla 26 000 ja sisävesillä 148 000 kilometriä. Vahvistettujen rantakaavojen piirissä oli vuoden 1997 alussa noin 13 227 kilometriä, eli noin 4,5 % rannoistamme¹. Vahvistettujen tai hyväksytyjen yleiskaavojen määrä ei ole tiedossa, mutta suuruusluokka liikkuu muutamassa prosentissa kaikista rannoistamme.²

Rantarakentamisen voimistumisen taustana 1960-luvulla oli elintason kohoaminen ja vapaa-ajan lisääntyminen. Jo tuolloin alkoi viritä huoli siitä, että eräissä tapauksissa ja kokonaisilla ranta-alueillakin rannat saattoivat tulla käytetyksi siinä määrin, ettei muun muassa ulkoilun, matkailun ja muun virkistystoiminnan tarpeita voitu riittävästi tyydyttää.³

Maankäyttöä Suomessa ohjataan kaavoituksen avulla. Rantarakentamisen ympäristövaikutuksista merkittävin lienee koskemattoman rantaviivan muuttuminen asutuksi. Tämä merkitsee ympäröivän luonnon muuttumista ja yleisen jokamiehen oikeuden kaventumista.

Luonnontilainen ranta on käytännössä uusiutumaton luonnonvara. Tämän vuoksi rantoja tulisi käyttää kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti. Rantojen kestävä käyttö merkitsee niiden käyttämistä sillä tavoin, että rantaluonnon monimuotoisuus turvataan ja tulevilla sukupolvilla on mahdollisuus tyydyttää ne tarpeensa, jotka edellyttävät luonnontilaisia rantoja. Näistä keskeisiä ovat rantojen virkistyskäyttöön liittyvät tarpeet. Rantojen kestävästä käytöstä voidaan siten pitää ennen kaikkea niiden säästeliästä käyttöä.⁴

¹ Rantakaavoitus ja lomarakentaminen. <http://www.vyh.fi/aluekayt/kaavseur/5teksti.htm>, 2.2.2000

² Linkola, Maankäyttö 1/93, liite, s. 20

³ HE 21/1967

⁴ HE 79/1996 vp s. 18

Kaikkein arvokkaimpien ranta-alueiden säilyttämiseksi rakentamattomana ja luonnonmukaisena valtioneuvosto teki 20.12.1990 periaatepäätöksen valtakunnallisesta rantojensuojeluohjelmasta. Sen mukaan maamme arvokkaimmat rannat säilytetään rakentamattomina, nykytilassa arvokkaina luonnonalueina. Ohjelman valmistelun perustana on käytetty maa- ja metsätalousministeriön asettaman meri- ja järviluonnonsuojelutyöryhmän 1985 jättämää mietintöä: meri- ja järviluonnon suojelun tarveselvitys (Komiteamietintö 1985:18) ja siihen liittyvää valmistelumateriaalia.

Ennen Euroopan yhteisöön liittymistä maassamme kannettiin huolta siitä, että lomarakentamiseen liittyvä sijoitustoiminta kohdistuisi enenevässä määrin Suomen rannoille.⁵ Kiinteistöjen ulkomaalaisomistuksen vapauduttua pelot eivät kuitenkaan käyneet todeksi. 1990-luvun lopun merkittävin ilmiö rantojen käytön osalla lienee valtion omistamien, aikaisemmin rakentamiselta säästyneiden, ranta-alueiden tulo myynnin ja rakentamisen piiriin. Valtion omistamien rantojen myynnillä on rahoitettu muun muassa suojeluohjelmien toteuttamista. Itse rakentamisessa suunta on ollut kohti suurempia ja tasokkaampia loma-asuntoja.

Rakennuslainsäädäntöä uudistettaessa on jo pitkään pyritty kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan keventämiseen ja suuntaamiseen yleispiirteisempiin kaavoihin. Samalla on lisätty suunnittelun avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Muutokset on tehty osauudistuksin, joita on tehty 1990 –luvulla useita.⁶ Viime vuosikymmenen aikana erityisenä huolena päätösvallan siirtämisessä kuntiin nähtiin se, ettei valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamista rakennuslain kaavoitusjärjestelmässä riittävästi huomioitu.

Rantakaavoitusta koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 1969 (rakennuslain muutos 626/1969). Paljon rannoistamme on kuitenkin edelleen suunnittelun ulkopuolella. Ympäristöministeriön työryhmä totesi mietinnössään vuonna 1993, että vuodesta 1968 toteutuneella rantakaavoitusvauhdilla maamme rannat olisivat teoriassa kaavoitettuja vuonna 2545. Muun muassa tämä osoitti rantakaavoituksen puutteet ranta-alueiden maankäytön pääasiallisena ohjausmuotona. Rantayleiskaavoitusta on pyritty

⁵ Maankäytön ohjauksen uudistaminen 1993 s. 18

⁶ HE 101/1998 vp s.9, Herala 1997, 106

vauhdittamaan 1980 –luvun loppupuolelta alkaen. Vuonna 1988 ympäristöministeriö ilmoitti yleiskirjeessään, että vahvistetun maanomistajakohtaiseen tarkasteluun perustuvan yleiskaavan alueilla voi tavanomainen lomarakentaminen tapahtua suoraan rakennusluvan nojalla. Vuodesta 1987 alkaen valtio on tukenut yleiskaavoitusta. Kolmanneksi yleiskaavoitusta on pyritty lisäämään tiedotus- ja koulutustoiminnalla.⁷

1.1 Rantarakentamisen suunnittelujärjestelmä

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä on kokonaisuudessaan laaja ja monimutkainen kokonaisuus. Suunnittelujärjestelmä on tiivistetty uuden vuoden 2000 alussa voimaan astuneen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 4 §:ssä. Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Kunnat voivat laatia yhteisen yleiskaavan. Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki ei tuo oleellista muutosta kaavahierarkiaan. Uuden lain mukaista kaavajärjestelmää voidaan pitää edelleen hierarkkisenä. MRL korostaa kuitenkin kullekin kaavamuodolle luonteenomaisia tehtäviä. Valtakunnalliset tavoitteet koskevat todella vain valtakunnallisia kysymyksiä, maakunnalliset maakunnallisia ja kunnallisissa kaavoissa pyritään ottamaan huomioon kunnalliset erityispiirteet ja tarpeet. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat entiseen rakennuslakiin verrattuna uutta. MRL 22 §:n mukaan nuo tavoitteet voivat koskea asioita, joilla on aluerakenteen tai alueiden käytön kannalta kansainvälinen tai laajempi merkitys, taikka kansallisesti merkittävä vaikutus kulttuuri- tai luonnonperintöön tai, luonnonvaroihin, ekologiseen kestävyys tai suureen väestömäärään⁸. MRL 24 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytössä on

⁷ Linkola, Maankäyttö 1/1993 –liite s.20

⁸ Ks. HE 101/1998 vp. s. 37-38

huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämisessä. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista (MRL 32 §). Kaavan maakuntakaavan mukaisuutta arvioitaessa on annettava merkitystä maakuntakaavan luonteelle ja nimenomaan valtakunnallisten tavoitteiden yksilöintiin ja maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin. Mikäli alemmanasteinen kaava on maakuntakaavan vastainen, kaavan hyväksyminen vaatii maakuntakaavan muuttamista.

Yleiskaavassa (rantayleiskaavassa) esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun maankäytön perustaksi (MRL 35 §). Yleiskaava on ohjeena laadittassa ja muutettaessa asemakaavaa (ranta-asemakaavaa) ja ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei niillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista (MRL 42 §). Yleiskaava voidaan laatia myös oikeusvaikutuksettomana (MRL 45 §). Oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla on merkitystä lähinnä kunnan selvityksenä ja kannanottona oman alueensa kehittämistä.

Maankäyttö ja rakennuslaki sallii myös kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen (MRL 46 §). Normaalitylanteessa maakuntakaava on ohjeena yhteistä yleiskaavaa laadittaessa. Yleiskaava voi perustellusta syystä kuitenkin poiketa maakuntakaavasta, mikäli se sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen ja maakuntakaavan MRL 28 §:ssä säädetty sisältövaatimukset on otettu huomioon (MRL 48 §)⁹.

Kaavahierakiaa on kritisoitu, mutta sillä on myös etunsa. Erilaisten alueellisten tarpeiden huomioon ottaminen olisi vaikeaa, jos kaavoitus hoidettaisiin

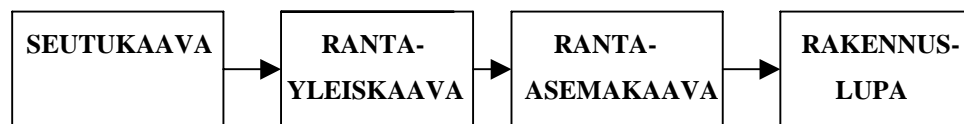
⁹ HE 101/1998 vp. s. 77

sattumanvaraisesti lähtien pelkästään alhaalta tulevista paineista tai kuntien ja markkinoiden tarpeista.¹⁰

Kaavoihin liittyvä hierarkia voidaan ymmärtää osien ja kokonaisuuksien vuorovaikutuksena, jossa erilaisten intressien yhteensovittaminen tapahtuu monipuolisessa ja monitasoisessa yhteistyössä. Eri osat täydentävät toisiaan. Kunnalliseen suunnitteluun kohdistuvan ohjauksen merkitystä tuskin voidaan kyseenalaistaa. Ohjauksella on merkitystä yleisten intressien turvaamisen kannalta. Kaikki intressit eivät ole pelkästään kunnallisia; maankäyttötarpeita on myös yhteensovitettava. Esiin nousevista tarpeista lähtevä “postimerkkikaavoitus” voi olla monella tavalla ongelmallista ja estää laaja-alaisempien yleisten intressien toteutumista.¹¹

Kaavahierarkiaa ajatellen ideaalitilanne rantarakentamisen ohjauksessa voisi olla seuraava:

Ideaalimalli



Edellistä kuviota ajatellen käytännön rantarakentamisessa välistä jää kuitenkin usein pois joko ranta-yleiskaava tai ranta-asemakaava. MRL ei sinänsä estäisi ohjauksen toteuttamisesta edellä esitetyn ideaalimallin mukaisesti. Kuitenkin oikeusvaikutteinen rantayleiskaava ja ranta-asemakaava ovat monta kertaa toistensa vaihtoehtoja. Tämä johtuu MRL 72.1 §:stä, jonka mukaan ranta-alueella voidaan rakentaa suoraan yleiskaavan perusteella, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on määrätty erikseen sen käyttämisestä rakennusluvun myöntämisen perusteena. Mikäli rakentaminen on sallittua rantayleiskaavan perusteella, ei maanomistajalla yleensä ole kiinnostusta ranta-asemakaavan laatimiseen siitä johtuen, että ero rantayleiskaavan ja ranta-asemakaavan rakentamistehokkuudessa on yleensä vähäinen.

¹⁰ Mäkinen 2000 s. 202

Yleiskaavan puuttuessa maanomistaja laatii yleensä suoraan ilman kunnan tekemän yleiskaavan ohjausvaikutusta ranta-asemakaavaehdotuksen kunnalle. Maanomistajan kiinnostuksen kaavaehdotuksen laatimiseen herättää se, että rakentaminen ranta-alueella edellyttää joko asemakaavaa tai yleiskaavaa (Ks. MRL 72.1 §).

Vaikka *rantarakentaminen edellyttää pääsääntöisesti kaavaa* voi kunta MRL 72.4 §:n mukaan alueellista ympäristökeskusta kuultuaan osoittaa *rakennusjärjestyksessä ne alueet, joilla "kaavoituspakko" ei ole voimassa* sen johdosta, ettei alueella ole sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueella ole erityisiä luonnon- ja maisema-arvoja tai virkistyskäytön tarpeita. Tällainen rakennusjärjestyksen määräys voi olla voimassa enintään kuusi vuotta kerrallaan, kuitenkin enintään niin kauan kuin määräyksen perusteena olleissa olosuhteissa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden vuoksi kaavaa ei tarvittu.

Kaavaa ei ranta-alueelle rakennettaessa myöskään tarvita, jos

- 1) kysymys on maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellisesta rakentamisesta;
- 2) maanpuolustuksen tai rajavalvonnan tarpeisiin tapahtuvasta rakentamisesta;
- 3) merenkulun tarpeisiin tapahtuvasta rakentamisesta;
- 4) olemassaolevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamisesta;
- 5) olemassaolevan asuinrakennuksen korjaamisesta tai vähäisestä laajentamisesta.

Maankäytön suunnittelumuotoihin on vaikutuksia myös kansainvälisillä sopimuksilla ja EY –sääntelyllä sekä kansallisilla suojeluohjelmilla, joista rantojen käyttöä ajatellen tärkein on rantojensuojeluohjelma.

Rantojen käytön suunnittelussa saatetaan joutua tekemisiin myös lintuvesien suojeluohjelmaan kanssa, jonka valtioneuvosto vahvisti 3.6.1982. Ohjelma perustuu ministeriön asettaman lintuvesityöryhmän vuonna 1981 valmistuneeseen mietintöön (Komiteamietintö 1981:32) ja siitä annettuihin lausuntoihin.

¹¹ Mäkinen 2000 s. 202

Lintuvesien suojeluohjelman yleinen tavoite on kosteikkojen suojelu. Ohjelman tavoitteena on siihen sisältyvien alueiden säilyttäminen mahdollisimman luonnonvaraisina. Tämän vuoksi alueiden luonnontilaa ja suojelutavoitteita heikentävät toimenpiteet, kuten kuivattaminen, säännöstely ja muut vesirakennushankkeet tulisi tarvittaessa estää. Yksittäisenä rantojen suojelukohteena voidaan mainita Mikkeliinsaarten saariryhmän suojelupäätösalue (Valtioneuvoston päätös 24.8.1989.)

Puhtaasti kansallisten suojeluohjelmien lisäksi valtioneuvosto on tehnyt päätöksen Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksesta elokuussa 1998. Tavoitteena on perustaa eurooppalainen ekologinen verkosto EU:n luonto- ja lintudirektiivien tavoitteiden toteuttamiseksi. Valitut Natura-alueet perustuvat valtaosaltaan vanhoihin luonnonsuojelualueisiin ja vahvistettuihin suojeluohjelmiin. Suunniteltu Natura 2000 -verkko sisältää myös talouskäytössä olevia alueita.¹² Vanhojen kansallisten suojeluohjelmien ja Natura 2000 -verkoston suhteesta täytyy kuitenkin todeta, että kaikki vanhat kansalliset suojeluohjelmat eivät sisälly Naturaan.

Suojeluohjelmat otetaan rantojen kaavoituksessa huomioon pääsääntöisesti maakuntakaavan muihin kaavamuotoihin kohdistaman ohjausvaikutuksen kautta. Rantojen käyttöä ja kestävä kehitystä säänteleviin kansainvälisiin sopimuksiin palataan myöhemmin tässä tutkimuksessa.

1.2. Rantarakentamisen määrä ja suunnitelmallisuus

Maamme ensimmäiset kesähuvilat rakennettiin 1700-luvun lopulla. Kesähuvilan hankkiminen pysyi kuitenkin harvinaisena aina 1900-luvun alkuun asti.¹³ Ongelmaksi rantarakentaminen alettiin nähdä ensimmäisen kerran 1960 -luvulla. Hallitus antoi vuonna 1967 esityksen rannansuojelulaiksi (1967 Vp. N:o 21). Esityksen tarkoituksena oli muun muassa turvata ranta-alueita järjestämättömältä rakentamiselta siksi kunnes kaavoitustoimi ja sitä koskeva lainsäädäntö saataisiin kehitettyä sellaisiksi, että ranta-alueiden suunnittelu voitaisiin järjestää normaalia kaavoitusmenettelyä käyttäen¹⁴.

¹² Natura 2000 -verkosto. <http://www.vyh.fi/luosuo/alueet/natura.htm>, 8.3.2000

¹³ Rantarakentamisen seurantatutkimus 1979 s. 9

¹⁴ HE 3/69 s. 1

Loma-asuntojen määrän kehitystä Suomessa voidaan havainnollistaa oheisella taulukolla.

<u>vuosi</u>	<u>kappaletta</u>	<u>kappaletta/1000 asukasta</u>
1900	1000	0,4
1920	3000	1,0
1939	21000	5,7
1950	40000	9,9
1960	88000	19,8

1970	176000	38,4
1978	265000	55,8
1980	285000	59,6
1993	385000	76,2
1997	429400	83,4 ¹⁵

Rantakaavoitusta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1969. Rantakaavoitettu ala on kasvanut siten, että vuoden 1997 loppuun mennessä oli kaavoitettu 150 km². Vuoden 1997 lopussa kaavoihin sisältyy 4,5 % maamme rantaviivasta ja lomapaikkavarauksia oli 81 539.¹⁶

Vahvistettujen ranta-yleiskaavojen kokonaismäärä ei ole tiedossa. Arviot liikkuvat muutaman prosentin suuruusluokassa rantojemme kokonaismäärästä. Mainittakoon kuitenkin, että vuonna 1997 rantayleiskaavoja vahvistettiin 18¹⁷.

Vuosina 1985-1997 valmistuneista lomarakennuksista peräti 82 % eli 77 000 rakennettiin kaavoittamattomille alueille. Vastaavaan aikaan vahvistetuissa rantakaavoissa oli varaus 56 000 lomarakennukselle. Vaikka rantakaavoitetulle alueelle

¹⁵ Vuoteen 1980 asti lähde Virtanen 1986 s. 1, vuosi 1993 Linkola, Maankäyttö 1/93 –liite s.20. Vuosi 1997 Rantakaavoitus ja lomarakentaminen. <http://www.vyh.fi/aluekayt/kaavseura/5teksti.htm>. Väkiluku vuonna 1993 oli 5 078 000 ja vuonna 1997 suomessa asui 5 147 000 henkeä. Lähde:<http://www.stat.fi.tk/tp/tasku/taskut/html> (11.4.2000)

¹⁶ Rantakaavoitus ja lomarakentaminen. <http://www.vyh.fi/aluekayt/kaavseura/5teksti.htm>

¹⁷ Yleiskaavoitus, <http://www.vyh.fi/aluekayt/kaavseur/3teksti.htm>, 2.2.2000

olisi voitu rakentaa vuosittain 4200 lomarakennusta, rakennettiin esimerkiksi vuonna 1997 valmistuneista 5 447 lomarakennuksesta vain 12 % rantakaava-alueelle.¹⁸

Tilastokeskuksen tietojen mukaan rakennuslupan vuonna 1997 sai 5 688 lomarakennushanketta, kun vuotta aikaisemmin lupia myönnettiin 9 800. Lomarakennuksia valmistui 6615, joista uusia oli 5447. Molempia oli suunnilleen saman verran kuin vuonna 1996. Valmistuneista rakennuksista vain noin 20 % sijoittui detalji- tai yleiskaavoitetulle alueelle.¹⁹

Kärjistäen voisi sanoa, että rantarakentaminen on ollut viime vuosiin asti pääsääntöisesti suunnittelematonta. Jotta niukkoja rantaresursseja voitaisiin järkevästi ja säästeliäästi hyödyntää, säädettiin vuoden 1997 alussa voimaan tulleen luonnonsuojelulain (1096/1996) yhteydessä tehdyssä rakennuslain muutoksessa (1097/1996), että meren tai vesistön rantavyöhykkeelle ei saa ilman vahvistettua yleiskaavaa, asemakaavaa, rakennuskaavaa tai rantakaavaa rakentaa rakennusta (RakL 6 a §). Voidaan siis olettaa, että rantarakentaminen on muuttunut vuosituhaten lopussa aikaisempaa enemmän kaavoitukseen pohjautuvaksi.

1.3. Muuttuva hallinto

Julkisessa hallinnossa harkintavallan käytön normatiivista luonnetta on korostanut se, että hyvinvointivaltion mukainen hallinnon kehitys säilytti oikeusvaltiollisen ajattelun. Siihen on sopinut Weberiläisiä byrokraatiatunnusmerkkejä vastaava hallinto, jonka henkilököönpano varmistaa persoonattoman ja puolueettoman, oikeudellisten ja teknisten normien mukaisesti suuntautuvan toiminnan. Tehtävät, toimivalta ja velvollisuudet olivat tässä mallissa määrätty muodollisesti ja pysyvästi. Tämä korosti hallintolainkäytön normatiivista luonnetta. Hyvinvointivaltiokritiikin syntymisen jälkeen näihin tunnusmerkkeihin alettiin suhtautua kuitenkin kriittisesti. Hallinnon hajauttamiskomitea (KM 1086:12) korosti kansanläheisyyttä ja kansanvaltaisuutta. Sitten hallinnon uudistamisen pääpaino on ollut tehokkuudessa ja tuottavuudessa.²⁰

¹⁸ Rantakaavoitus ja lomarakentaminen. <http://www.vyh.fi/aluekayt/kaavseura/5teksti.htm> (2.2.2000)

¹⁹ Rantakaavoitus ja lomarakentaminen. <http://www.vyh.fi/aluekayt/kaavseura/5teksti.htm> (2.2.2000)

²⁰ Syrjänen 1999, 21

Oikeudellistumisilmiön vastastrategiana hallintoa uudistettaessa on käytetty

1. sääntelyn purkamista (deregulaatio)
2. hallintokoneiston keventämistä (debyrokratisointi)
3. keskusjohtoisen hallinnon hajauttamista (desentralisaatio)
4. itsehallinnollisen sääntelyn lisäämistä sekä pakottavan sääntelyn korvaamista neuvottelumekanismeilla ja sopimusperusteisilla järjestelmillä ja julkisen hallinnon liikelaitostamista, yhtiöittämistä ja yksityistämistä.²¹

Suomen hallinnonuudistamisprosessissa on Teubnerin mukaan refleksiivisen oikeuden piirteitä. Toimintanormeja vähennetään ja sääntelyn painopistettä siirretään kompetensseja, organisaatioita ja menettelyjä järjestävään suuntaan. Myös uudella maankäyttö- ja rakennuslailla on korostettu suunnittelun joustavuutta ja suunnitteluprosessin merkitystä lopputuloksen kannalta.²²

Suomen liittyminen Euroopan yhteisön jäseneksi on monimutkaistanut oikeusjärjestyksemme rakennetta. Suomalainen ympäristönkäyttöä koskeva oikeuskin koostuu kansallisesta oikeudesta ja toisaalta yhteisön oikeudesta eli EY:n oikeusjärjestyksestä. Yhteisön oikeus ja kansallinen oikeus muodostavat yhdessä suomalaisen oikeusjärjestyksen. Eurooppalainen hallinto-oikeus on tunnustettu EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä sui generis-tyyppiseksi normistoksi, jolla on etusija kansalliseen oikeuteen verrattuna.²³

Länsimaisten yhteiskuntien oikeusperiaatteet ovat ylikansallisia toisella tavalla kuin säännöt. Ne ilmentävät irtautumista valtion tahtoon sidotusta oikeuden perustasta. Eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa periaatteilla on suuri merkitys. Se johtaa tuomioistuimien roolin kasvuun ja sillä on merkitystä myös periaatteiden merkityksen kasvuun suomalaisessa ratkaisutoiminnassa ja harkintavallan käytössä.

EY:n toimenpiteet ympäristön suhteen koostuvat ympäristönkäyttöä koskevista normeista ja yleisemmästä ympäristöpolitiikasta (environmental policy). Ympäristönkäytössä keskeisimmäksi periaatteeksi on muodostunut kestävän kehityksen

²¹ Syrjänen 1999 s. 21

²² Syrjänen 1999 s. 25

²³ Syrjänen 1999 s. 26

periaate, jonka Bruntlandin komissio toi raportissaan “Yhteinen tulevaisuutemme” vuonna 1988 julkisuuteen ja joka YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa asetettiin kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen toiminnan tavoitteeksi. *Kestävä kehitys vakiintui nopeasti kansainväliseksi ja oikeudellisesti velvoittavaksi periaatteeksi, joka on otettu myös osaksi suomalaista lainsäädäntöä.*²⁴

1.4 Kestävän kehityksen käsitteestä

Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan yleismääritelmän mukaan sitä, että ihmiskunnan perustarpeet tyydytetään viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omia tarpeitaan. Kysymys on siis inhimillisestä elämästä ylittämättä maapallon kestokykä. Kestävän kehityksen määritelmiin sisältyy joustavia ja arvostuksenvaraisia termejä. Kestävää kehitystä onkin joskus pidetty sisäisesti ristiriitaisena ja tämän vuoksi mahdottomana. Kysymyksen on kehityksestä, joka tavallisesti mielletään kasvuksi. Toisaalta kehityksen tai kasvun pysäyttäminen ei näyttäisi nauttivan yleistä hyväksyntää. Kasvun tai kehityksen täytyy siis poiketa jotenkin aikaisemmin toteutuneesta. Ympäristönäkökohtien tulisi liittyä kehitykseen uudella tavalla.²⁵

Ekroosin mukaan kestävä kehitys ei ilmaise summittaisenakaan käyttäytymissäntöä, vaikka se ilmaiseekin käyttäytymisen suunnan. Tästä syystä hän pitää kestävä kehitystä ennemminkin tavoitteena kuin periaatteena. Kestävä kehitys on koko ihmiskunnan ja kaikkien yksittäisten ihmisten toiminnan tavoite. Tavoitteen ja periaatteen ero on häilyvä ja niiden välille on myös mahdollista hahmotella erilaisia välimuotoja (tavoitteellinen periaate tms.). Erottelulla tavoite/periaate ei käytännössä ole suurtakaan merkitystä, vaikka siitä tuleekin teoreettisella tasolla keskustella.²⁶ Normitasolla kestävä kehitys on yleistynyt sekä kansallisella että ylikansallisella tasolla. Suomessa kestävä kehitys tuli ensimmäisenä rakennuslain tavoitesäännökseksi rakennuslain 1 §:ään vuonna 1990 (rakennuslain muutos 696/1990).

²⁴ Syrjänen 1999 s. 27

²⁵ Ekroos 1998 s. 16-17

²⁶ Ekroos 1998 s.17

Käsitteenä kestävä kehitys on vain osaksi ympäristöoikeudellinen. Kestävän kehityksen toteutuminen edellyttää yhteiskunnallista ja maailmantaloudellista sitoutumista.²⁷ Kestävä kehitys voidaan jakaa oikeudellisen ohjauksen osalta ekologisen tasapainon pyrkimykseen, biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen sekä sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväan kehitykseen. Ekologisesti kestäväan kehityksen tulisi olla muiden kestäväan kehityksen osa-alueiden yläpuolella, mikäli halutaan luoda koko yhteiskunnan kehityksestä kestäväa. Yhä useammin luontoa ei enää nähdäkään aikaisempaan tapaan resurssina. Biologisen monimuotoisuuden säilyminen vaikuttaa sekä ekologisen tasapainon säilymiseen, että sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväan kehitykseen. Sosiaalisesti kestävä kehitys ilmenee hyvinvointina ja elämänlaatuna. Kestävän kehityksen toteutuminen asettaa demokratialle erityisiä vaatimuksia.²⁸

Luonnon monimuotoisuuden eli biodiversiteetin säilyttämisen painottaminen piilee vanhojen suojelumekanismien riittämättömyydessä. Aika ei enää riitä yksittäisten lajien suojeluun. Tämän vuoksi luonto on alettu nähdä kokonaisuutena, jonka eri osia on käsiteltävä yhteenkuuluvina myös oikeudellisen ohjauksen osalta.²⁹

Yleisellä tasolla voisi kritisoida sitä, että onko sellainen elämänmuoto, jossa ihmiset ahtautuvat kaupunkeihin ja ajavat viikonloppuisin jopa satojen kilometrien päähän kesämökilleen “luonnon rauhaan”, ylipäättään kestäväan kehityksen mukaista. En aio kuitenkaan keskittyä tässä työssä pohtimaan sitä kysymystä. Rantarakentamisen suunnittelussa sosiaalisesti ja kulttuurisesti merkittävimpiä seikkoja ovat käyttämättömän ranta-alueen säästäminen virkistyskäyttöön ja tuleville sukupolville. Rantoja voidaan säästää muun muassa täydennysrakentamisella ja uudisrakentamisen suuntaamisella jo rakennetuille alueille. Yksinkertaistaen voisi ajatella, että uusien rakentamattomien alueiden osalta rantojen säästäminen on mahdollista rakentamisen tiheyttä sääntelemällä tai keskittämällä rakentamista niin, että toisaalle jää mahdollisimman paljon rakentamatonta rantaviivaa. Käytännön ongelmaksi rantaviivaa säästävässä ja rakentamista keskittävässä suunnittelussa nousee maanomistusolojen pirstaleisuus. Periaatteessa viimeksi mainittua ongelmaa voidaan pienentää maanomistajien niin halutessa tilusvaihdoin.

²⁷ Herala 1997 s. 38

²⁸ Herala 1997 s. 39

²⁹ Nordström ym. 1994 s. 95

Kaikka maankäytön suunnittelua ajatellen sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä yhdyskuntarakenteen suunnitteluun vaikuttavat tehokas energiahuoltojärjestelmä, liikennetarpeiden vähentäminen, kevyen ja joukkoliikenteen edellytysten kehittäminen, käyttämättömän maa-alueen säästäminen ja säilyttäminen luonnonvaraisena virkistyskäyttöön, rakennusten säilyttäminen, täydennysrakentaminen sekä uudisrakentamisen suuntaaminen jo rakennetuille alueille.³⁰

Orrskogin mukaan sektoroitu, tiukan tekninen, keskitetysti ja asiantuntijavoimin ohjattu systeemi ei johda kestäviin yhdyskuntiin, oli se miten luonnonvara- ja energiatehokas tahansa. Kestävä yhdyskunta tarvitsee maallikkonäkemyksiä ja käyttäjävuorovaikutusta.³¹ Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki korostaakin vuorovaikutteisen suunnittelun merkitystä.

Tässä rantojen käyttöä koskevassa tutkimuksessa kestävä kehityksen osa-alueista päähuomio kiinnittyy monimuotoisuuden säilyttämiseen sekä käyttämättömien ranta-alueiden säästämiseen. Näin siksi, että rantarakentamisen merkitys biologisen monimuotoisuuden uhkatekijänä liittyy ennenkaikkea luonnontilaisten elinympäristöjen vähenemiseen ja pirstaloitumiseen. Maankäytön suunnittelua koskien kestävä kehityksen tavoite on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain yleisissä tavoitteissa. Tavoitetta täsmennetään kaavojen sisältövaatimuksissa. Kaavojen sisällön kestävä kehityksen mukaisuudella katson olevan merkitystä rakennusoikeuden mitoituksella niin kaava-alueella kuin myös yksittäisten tonttien sisällä. Lisäksi ranta-alueiden kestäväan kehitykseen liittyvät muun muassa vesi- ja jätehuollon järjestäminen, rakennetun ympäristön, maiseman- ja luonnonarvojen vaaliminen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyden turvaaminen.

Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa kestävä kehityksen vaatimukseen voidaan yhdistää tavoite pyrkiä hyvään elinympäristöön, turvaamaan suunnittelun laatu ja asiantuntemuksen monipuolisuus³². Liitän tässä tutkimuksessa kestävä kehityksen käsitteen myös yksilön ja yhteiskunnan vallan suhteeseen. Kysymys liittyy keskeisesti

³⁰ Piispa 1994 s. 101-102

³¹ Orrskog 1993, 226

³² Näin myös Mäkinen 2000 s. 210

siihen, kenen toiminnalla nähdään olevan merkitystä kestäväen kehityksen toteutumisessa. Tutkimuksessa tulee ilmi myös asiantuntijanäkökulma ja ne keinot, joita maankäyttöä suunnittelevilla ja siitä päättävillä on käytettävissään pyrkiessään kohti kestäväen kehitystä.

1.5. Tutkimustehtävä ja metodi

Tämä pro gradu -tutkielmani käsittelee kestäväen kehitystä rantojen käytön ohjauksessa. Tarkoitukseni on käsitellä sitä, miten kestävä kehitys käsitteenä on tullut osaksi oikeudellista ohjausta ja rantojen käytön suunnittelua. Toiseksi vastaan siihen millaisin oikeusnormein kestäväen kehitystä on pyritty edistämään rantojen kaavoituksessa. Kolmanneksi tarkastelen sitä, miten kaavojen menettelysäännökset tukevat kestäväen kehityksen tavoitetta ja neljänneksi sitä, miten eri viranomaisten tehtävät tukevat kestäväen kehitystä rantojen käytön ohjauksessa.

Tutkimuksen keskeisenä kohteena ovat uuden maankäyttö ja rakennuslain normit, jotka käsittelevät rantojen käyttöä kestäväen kehitystä tukevalla tavalla. Kestävä kehitys on kirjoitettu maankäyttö ja rakennuslain yleisiin tavoitteisiin ja sitä täsmennetään kaavojen sisältövaatimuksissa. Toinen keskeinen laki tutkimuksessa on luonnonsuojelulaki (1096/1996), joka on tärkeä laki niin rantojen käytön suunnittelun taustalla kuin myös Euroopan yhteisön säädösten yhteydessä tarkasteltavien direktiivien toimeenpanossa.

Kansainvälisistä sopimuksista tutkimus keskittyy Rio de Janeirossa vuonna 1992 solmittuihin sopimuksiin, jotka toimivat tärkeinä kestäväen kehityksen taustoittajina. Muut rantojen käyttöä ja kestäväen kehitystä sivuavat kansainväliset sopimukset ovat mukana lähinnä vain mainintana.

EY-sääntely on mukana osittain kestäväen kehityksen taustoittajana, mutta myös suoran sovellettavuuden ja Natura 2000 -verkoston kaavoihin kohdistaman oikeusvaikutuksen vuoksi. Kansalliset suojeluohjelmat ovat mukana vain mainintana siitä syystä, että useimmat suomalaisista suojeluohjelmista ovat lähes kokonaisuudessaan mukana Natura 2000 -verkostossa.

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain keskeisimmät periaatteet liittyvät kaavojen sisältövaatimusten uudistamiseen, kunnan kaavoitusta koskevan päätösvallan lisääntymiseen, valtion ympäristöviranomaisen roolin ja muutoksenhaun muuttamiseen sekä suunnitteluprosessiin liittyvän vuorovaikutuksen kehittymiseen. Nämä keskeiset elementit liittyvät kiinteästi toisiinsa ja niihin liittyviä säännöksiä on syytä arvioida kokonaisuutena.³³

Alueiden käytön suunnittelumuodoista tutkimuksessa ovat mukana ranta-asemakaava, rantayleiskaava, maakuntakaava sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Näiden sisältövaatimukset ovat mukana MRL:n yleisissä tavoitteissa esitetyn kestävän kehityksen käsitteen täsmentäjinä. Sen sijaan en käsittele tutkielmassani kunnan rakennusjärjestystä rantarakentamisen ohjausmuotona. Perustelen tätä valintaa sillä, että vuoden 1997 luonnonsuojelulain yhteydessä tehdyn rakennuslain uudistuksen jälkeen kaavoituksen pitäisi olla aikaisempaa enemmän kaavoitukseen perustuvaa.

Suunnitteluprosessin vuorovaikutteisuuden pohjautuen mukana tutkimuksessa ovat myös osalliset ja muutkin kuntalaiset, joiden vaikutusmahdollisuuksia tutkitaan kestävän kehityksen turvaajina. Näiden lisäksi kaavoitusmenettelyä koskevassa luvussa käsitellään kaavoihin liittyviä selvityksiä ja kaavoittajan pätevyysvaatimuksia.

Viranomaisista tutkimuksessa ovat mukana valtioneuvosto, ympäristöministeriö, alueellinen ympäristökeskus, maakunnan liitto, kunta sekä muutoksenhakuviranomaiset. Tarkoitukseni on tuoda esille näiden tehtävät rantojen kaavoituksen liittyen. Tutkielmassa viranomaisille maankäyttö- ja rakennuslaissa asetettujen tehtävien rinnalla kulkee kestävä kehitys viranomaistoiminnan tavoitteena.

Tutkielma etenee siten, että kestävän kehityksen käsitteen taustoittamiseksi aloitan tarkastelun kansanvälisistä sopimuksista. Seuraavaksi siirryn monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tärkeisiin EY-säädöksiin. Yhteisön säädöksiä on tarpeen tutkia Natura 2000 -verkostoa silmällä pitäen, mutta myös EY-oikeuden suoran sovellettavuuden vuoksi. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään kestävän kehityksen ohjausta kansallisella tasolla siten, että käsittely etenee perusoikeuksista

³³ HE 101/1998 vp s. 36

valtakunnallisiin alueiden käytön tavoitteisiin, joista siirrytään kaavojen sisältövaatimuksiin. Seuraavaksi käsittelyssä ovat kaavojen menettelysäännökset, joiden jälkeen tutkitaan viranomaisten tehtäviä rantojen käytön ohjauksessa siinä valossa, että miten tehtävät tukevat kestävästä kehitystä tai toisin asia ilmaisten, millä taholla näyttäisi olevan vastuu kestävästä kehityksestä. Tutkielman lopussa on kappale, jossa kootaan yhteen kestävästä kehityksen käsitteen/periaatteen sisältöä ja sen turvaamista rantojen käytön ohjauksessa sekä tehdään päätelmiä.

Tutkimusta voidaan jäsentää sillä perusteella, minkälaista tiedonintressiä se palvelee. Jurgen Habermans on esittänyt tiedonintressien jakamista kolmeen lohkoon: tekniseen hermeneuttiseen ja emansipatoriseen. Tämän tutkimuksen lähtökohta on hermeneuttinen tiedonintressi, jolloin tiedon laji on ymmärtäminen ja lähestymistapa tähtää oikeusdogmaattiseen tulkintaan. Kun työni on lähtökohtaisesti oikeusdogmaattinen, pyrin ensisijaisesti vastaamaan siihen, mikä on olemassa olevan oikeuden sisältö tutkimustehtävää koskien.³⁴ Tämän lisäksi tutkimukseni tarkoitus on systematisoida olemassa olevaa tietoa. Aarnion mukaan systematisointi on pohjimmiltaan asioiden välisten yhteyksien etsimistä³⁵. Vaikka tutkimuksen peruslähestymistapa tähtää olemassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseen on kaavojen menettelysäännöksiä ja viranomaisten tehtäviä koskevissa luvuissa myös joitakin kriittisiä kommentteja. Tutkimukseni näkökulma on niinsanottu ns. yleisten intressien näkökulma.

Oikeustieteellisen tutkimuksen lähdeaineiston muodostavat lainsäädäntö, oikeuskäytäntö, lainvalmisteluaineisto ja oikeuskirjallisuus. Pro gradu työssäni hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan kaikkia näitä lähteitä.

2.1. KESTÄVÄ KEHITYS YLIKANSALLISENA TAVOITTEENA

2.1. Bruntlandin maailmankomission tavoite sekä Rio de Janeirossa tehdyt sopimukset

Kestävästä kehityksestä kannalta merkittävin tapahtuma lienee ollut YK:n asettama, Norjan entisen pääministeri Gro Harlem Bruntlandin johtama maailmankomissio, jonka yhtenä

³⁴ ks. esim. Husa 1995 s. 149

³⁵ Aarnio 1989 s. 293

tavoitteena oli kestäväan kehitykseen johtavan ympäristöstrategian luominen.³⁶ Maailmankomissio määritteli oikeusasiantuntijoiden raportin perusteella ympäristönsuojelun ja kestäväan kehityksen oikeudelliset periaatteet³⁷. Maankäytön suunnittelua koskevat lähinnä kolme ensimmäistä periaatetta. Ensimmäisen periaatteen mukaan ”kaikilla ihmisillä on oikeus terveelliseen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin takaavaan ympäristöön”. Toisen periaatteen mukaan ”valtioiden tulee suojella ja käyttää ympäristöä ja luontoa nykyisten ja tulevien sukupolvien parhaaksi”. Kolmannen periaatteen mukaan ”valtioiden tulee ylläpitää biosfäärin kannalta elintärkeitä ekosysteemejä ja luonnon tapahtumaketjuja, säilyttää biologinen monimuotoisuus sekä noudattaa mahdollisimman tuottoisan, mutta kestäväan sadonkorjuun periaatetta hyödyntäessään erilaisia elollisia luonnonvaroja ja ekosysteemejä.”³⁸

Seuraava maailmanlaajuinen ympäristökonferenssi kokoontui Rio de Janeirossa 1992. YK:n ympäristö ja kehityskonferenssin mukaan maankäyttö tulisi suunnitella siten, että yhteiskunnalliset, taloudelliset ja ympäristönäkökohdat otetaan huomioon yhtä aikaa. Kestäväan kehityksen tavoitteeseen pääsemiseksi tulisi kehittää yhteiskunnallista tavoitteiden asettamista ja suunnittelupolitiikkaa sekä niiden toimeenpanossa tarvittavia suunnittelu ja arviointijärjestelmiä. Rion ympäristökonferenssissa hyväksyttiin ilmastopöimus (Sops 61/1994) ja biologista monimuotoisuutta koskeva sopimus (Sops 78/1994), ympäristöä ja kehitystä koskeva julistus ja metsäasiakirja sekä agenda 21, joka on toimintaohjelma kestäväan kehityksen saavuttamiseksi.³⁹

Agenda 21 ei ole oikeudellisesti sitova, kuten muut Riiossa tehdyt sopimukset ratifioimisen jälkeen, vaan se voidaan määrittellä soft law –tyyppiseksi ohjaukseksi, jolle on tunnusomaista pyrkimys ohjaavan säännösten luomiseen. Agenda 21:n tavoite on edistää kestäväa asuinyhdyskuntien kehittämistä. Toimintaohjelmassa on esitetty maankäytön ohjauksen parantamista kaavoituksella (luku 7.5.c). Jokaisen valtion tulisi inventoida maa-alueensa ja luokitella ne parhaan käyttötarkoituksen perusteella (luku 7.29). Valtioiden tulisi kehittää ja tukea maankäytön ohjauskeinoja, jotka puuttuvat kokonaisvaltaisesti mahdollisesti kilpaileviin aluetarpeisiin.

³⁶ Yhteinen Tulevaisuutemme 1987 s. 5

³⁷ Yhteinen Tulevaisuutemme 1987 s. 320

³⁸ Yhteinen tulevaisuutemme 1987 s. 307

Keinona tavoitteen saavuttamiseksi esitetään integroitua maankäytön suunnittelua ja ohjausta. Integroitu maankäytön tarkoitusten kartoittaminen minimoii konflikteja, mahdollistaa tarkoituksenmukaisemman alueiden käytön sekä sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen yhdistämisen ympäristönsuojeluun. Integroinnin tulisi tapahtua kahdella tasolla. Ensinnäkin tulisi ottaa huomioon kaikki ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät. Toiseksi tulisi tarkastella niiden vaikutusta ympäristöön kokonaisuudessaan, kuten ilmastoon, vesistöön, kasvistoon, maaperään ja luonnonvaroihin.⁴⁰

Agenda 21 laaditaan paikallisella tasolla. Kunnissa, jotka sitoutuvat kestävän kehityksen edistämiseen, olisi pitänyt laatia agenda 21 vuoden 1996 aikana. Alkuperäinen aikataulu ei ole kuitenkaan toteutunut. Suomessa paikallisagendatoiminnan oli aloittanut toukokuun 1998 loppuun mennessä 246 kuntaa eli yli puolet Suomen kunnista. Paikallisagendakunnissa asuu yli 80 % maamme väestöstä.⁴¹ Koska Agenda 21 ei ole oikeudellisesti sitova, tulisi sen tavoitteet kirjata kaavoihin, mikäli niille halutaan oikeudellinen sitovuus. Kestävää kehitystä voidaan edistää kaavoituksella suojelemalla arvokkaita alueita ja maisemia.⁴² Ranta-alueita koskevalla kaavoituksella voidaan antaa määräyksiä myös jätteiden keräämisestä ja kierrättämisestä.

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus on luonteeltaan yleissopimus, joka jättää kansallisesti päätettäväksi valtaosan päämäärien ja periaatteiden soveltamisesta.⁴³ Sopimus edellyttää suojelualueiden lisäämistä. Olennaista on se, miten monimuotoisuuden säilyttäminen otetaan huomioon taloudellisissa ja sosiaalisissa toiminnoissa, kuten maa- ja metsätaloudessa sekä maanomistuksen ja kaavoituksen järjestämisessä.⁴⁴

Vaikka Rion sopimus on luonteeltaan yleinen eikä aseta merkittäviä oikeudellisia velvoitteita, sopimusta on pidetty osoituksena siitä, että biologinen monimuotoisuus ja sen säilyttäminen on kansainvälisen yhteisön yhteisesti hyväksymä päämäärä.

³⁹ Herala 1997 s. 41

⁴⁰ Agenda 21, 1993 s. 84

⁴¹ Paikallinen kestävä kehitys, <http://www.vyh.fi/poltavo/keke/paikalkeke.htm>, (2.2.2000), s. 3

⁴² Herala 1997 s. 4

⁴³ HE 55/1994 vp s. 15

⁴⁴ HE 55/1994 vp s. 5

Sopimuksen myötä myös monimuotoisuus eli biodiversiteetti nousi laajalti julkisuuteen.⁴⁵

Rakentaminen ranta-alueella vaikuttaa biologiseen monimuotoisuuteen elinympäristöjen vähenemisenä ja pirstaloitumisena. Parantuneiden liikkumismahdollisuuksien sekä vapaa-ajan ja varallisuuden kasvun myötä rakentaminen on levinnyt yhä uusille alueille, jolloin ennen luonnontilaiset alueet on jouduttu ottamaan yhdyskuntatekniikan käyttöön. Erityisesti suunnittelematon lomarakentaminen on elinympäristöjen kannalta ongelmallista.

Rion sopimus edellyttää ympäristövaikutusten arviointia sellaisten hankkeiden yhteydessä, joilla on vaikutuksia biologiseen monimuotoisuuteen. Sopimusosapuolten tulee varmistaa, että ympäristön suojelemiseksi laaditut ohjelmat ja toimintaperiaatteet otetaan huomioon päätöksenteossa.⁴⁶ Lisäksi tulee selvittää kaavoituksen parempaa hyödyntämistä monimuotoisuuden suojelussa.⁴⁷

Edellä mainittujen sopimusten lisäksi muut merkittävät luonnonsuojelua koskevat sopimukset, jotka määrittävät kestävästä kehitystä maankäytön suunnittelussa ovat Bernin kasviston ja eläimistön suojelua (SopS 29/1986) koskeva sopimus, jolla pyritään suojelemaan luonnonvaraisten kasvi ja eläinlajien elinympäristöjä, Ramsarin kosteikkojen suojelua (SopS 3-4/1976) koskeva sopimus, jolla pyritään ensisijaisesti suojelemaan vesilinnuston elinympäristönä käyttämiä kosteikkoja sekä UNESCO:n maailmanperintösopimus (Sops 19/1987), jolla suojellaan kulttuuri- ja luonnonperintöä, kuten myös Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (HELCOM), jolla on vaikutuksia rantojen suojeluun.

2.2. EY:n ympäristöpolitiikka

Ympäristöpolitiikka ei ole alun perin kuulunut Euroopan integraation painopistealueisiin. Eräänlaisena käännekohtana voidaan pitää Pariisin huippukokousta vuonna 1972. Silloisten jäsenvaltioiden päämiehet totesivat ensimmäisen kerran

⁴⁵ Tolvanen, Maankäytön luonnonsuojellinen sääntely, Ympäristöjuridiikka 2/1998, s. 36

⁴⁶ Sops 78/1994, 14 art.

⁴⁷ HE 55/1994 vp s. 18

virallisella tasolla, että taloudellinen kasvu vaatii taakseen ympäristönsuojelua. Kokouksen toteamuksen taustalla vaikuttivat ympäristötietoisuuden vahvistuminen ja YK:n samana vuonna järjestämä ympäristökonferenssi.⁴⁸

EY:n varsinaisen ympäristöpolitiikan perustan muodostavat Rooman sopimukseen yhtenäisasiakirjalla tehdyt lisäykset (artiklat 130 r-t).⁴⁹ Ympäristöpoliittinen sekundäärilainsäädäntö voi kuitenkin perustua myös sopimuksen 100 artiklaan, joka tähtää lähinnä lainsäädännön lähentämiseen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Vapaata kilpailua markkinoilla edistävä 100 artikla edellyttää päätöksenteon pohjaksi korkeaa tasoa ympäristön suojelussa. Euroopan unionia koskevan sopimuksen 100 a artiklan on katsottu rajoittavan jäsenvaltioiden yhteisösäännöksiä tiukempien kansallisten ympäristösäännösten antamista, mikäli säännökset vaarantavat sisämarkkinoiden toteutumisen. Muun muassa ympäristöllisistä syistä jäsenvaltio voi kuitenkin määrätä alueellaan voimaan säännöksiä, jotka vaikeuttavat tavaroiden ja palveluiden vapaata kauppaa (100 a (4) art.). Sopimuksen 130 r artiklan mukaista ympäristöpolitiikkaa koskeva päätöksenteko tapahtuu kaavoitusta ja maankäyttöä koskevilta koskien neuvostossa yhteisellä päätöksellä, mikäli neuvosto ei ole joltakin osin päättänyt, että ratkaisu tehdään määräenemmistöllä. Sekä komissio että jäsenvaltiot voivat valittaa suoraan EY-tuomioistuimelle, mikäli ne katsovat lainsäädännön olevan ristiriidassa 100 a artiklan kanssa.⁵⁰

Euroopan unionia koskevan sopimuksen mukaan sen yhtenä tavoitteena on ympäristöä arvossa pitävä taloudellinen kasvu (2 art.). Ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon (130 r (2) art.). Tavoitteena on ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen, parantaminen, ihmisten terveyden suojeleminen, luonnonvarojen harkitsevan ja järkevän käytön vahvistaminen sekä sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin ja maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin (130 r (1) art.). Ympäristöllisiin tavoitteisiin tulisi pyrkiä ensisijassa jäsenvaltioiden tasolla. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti yhteisö toteuttaa ympäristöä koskevia toimia vain siltä osin, kuin ne voidaan paremmin saavuttaa yhteisötasolla. Toissijaisuusperiaate on ilmaistu ensimmäistä kertaa juuri ympäristöä

⁴⁸ Nordström ym. 1994 s. 99

⁴⁹ Ympäristöä koskevia artikloja on muutettu Maastrichtin sopimuksella

⁵⁰ Herala 1997 s. 46-47

koskevassa luvussa. Ministerineuvosto ratkaisee, mitkä asiat voidaan ratkaista paremmin yhteisötasolla.⁵¹

Euroopan unionia on moitittu siitä, ettei se ole nimenomaisesti sisällyttänyt sopimukseen Euroopan unionista Rion kokouksessa 1992 allekirjoitettuja sitoumuksia kestävän kehityksen edistämiseksi ja että sopimuksessa ainoastaan lyhyesti viitataan ympäristön huomioon ottavaan kestäväan kasvuun.

Tämä ongelma on otettu huomioon Amsterdamin sopimuksessa, jonka johdanto-osaan samoin kuin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tavoitteisiin on lisätty kestävän kehityksen periaate (2 art.). Se mainitaan myös Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklassa, jossa vahvistetaan Euroopan yhteisön tehtävät. Sopimuksen alussa uudessa 6 artiklassa on lauseke, jossa määrätään ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämisestä yhteisön muiden politiikkojen määrittelyyn ja toteuttamiseen.

EY:n viidennen ympäristöohjelman mukaan ympäristön huomioon ottaminen oli 1990 -luvulla yhteisön tärkein tavoite. EY:n ympäristöohjelmat eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne luovat puitteet ympäristön huomioon ottamiselle. Maankäytön suunnittelu voi tarjota puitteet ja perusmääräykset alueen ekologisesti tasapainoiselle sosiaaliselle kehitykselle. Maankäytön suunnittelussa ensisijaisena tavoitteena tulee olla ympäristön ja sen monimuotoisuuden suojelu sekä saasteiden vastainen taistelu. Kaavoituksella tulisi luoda optimaaliset olosuhteet muun muassa vapaa-ajan ja turismin sekä palvelujen järjestämiselle tasapainossa ympäristön kanssa.

EU:n aluesuunnittelusta vastuussa olevat ministerit ovat hyväksyneet toukokuussa 1999 EU:n maankäyttöpolitiikkaa koskevan kehittämisohjelman, European Spatial Development Perspective (ESDP). Ohjelma ei ole jäsenvaltioita sitova ja kaavoitus pysyy yleensä kansallisena päätöksentekona. Ohjelmassa korostetaan kuitenkin

⁵¹ Herala 1997 s. 9

maankäytön ratkaisujen merkitystä EU:n tavoitteiden toteuttamisessa. EU:n sisäisten rajojen merkitys vähenee ja rajoja ylittävien hankkeiden, kuten liikenteen, merkitys kasvaa. Ohjelma on askel kohti maankäytön suunnittelun tasapainottamista ja pyrkimystä kohti kestäväen kehityksen huomioon ottamista.⁵²

Yhteisö on kiinnittänyt laajamittaisista aluetyypeistä erityistä huomiota rantoihin. Varsinaista rantojen suojelujärjestelmää yhteisöllä ei ole, mutta neuvosto on tehnyt periaatepäätöksen yhteisön politiikasta ranta-alueilla.⁵³ Päätöksen mukaan komission on valmisteltava ehdotus yhteiseksi strategiaksi rannikko-alueiden integroidusta hoidosta, jonka tarkoitus on luoda puitteet rannikkojen suojelulle ja kestäväälle käytölle.⁵⁴ Päätökset sitovat kohteitaan⁵⁵. Koska neuvosto on osoittanut päätöksen komissiolle, ei päätöksellä ole tässä vaiheessa vielä kansallisesti ajateltuna oikeudellista merkitystä.

EY on antanut direktiivin perussopimuksen 130 s pykälän mukaisesti luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (92/43/ETY, luontodirektiivi) ja perustamissopimuksen yleisen toimivaltasäännöksen (235 art.) nojalla luonnonvaraisten lintujen suojelusta (85/337/ETY, lintudirektiivi). Maankäytön suunnittelua koskee myös ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi (85/337/ETY), jolla ei kuitenkaan ole erityistä merkitystä rantojen käytön ohjauksen kannalta.

Luontodirektiivin 2 artiklan mukaisena yleistavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luonnontilaisia elinympäristöjä sekä luonnonvaraisia eläimiä ja kasveja. Erityisesti direktiivin tavoitteena on yhteisön tärkeinä pitämien elinympäristöjen ja lajien suotuisan suojelutilanteen säilyttäminen tai saavuttaminen.

Luontodirektiivin päämääränä on luoda kattava eurooppalainen suojelualuejärjestelmä. Tätä suojelualuejärjestelmää kutsutaan nimellä Natura 2000. Natura 2000:een sisällytetään elinympäristödirektiivin ja luontodirektiivin nojalla suojellut alueet. Suojelualueverkoston tulee mahdollistaa direktiivin liitteissä I ja II mainittujen

⁵² Syrjänen 1999 s. 102

⁵³ Päätös yhteisön politiikasta tulevaisuudessa liittyen Euroopan rannikkovyöhykkeeseen.

⁵⁴ Marttinen ym. 1994 s. 328

luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen säilyminen tai suotuisan suojelutilanteen palauttaminen. Tämä on koko yhteisöä koskeva tavoite. Kukin jäsenvaltio osallistuu tavoitteen saavuttamiseen sen mukaan, kuinka paljon sen alueella on suojeltavia elinympäristötyyppejä sekä kasvi- ja eläinlajeja. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi jäsenvaltion on perustettava erityisiä suojelualueita. (Luontodirektiivi, 3 artikla)

Edellä mainittu luontodirektiivi ulottaa vaikutuksensa seuraavaksi esiteltävään *lintudirektiiviin* siten, että Natura 2000 verkosto käsittää sekä luontodirektiivin että lintudirektiivin kohteita. Lintudirektiivi koskee periaatteessa kaikkia luonnonvaraisia lintulajeja, jotka luonnostaan esiintyvät yhteisön alueella. Lintujen lisäksi direktiivi koskee myös niiden munia, pesiä ja elinympäristöjä. Päättävöitteenä direktiivillä on säilyttää lajien populaatiot ekologisesti, kulttuurillisesti ja tieteellisesti perustellulla tasolla. Mikäli populaatiot eivät tuolla tasolla ole, jäsenvaltioiden tulee saavuttaa tuo taso (Lintudirektiivin 1, 2 ja 3 art.). Elinympäristödirektiivissä omaksuttu suotuisan suojelutilanteen taso on tämän vanhemman direktiivin kehittyneempi versio. Molempien direktiivien tavoitesäännöksillä pyritään samantapaiseen lopputulokseen.⁵⁶

Jäsenvaltioiden tulee suojella, säilyttää ja kunnostaa riittävästi elinympäristöjä kaikille direktiivin luontolajeille. Keinot, joilla riittävä diversiteetti ja alueellinen määrä saavutetaan ovat muun muassa suojelualueiden perustaminen, elinympäristöjen hoito suojelualueilla ja niiden ulkopuolella, tuhottujen elinympäristöjen kunnostus sekä uusien elinympäristöjen luominen. Direktiivissä korostetaan muuttolintujen ja kosteikkoalueiden merkitystä. Näiden alueiden ja erityisesti kansainvälisesti tärkeiden kosteikkojen suojeluun on kiinnitettävä erityistä huomiota. (Lintudirektiivi 3 ja 4 art.)

Lintudirektiivin 4 (1) ja (2) artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee osoittaa erityisiä suojelualueita liitteen 1 lintulajeille ja pääsääntöisesti esiintyville muuttaville lajeille. Erityiseksi suojelualueeksi on osoitettava näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet. Valinnan on siis pohjaututtava ornitologisiin kriteereihin.

⁵⁵ Eerola ym. 1997 s. 82

⁵⁶ Marttinen ym. 1994 s. 337

Ei voi jättää parhaimpia alueita suojelematta ja sen sijaan suojella joitakin vähämerkityksellisimpiä.⁵⁷

2.3 Natura 2000-ohjelma ja direktiivien toimeenpano

Direktiivit sitovat kansallisia viranomaisia tavoitteen, ei käytettävien keinojen suhteen. Normaalityössä direktiivi pannaan kansallisesti täytäntöön, jonka jälkeen sovelletaan kansallista oikeusohjetta. Suomessa luonto- ja lintudirektiivin toimeenpano tapahtui luonnonsuojelulain uudistuksella ja Natura 2000 -ohjelman hyväksymisellä.

Luonnonsuojelulain 64 §:n mukaan Natura 2000 -verkosto koostuu Suomessa kahdesta elementistä. Ensinnäkin siihen kuuluvat ne suojelualueet, jotka maamme on lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sisältämien velvoitteiden perusteella osoittanut linnustonsuojelualueiksi. Nämä alueet kuuluvat Natura 2000 -verkostoon siitä lukien kun Suomi on ilmoittanut asiasta komissiolle. Muiden alueiden osalta luontodirektiivi säätää erityisen hyväksymismenettelyn. Ne kuuluvat Natura 2000 -verkostoon vasta siitä alkaen, kun komissio, tai poikkeustapauksessa neuvosto on hyväksynyt alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi.⁵⁸

Mikäli tietty *hanke* tai *suunnitelma* joko yksistään tai yhdessä muiden hankkeiden tai suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura-alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, on hankkeen toteuttajan arvioitava vaikutukset riippumatta siitä, onko hanke tai suunnitelma luvanvarainen (LsL 65 §).

Hankkeeksi on hallituksen esityksessä mainittu muun muassa erilaisten rakennusten, teiden ja voimajohtojen rakennushankkeet sekä vesistöjärjestelyt. Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaiseksi suunnitelmaksi on erikseen mainittu kaavat.⁵⁹ Sen lisäksi, että tavanomainen rantarakentaminen voi sinällään aiheuttaa häiriötä luonnonvaraisille linnuille, lintuvesi saattaa kärsiä myös siitä, että vedenpintaa joko nostetaan tai

⁵⁷ Nordberg, Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta, Ympäristöjuridiikka 1/1997 s.12

⁵⁸ HE 79/1996 vp s. 46

⁵⁹ HE 79/1996 vp s. 46

lasketaan padolla rakentajien hyväksi. Näin myös vesistöjärjestelyt saattavat olla uhka lintuvedelle.

Arviointimenettely tapahtuu niiden luontotyyppien ja niiden lajien elinympäristöjen kannalta, joiden vuoksi alue on otettu tai on tarkoitus ottaa Natura 2000 -verkostoon. On tilanteita, jossa hanke tai suunnitelma ei vielä yksinään aiheuta tässä tarkoitettuja vaikutuksia, mutta kun otetaan huomioon muut vireillä tai tiedossa olevat hankkeet, se johtaa edellä mainittuun luonnonarvojen heikkenemiseen. Myös tällöin arviointi on suoritettava (LSL 65.1 §). Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita pienimuotoisena alkava matkailuhanke, jota on tarkoitus myöhemmässä vaiheessa kasvattaa.

Viranomaisen ei saa myöntää lupaa eikä hyväksyä suunnitelmaa, jos vaikutusten arviointi- ja lausunntomenettely osoittavat, että hanke tai suunnitelma merkittävästi heikentää Natura-alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon (LsL 66 §). Suojelutoimenpiteet rajoittavat siten vain sellaisia hankkeita, jotka heikentäisivät alueella olevia yhteisön tärkeinä pitämiä luontotyyppisiä tai lajien elinympäristöjä. Näin ollen Natura-alueiden suojelutavoitteiden saavuttaminen ei aina edellytä luonnonsuojelun alueen perustamista eikä muutoinkaan koko aluetta koskevaa suojelua.

Kielto myöntää lupa hankkeeseen tai vahvistaa suunnitelma, joka arvioinnin perusteella merkittävästi heikentää edellä tarkoitettuja luonnonarvoja, ei ole ehdoton. Valtioneuvosto voi päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole (LsL 66 §). Tässä yhteydessä otetaan luontodirektiivin mukaisesti huomioon taloudelliset ja sosiaaliset seikat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

Mikäli hankkeen tai suunnitelman vaikutukset kohdistuvat alueeseen tai sen osaan, jolla on luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai direktiivin liitteessä II tarkoitettujen ensisijaisesti suojeltavien lajien elinympäristö, on hyväksymisen lisäedellytyksenä, että hankkeella tai suunnitelmalla on terveyden, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituihin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy. Myös muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy oikeuttaa hankkeen tai suunnitelman hyväksymiseen tällaisella alueella.

Se edellyttää kuitenkin komission lausuntoa asiasta. Myös tässä tapauksessa asian päättää valtioneuvosto.⁶⁰

Natura 2000 -verkoston suojelutavoitteiden saavuttaminen saattaa aiheuttaa rajoituksia myös verkostoon otetun alueen ulkopuolella. Tämän vuoksi edellä esitetty maankäytön muutoksen arviointi ja lupaharkinta koskevat myös verkoston ulkopuolisia hankkeita ja suunnitelmia, mikäli ne todennäköisesti merkittävästi heikentävät niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on otettu Natura 2000 -verkostoon. Pääsääntöisesti Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset eivät rajoita yksityisen henkilön tavanomaiseen maankäyttöön liittyviä toimenpiteitä, ellei kyseessä ole tavanomaista laajempi tai merkityksellisempi hanke tai suunnitelma. Tällöin on mahdollista, että edellä mainittu vaikutusten arviointi on suoritettava ja otettava huomioon lupaharkinnassa. Natura 2000 -verkoston hyväksyminen ei siten suoranaisesti vaikuta verkostoon sisällytetyn alueen tämänhetkiseen käyttöön. Se ei myöskään vaikuta alueen käyttöä koskeviin voimassa oleviin lupiin.⁶¹

Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen pinta-ala on noin 4,8 miljoonaa hehtaaria. Tästä ¾ on maa-alueita ja ¼ vettä. Valtaosa eli 97 % ehdotukseen sisältyvistä maa-alueista on jo aikaisemmin kuulunut jonkin suojeluohjelman tai varauksen piiriin. Valtioneuvosto päätti Suomen ehdotukseen sisältyvistä alueista kahdessa erässä elokuussa 1998 ja maaliskuussa 1999.⁶²

Valtioneuvoston Natura 2000 -ehdotusta koskevasta päätöksestä on käsiteltävänä KHO:ssa 1630 valitusta. Valittajia on kaiken kaikkiaan yli 5000. Internetissä olevan Natura -tiedotteen mukaan KHO on saanut lausunnot useimmista Suomen Natura 2000 -ehdotukseen liittyvistä kohteista. Lausuntoja odotetaan vielä noin 140 kohteen osalta. Kokonaiskuvan saavuttamiseksi KHO ratkaisee Natura- valitukset vasta sitten, kun ministeriön lausunnot ja valittajien vastaselitykset on saatu. Asioiden valmistelu

⁶⁰ HE 79/1996 vp s. 48

⁶¹ Valtioneuvoston päätös, Natura 2000, verkoston oikeusvaikutukset, <http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/ym/vpnatura/nattay3.htm>, 23.3.2000 s. 1

⁶² Natura 2000 -verkoston suomen ehdotus, <http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/ehdotus/htm>, (23.3.2000) s.1

aloitettiin 1998 heti valitusten saavuttua KHO:een.⁶³ Tämän tutkielman valmistumiseen mennessä Natura– päätöksiä ei ole vielä KHO:ssa tehty.

Yksi maankäyttöllinen ulottuvuus unionin ja jäsenvaltion välisessä suhteesta löytyy vuoden 1993 elokuussa EY-tuomioistuimen antamasta tapauksesta, joka koski Espanjassa sijaitsevaa suojelualuetta ja sen ympäristöä. Tuomioistuin hylkäsi Espanjan valtion väitteen, että suojelun sisältöä koskevat kysymykset on mahdollista käsitellä vain siten kun suojelualue on muodostettu. Tuomioistuin katsoi, ettei direktiivin päämääriä ole mahdollista saavuttaa, jos suojelun sisältöä koskevaa 4 artiklan 4 kohtaa sovelletaan vain alueille, joille on perustettu suojelualue. Espanja väitti, että direktiivi jättää kansallisella tasolla päätettäväksi, kuinka ja minne ulottuvia suojelualueita perustetaan. Tuomioistuin hylkäsi Espanjan päättelyn ja totesi, että vaikka jäsenvaltiolla on tiettyä harkintavaltaa, päätöksen on pohjauduttava ornitologisin kriteereihin. Espanja oli perustanut alueelle suojelun vuonna 1992. Tuomioistuin totesi tämän kuitenkin liian pieneksi. (C-355/90, Marmaris de Santona)

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätös oli merkittävä siksi, että sen perusteella lintudirektiiviä on katsottu voitavan soveltaa suoraan. Kyseessä oli ornitologisesti merkittävä lintuvesialue. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että alueiden valintaprosessissa lintudirektiivin ekologiaa vaatimuksia ei voitu syrjäyttää viittaamalla taloudellisiin tai sosiaalisiin syihin. Kyseinen alue oli ornitologisesti niin merkittävä, että se olisi pitänyt luokitella EU-linnustonsuojelualueeksi ja ilmoittaa siitä komissiolle. Espanja ei voinut vedota siihen seikkaan, että näin ei ollut menetelty, eli se ei voinut tukeutua omaan laiminlyöntiinsä. EU-jäsenyyden alkamisesta lukien Espanja oli velvollinen huolehtimaan siitä, että alueella ei tehty 4 (4) artiklassa tarkoitettuja lintujen elinympäristöä pilaavia tai huonontavia taikka lintuja häiritseviä toimenpiteitä.⁶⁴

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen esittelijä Wouter P.J. Wils on mainittua päätöstä analysoidessaan katsonut päätöksen osoittavan, että lintudirektiivin 4 (1) ja (2) artikkelit ovat riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta tuomari voi soveltaa niitä konkreettiseen tapaukseen ja että niillä on siten välitön oikeusvaikutus. Wils toteaa myös, että jos

⁶³ Valtioneuvoston Natura 2000 –päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyt valitukset. <http://www.kho.fi/natura.html>, (23.3.2000) s. 5 ja 6

⁶⁴ Nordberg, Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivin eräiden säännösten välittömästä oikeusvaikutuksesta, Ympäristöjuridiikka 1/1997 s. 13

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi menetellä näin, saman voi tehdä myös kansallinen tuomioistuin, jos joku sitä pyytää.⁶⁵

Edelleen Wils toteaa ratkaisujen C-57/89 (Leybucht) ja C-355/90 osoittavan, että lintudirektiivin 4 (4) artiklan ensimmäinen virke on riittävän selkeä ja yksiselitteinen, jotta sitä voidaan soveltaa suoraan. Luontodirektiivin tullessa voimaan vuonna 1994 mainittu virke korvattiin luontodirektiivin 6 (2), (3), ja (4) artiklojen samantyyppisillä säännöksillä siten kuin luontodirektiivin 4 artiklasta ilmenee. Wils toteaa tämän johdosta, että luontodirektiivin uudet säännökset eivät selkeytensä ja yksiselitteisyytensä osalta näytä poikkeavan lintudirektiivin aiemmasta säännöksestä, minkä vuoksi myös niitä voidaan soveltaa suoraan.⁶⁶

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt direktiivilajia ratkaisussaan (KHO 25.10.1999/2853). Ympäristökeskus oli jättänyt rantakaavan osittain vahvistamatta kolmen rakennuspaikan osalta sillä perusteella, että mainitut rakennuspaikat sijaitsivat alueella, jota vuonna 1996 tehdyn selvityksen perusteella oli pidettävä isoapollon (Parnassius apollo) lisääntymispaikkana. Ympäristökeskuksen päätöksen perustelujen mukaan rakentaminen vahvistamatta jätetyille rakennuspaikoille vaarantaisi isoapollon lisääntymispaikan säilymistä.

Kysymyksessä oleva perhonen kuuluu niihin Euroopan yhteisöjen luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin, joiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin nojalla kielletty.

Ympäristökeskuksen päätöksessä tarkoitettun selvityksen mukaan isoapollon toukkia oli havaittu eri puolilla selvityksen kohteena ollutta aluetta. Näiden eri alueiden pinta-alat olivat olleet yhteensä noin 40 - 45 hehtaaria. Tästä pinta-alasta noin 16 hehtaaria oli sijainnut kaava-alueella. Selvityksessä oli myös todettu, että isoapolloa esiintyy erityisesti isomaksaruohoa (Sedu telephium) kasvavilla kallioilla ja niityillä.

⁶⁵ Nordberg, Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivin eräiden säännösten välittömästä oikeusvaikutuksesta, Ympäristöjuridiikka 1/1997 s. 13. Nordberg viittaa seuraavaan Wouter P.J. Wilsin artikkeliin: La protection des habitats naturels en droit communautaire, Cahiers de droit europeenne, 1994 N:o 3-4 s. 406-409

⁶⁶ Nordberg, Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivin eräiden säännösten välittömästä oikeusvaikutuksesta, Ympäristöjuridiikka 1/1997, s. 13 ja 14. Nordberg viittaa seuraavaan Wouter P.J. Wilsin artikkeliin: La protection des habitats naturels en droit communautaire, Cahiers de droit europeenne, 1994 N:o 3-4 s. 418-420

Rantakaavassa oli isoapollon suojelemista varten kaavamääräys (sl), jonka mukaan tietyillä alueilla kasvillisuus ja eläimistö on säilytettävä. Ennen kuin mahdollisia toimenpiteitä suoritetaan tällaisella alueella, oli mainitun kaavamääräyksen mukaan hankittava ympäristönsuojeluviranomaisen lausunto.

Asiassa oli selvitetty, että vahvistamatta jätettyjen rakennuspaikkojen ohjeelliset rakennusalat sijaitsivat alueella, jota edellä mainitun selvityksen perusteella oli pidettävä isoapollon lisääntymispaikkana. Muuta osaa rakennuspaikkojen alueesta koski kokonaan tai osittain edellä mainittu suojelumääräys (sl). Rakennuspaikat olivat kooltaan keskimäärin noin 5 000 - 6 000 neliometriä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin vaatimukset on otettava huomioon jo rantakaavaa vahvistettaessa. Kun kuitenkin otettiin huomioon isoapollon lisääntymispaikkojen sijainti alueella ja näiden alueiden koko, mahdollisuus määrätä tarkemmin rakennusalojen sijoittamisesta rakennuspaikalla sekä kaavassa jo annettu suojelumääräys (sl), korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei rakennuspaikkoja oltu voitu jättää vahvistamatta ympäristökeskuksen päätöksessä mainituilla perusteilla. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen päätöksen ja palautti asian tältä osin ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Rantojen käytön ohjauksen kannalta tapauksessa on olennaista, että direktiivin vaikutukset eivät rajoitu pelkästään perustetuille Natura 2000 -verkoston alueille. Näin voidaan päätellä siitakin huolimatta, että korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei rakennuspaikkoja oltu voitu jättää vahvistamatta ympäristökeskuksen päätöksessä mainituilla perusteilla. Tärkeää luontodirektiivin soveltamisen kannalta on huomioida korkeimman hallinto-oikeuden katsoneen, että luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin vaatimukset on otettava huomioon jo rantakaavaa vahvistettaessa. Ympäristökeskuksen vahvistamattajättämispäätöksen palauttamiseen vaikutti isoapollon lisääntymispaikkojen sijainti alueella ja näiden alueiden koko, mahdollisuus määrätä tarkemmin rakennusalojen sijoittamisesta rakennuspaikalla sekä kaavassa jo annettu suojelumääräys (sl).

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin välittömän vaikutuksen edellytyksenä on, että kysymyksessä on oikeussuhde julkisen vallan ja yksityisen henkilön välillä, että direktiivi on selvä, täsmällinen ja ehdoton ja että direktiivin tarkoituksena on tuoda oikeuksia yksityiselle henkilölle. Viimeksi mainitun

edellytyksen täyttymisestä ei ole kuitenkaan uudemmassa tulkintakäytännössä pidetty ympäristödirektiivien osalta kiinni.⁶⁷

Lintu- ja luontodirektiivin osalta voidaan kokoavasti todeta, että sen lisäksi, että hallintoviranomaisten tulisi huomioida toiminnassaan Natura 2000-ohjelma, tulee niiden myöskin kaavoja vahvistaessaan sekä poikkeuslupia ja muita lupia myöntäessään harkita, onko alueella tai sen lähetyvillä lintualueita, joka on ornitologisen tiedon perusteella niin merkittävä, että se olisi otettava Natura 2000-verkoston. Jos tämä harkinta päättyy myönteiseen lopputulokseen, tulisi asiaa käsiteltäessä soveltaa muun muassa luonnonsuojelulain 65-66 §:ää ikään kuin lintualue olisi jo ilmoitettu komissiolle EU:n linnustonsuojelualueeksi. Mikäli kaava- tai lupa-asiassa tulee annettavaksi hylkäävä päätös, päätöksen perusteluissa tulee viitata myös lintudirektiivin ja luontodirektiivin asianomaisiin artikloihin ja Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisuun C-355/90. Asia koskee vastaavasti tuomioistuinta, jotka joutuvat ratkaisemaan tämänkaltaisiin alueisiin kohdistuvia valituksia.⁶⁸

3. KESTÄVÄN KEHITYKSEN OIKEUDELLINEN OHJAUS KANSALLISELLA TASOLLA

3.1. Ympäristöä koskeva perusoikeussäännös ja rakennusoikeuden mitoitus

Tässä työssä aikaisemmin käsitellyillä kansainvälisillä säännöksillä on läheinen yhteys Suomen ympäristöperusoikeussäännöksen perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristösäännöksen syntyyn (entinen HM 14 a §). Esimerkiksi Rion julistus on hallituksen esityksessä mainittu sen nimenomaisena lähtökohtana.⁶⁹

⁶⁷ Nordbergin mukaan ympäristödirektiiveillä voi olla välitön oikeusvaikutus, vaikka niiden normit eivät olisikaan yksityiselle oikeuksia luovia. Hän viittaa Ey –tuomioistuimen ratkaisuun C-355/90. Hänen mukaansa ei ole epäilystäkään siitä, etteikö ainakin lintudirektiivin ja luontodirektiivin säännöksiä olisi sovellettava suoraan. Nordberg, Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivin eräiden säännösten välittömästä oikeusvaikutuksesta, Ympäristöjuridiikka 1/1997, s. 15-16

⁶⁸ Nordberg, Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivin eräiden säännösten välittömästä oikeusvaikutuksesta. Ympäristöjuridiikka 1/1997 s. 17

PL 20 §:n ympäristöä koskeva säännös on kirjoitettu seuraavasti:

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus vaikuttaa terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”

Säännöksellä on haluttu korostaa vastuuta ympäristöstä myös tulevat sukupolvet huomioon ottaen. Säännöksen mukaan vastuu kohdistuu julkisen vallan lisäksi myös yksityisiin luonnollisiin henkilöihin sekä oikeushenkilöihin. Voidaan myös ajatella niin, että säännöksellä korostetaan luonnon itseisarvoa. Vastuuta luonnosta ei ole tarkoitettu jaettavaksi suoraan hallitusmuodon nojalla vaan alemmanasteisella lainsäädännöllä. Kuitenkin säännöksen tulisi vaikuttaa myös hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen harkintaa ohjaavasti.⁷⁰

Jyräni kirjoittaa, että säätämisperustelujen mukaan säännöksellä pyritään korostamaan sitä, että luonnon- ja muun ympäristön suojeluun liittyy sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Ympäristöä koskevan perusoikeuden subjekteina on pidettävä myös tulevia sukupolvia.⁷¹

Säännöstä ympäristöstä on pidettävä lähinnä julistuksenomaisena. Tätä tukee se, että säännöksen tarkoitetaan toteutuvan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Kuitenkin myös julistuksenomainen säännös voi saada tulkintavaikutuksia. Ympäristöä koskeva perusoikeussäännös liittyy kestävän kehityksen tavoitteeseen sekä sitä turvaaviin kansainvälisiin ja ylikansallisiin järjestelyihin.⁷²

PL 20 § velvoittaa ensinnäkin lainsäätäjää ja muita norminantajia kehittämään ympäristölainsäädäntöä yksilöllisten oikeuksien suuntaan. Yksilöllisten oikeuksien

⁶⁹ HE 309/1993 vp s. 20

⁷⁰ KM 1992:3 s. 353-362, Perusoikeustyöryhmä 1993: s.102-106, HE 309/1993 vp s. 20-21, 66, PeVM 25/1994:16 s. 62-63

⁷¹ Jyräni 2000 s. 321

⁷² Kuusiniemi 1998 s. 66

kannalta terveellinen ympäristö on käsitetty laajasti siten, ettei ympäristön tule aiheuttaa ihmiselle terveystarpeita välillisesti eikä välittömästi. Lisäksi elinympäristön tulisi olla ainakin jossain määrin viihtyisä. Säännöksestä on jätetty pois Perusoikeuskomitean mietinnössä mainittu velvollisuus monimuotoisuuden säilyttämiseen, joka olisi edellyttänyt julkisen vallan toimenpiteitä elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi. Myös eduskunnan ympäristövaliokunta esitti velvollisuutta monimuotoisuuden säilyttämistä lisättäväksi toiseen momenttiin, jotta luonnon suojaamiselle oltaisiin saatu suoranaista tukea.⁷³ Säättämällä vastuun kuuluvan kaikille, on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken⁷⁴.

Perusoikeussäännösten lähtökohtana on yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiotodent puuttumiselta. Toisaalta perusoikeuksien asema yhteiskunnan perusarvoina korostaa niiden merkitystä myös yksityisten ihmisten keskinäisissä suhteissa.⁷⁵

Ympäristön käyttäminen (jokamiehen oikeus) ei sisälly kyseiseen hallitusmuodon säännökseen, eikä myöskään luonnonvarojen käyttö. Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan pitää arvona. Sen painoarvosta suhteessa muihin hallitusmuodossa mainittuihin arvoihin on maininta lainvalmistelutöissä, jonka mukaan ympäristön säilymistä terveellisenä on pidetty muiden perusoikeuksien toteutumisen edellytyksenä.⁷⁶

Ympäristöperusoikeussäännös antaa ympäristöarvoille tärkeän aseman perusoikeusjärjestelmässä, mutta ympäristön- ja luonnon suojelemiselle vastakkaiset intressitkin on suojattu perustuslain nojalla. Perusoikeusristiriidat eivät ratkea sääntötyyppisesti toisen normin syrjäytymisellä vaan periaatteenomaisesti punninnalla. Pyrkimyksenä on mahdollisuuksien mukaan turvata oikeuksien yhtäaikainen toteutuminen ja minimoida perusoikeuteen puuttuminen.

⁷³ KM 1992: 3 s. 353-362, Perusoikeustyöryhmä 1993: s. 102-106, HE 309/1993 vp: s. 20-21, 66-67, PeVM 25/1994: s. 62-63

⁷⁴ Vihervuori 1999 s. 633

⁷⁵ HE 309/1993 s. 25

⁷⁶ Herala 1997 s. 152-153

Omaisuuksuojan (PL 15 §) ja ympäristöperusoikeuden välinen jännite tulee toistuvasti esille maankäyttökonflikteissa.⁷⁷ Tolvasen mukaan suojelun kanssa ristiriitaisena pidetään yksityisiä, eli lähinnä maanomistajan intressejä. Syynä on se, että luonnonsuojelun kannalta arvokkaiden kohteiden käyttöä joudutaan rajoittamaan muita alueita voimakkaammin, mikä merkitsee käytännössä muita alueita pienempää rakennusoikeutta tai ääritapauksessa rakentamisen kieltämistä kokonaan. Alueen omistajalle tämä saattaa herättää ajatuksen yhdenvertaisuusperiaatteen (PL 6 §) syrjäyttämisestä. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan edellytä, että kaavan olisi oltava samanlainen kaikille maanomistajille. Eri alueita voidaan kohdella kaavassa eri tavoin, jos tähän on olemassa kaavoituksellisia perusteita. Kun laatimisperusteet edellyttävät luonnonsuojeluarvojen huomioonottamista, tällaisia alueita voidaan kaavassa kohdella eri tavoin kuin muuten vastaavia alueita, joilla kyseisiä arvoja ei ole. Ilman oikeussuojaa alueen omistaja ei kuitenkaan jää, sillä myös tällaisessa tilanteessa edellytetään kohtuullisuutta.⁷⁸

Kohtuullisuuden arviointi tapahtuu viime kädessä muutoksenhaun yhteydessä, sillä vaatimuksen syrjäytyminen on oikeuskysymys ja muodostaa näin valitusperusteen kaavapäätöksestä.⁷⁹ Kun kohtuullisuusvaatimuksen tarkoituksena on turvata maanomistajien asema, sen ja suojelun vastakkain joutumisessa on kysymys yleisen ja yksityisen edun kollisiosta. Kohtuullisuusvaatimus ei ole suhteessa sujeluun ehdoton vaan sitä voidaan kutsua suhteelliseksi tai ehdolliseksi.⁸⁰ Silloin kun kohtuullisuutta ei voida muutoin turvata, korvausjärjestelmän tarkoituksena on poistaa kohtuuttomuutta.

Käytännössä edellä tarkoitettu maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus toteutetaan noudattamalla ns. kantatilaperiaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että sen ranta-alueelle, jolle yksittäinen rakennushanke kohdistuu, muodostetaan kuviteltu suunnittelualue ja selvitetään, millainen kiinteistöjaotus tuolla alueella on vallinnut rantakaavasäännösten voimaantullessa vuonna 1969. Tämän vanhan tilajaotuksen pohjalta tarkastellaan, paljonko rakennuspaikkoja kuuluisi kullekin tilalle. Mainitun ajankohdan jälkeen ranta-alueelle rakennetut rakennuspaikat palautetaan laskennallisesti

⁷⁷ Kuusiniemi 1998 s. 67

⁷⁸ Tolvanen 1998 s. 287-288

⁷⁹ Tolvanen 1998 s. 289

⁸⁰ ks. Hollo – Kuusiniemi 1989 s. 261, missä kohtuullisuusvaatimusta pidetään ehkä yleisimpänä valitusasioissa esille tulevana laatimisperusteena.

siihen kantatilaan, josta ne on muodostettu. Näin selvitetään onko kantatilalle kuuluvat rakennuspaikat jo käytetty vai onko niitä vielä jäljellä. Jos kantatilan rakennusoikeus on jo käytetty, ei uutta rakennusoikeutta voida myöntää sillä perusteella, että se loukkaisi alueen maanomistajien tasapuolista kohtelua.⁸¹

Arvioitaessa perustuslain ympäristösäännöksen ja omaisuudensuojasäännöksen yhteensovittamista kiinnittyy huomio rakennusoikeuden mitoitukseen. KHO ratkaisuja tarkasteltaessa ei ole nähdäkseen löydetävissä yhtenäistä linjaa siitä, kuinka monta mökkiä rantakilometriä tai hehtaaria kohden on mahdollista rakentaa. Rakennusoikeuden mitoitusta arvioitaessa onkin kiinnitettävä huomiota muun muassa kestävän kehityksen vaatimuksen, maanomistajien tasapuoliseen kohteluun ja tehtyihin selvityksiin.

Jotta rakennusoikeuden mitoituksesta hallintokäytännössä saisi yleiskuvan käytän esimerkkinä Pirkanmaan liiton antamaa suositusta rakennusoikeuden mitoituksesta. Suosituksen mukaan alueen rakennusoikeuden, rakentamisesta vapaiden alueiden ym. mitoituksen tulee perustua tapauskohtaisesti tutkittuihin luonto- ja maisemaolosuhteisiin, jotka on luokiteltu rakennusoikeuden kannalta eritasoisiiin alueisiin. Rantarakentamiseen liittyvien suunnitelmien mitoituksessa ja suunnitteluperiaatteissa tulee noudattaa alueellista tasapuolisuutta samanlaisilla luonto- ja maasto-olosuhteiden alueilla, samassa kunnassa ja lähialueella. Rantarakentamiseksi käsitettävän rantavyöhykkeen aluesyvyuden tulee olla luonto- ja maasto-olosuhteista sekä maanomistustilanteesta riippuen riittävä (lähtökohta noin 200 m). Vesistöjen muunnetusta rantaviivasta vähintään puolet (50 %) tulee jättää rakentamisesta vapaaksi alueeksi. Rakentamisesta vapaaksi jäävään osaan tulee sisältyä ainakin yksi 250 m levyinen yhtenäinen vapaa alue tai vaihtoehtoisesti kahta rantaviivakilometriä kohden vähintään 500 metrin levyinen vapaa alue, jonka katsotaan sijaintinsa ja laatunsa kannalta turvaavan jokamiehen oikeudella tapahtuvan rantaan pääsyn. Rakentamisesta vapaiden alueiden sijainti tulee ensisijaisesti määritellä luonto- maisema – ja virkistysolosuhteiden mukaan.⁸²

⁸¹ Kuusiniemi ym. 1998 s. 102

Tavanomaiselle maa- ja metsätalousalueelle, joissa ei ole erityisiä luonto- ja maisema-arvoja voidaan rakentaa enintään 6-8 omarantaista loma-asuntoa yhtä rantaviivakilometriä kohti. Retkeilykeskusten ja lomakyläien rantarakentamisen mitoitusta tulee määrittellä alue- ja tapauskohtaisesti luonnon ja vesistön sietokyky huomioon ottaen. Ranta-kaavalla (uuden lain mukaan ranta-asetemakaavalla) toteutettavan alueen rantaviivan kokonaispituuden tulisi olla vähintään 1 km yhtenäistä rantaviivaa.⁸³

Pienille, alle 20 ha, saarille ei tulisi sijoittaa loma-asutusta, mikäli maanomistajalla on rakennusoikeutta myös mantereella. Tällöin rakennusoikeus tulee siirtää mantereen puolelle ympäristön- ja vesistön sietokyvyn niin salliessa. Isoja, yli 10 ha, saaria käsitellään suunnittelussa kuten mantereen rantaa. Normaalisti saarilla tulee olla noin kaksi hehtaaria maapinta-alaa yhtä loma-asuntoa kohti.⁸⁴

Pienten vesistöjen, alle 4 ha, ranta-alueelle ei tulisi sijoittaa loma-asutusta, mikäli maanomistajalla on rakennusoikeutta myös muualla. Tällöin rakennusoikeus tulisi siirtää mahdollisuuksien mukaan suuremmalle vesistölle. Pienissä ja keskisuurissa vesistöissä tulisi olla noin kaksi vesihehtaaria yhtä loma-asuntoa kohti.⁸⁵

3.2. Kestävä kehitys kaavojen yleisenä tavoitteena

Kestävän kehityksen periaate on lisätty alun perin maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneeseen rakennuslakiin vuonna 1990 Bruntlandin komission suositusten pohjalta. Kaikelle maankäytön suunnittelulle edellytettiin Bruntlandin komission mukaisesti kestävän kehityksen mukaisuutta. Kestävän kehityksen tulisi olla maankäytön suunnittelussa keskeisimpänä tavoitteena, sillä maankäytön järjestelyillä on merkittävä vaikutus luonnonvaroihin ja ekosysteemeihin.⁸⁶ Larman mukaan suunnittelussa olennaista ei ole kestävän kehityksen tarkka määrittely, vaan suunnittelun aikajänteen pidentäminen.⁸⁷

⁸² Pirkanmaan ranta-rakentamista koskeva suunnitteluohje s. 2-3. Kysymyksessä on suositus, eikä velvoittava oikeuslähde. Käytännössä ohje kuitenkin kuvaa melko hyvin suunnittelukäytäntöä.

Pirkanmaan liitto liittää kyseisen ohjeen ranta-alueelle laadittavista kaavoista antamiinsa lausuntoihin.

⁸³ Pirkanmaan ranta-rakentamista koskeva suunnitteluohje s. 3.

⁸⁴ Pirkanmaan rantarakentamista koskevat suunnitteluohjeet s. 3

⁸⁵ Pirkanmaan rantarakentamista koskevat suunnitteluohjeet s. 3

⁸⁶ HE 135/1989 vp s. 10

⁸⁷ Larma ym. 1992 s. 23

Maankäyttö- ja rakennuslaissa kestävästä kehityksestä koskeva säännös on lain yleisissä tavoitteissa (1 §).

”Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen laatu ja monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevista asioista”

RakL 1 §:n jo aikaisemmin otettu kestävästä kehityksestä vaatimus on uudessa laissa muotoiltu tarkemmin lain tavoitteeksi. Lainvalmistelussa viitataan vanhaan rakennuslakiin ja todetaan jo siinä asetetun kestävästä kehityksestä vaatimus lähtökohdaksi kaikelle kaavoitukselle.⁸⁸

Karvo on kiinnittänyt kestävästä kehityksestä yhteydessä normin tehokkuuteen. Viranomaisten tulisi ottaa periaate huomioon lain soveltamisessa ja kansalaisten tehtävänä olisi toimia valvojina. Periaatteen yleisluonteisuus aiheuttaa sen vaaran, että käytännössä periaatetta ei noteerata lainkaan. Tällainen murentaisi Karvon mukaan oikeusvaltion periaatteita. Karvo katsoo periaatteen vastaavan yhteiskunnallisia arvostuksia siitä huolimatta, että sisällöllinen merkitys on vakiintumaton.⁸⁹

Tolvasen mukaan biologisen monimuotoisuuden vaarantavia kaavoja on ilmeisesti pidettävä kestävästä kehityksestä vastaisina. Hänen mukaansa tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaavaa, joka jättää jonkin monimuotoisuuden kannalta elinympäristön huomiota vaille, voitaisiin pitää välittömästi RakL:n (nykyisin MRL:n) vastaisena. Kestävästä kehityksestä mukaista on myös välttää maaresurssien tuhlausta.⁹⁰

⁸⁸ Ks. HE 101/1998 vp s. 61. Karvo (1996 s. 36) kirjoittaa rakennuslain 1 §:n merkitsevän, että kaikkia rakennuslain pykäläitä sovellettaessa on otettava huomioon kestävästä kehityksestä periaate. On noudatettava läpäisyperiaatetta.

⁸⁹ Karvo 1996 s. 38

⁹⁰ Tolvanen 1998 s. 38

Mäkisen mukaan kestävän kehityksen periaatteen lisääminen lakiin vahvistaa hyvien suunnitteluperiaatteiden painoarvoa. Koska periaatteilla on oikeudellista relevanssia, sitä voidaan käyttää myös oikeudellisena argumenttina. Kyse on kuitenkin abstraktista periaatteesta eikä ohjausvaikutuskaan voi olla näin ollen kovin selkeää. Periaatteen abstraktisuus tai epätäsmällisyys ei kuitenkaan poista sen merkittävyyttä. Käytännössä periaate tulee toimimaan heuristisena etsintänormina silloin, kun arvioidaan kaavan sisältövaatimusten toteutumista. Kaavoitukselle kestävä kehitys toimii epämääräisyydestään huolimatta lähtökohtana.⁹¹

Mäkinen päätelee, että kestävän kehityksen periaatteen ja sen kaavoitukselle asettamien yksityiskohtaisten vaatimusten määrittely ei ole yleisellä tasolla mahdollista. Vaikka yleisellä tasolla ei voitaisikaan osoittaa, minkälainen kaavoitus on kestävän kehityksen mukaista, voidaan kestävän kehityksen periaatetta käyttää apuna eri vaihtoehtojen punninnassa. Saattaa nimittäin olla mahdollista määritellä, mikä vaihtoehdoista on vähiten kestävä kehityksen vastainen.⁹²

Kestävän kehityksen vaatimuksen lisäksi *alueiden suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:* 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän ja sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista, 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta, 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista, 4) *luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä*, 5) *ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä*, 6) *luonnonvarojen säästeliästä käyttöä*, 7) *yhdyskuntarakenteen toimivuutta ja hyvää rakentamista*, 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta, 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, 10) palvelujen saatavuutta; 11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä (MRL 5 §).⁹³

Rantojen kestävän käytön näkökulmasta MRL 5.1 §:n kohdat 4–7 ovat merkittävimpiä. Kohdassa neljä asetetaan kaavalle vaatimus monimuotoisuuden ja luonnonarvojen

⁹¹ Mäkinen 2000 s. 210

⁹² Mäkinen 2000 s.211-212

⁹³ Kursivoinnit A.K.

vaalimisesta. Kohdassa viisi asetetaan tavoitteeksi ympäristönssuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen. Rantarakentamisessa ympäristöhaitta voi olla vapaan rantaviivan vähentymisen lisäksi esimerkiksi vesistön rehevöityminen puutteellisen jätevesien käsittelyn vuoksi. Kohta kuusi edellyttää luonnonvarojen säästeliästä käyttöä. Rantojen käytössä luonnonvarojen säästeliäs käyttö voi merkitä sitä, että mahdollisimman suuri osa suunnittelun kohteena olevasta alueesta pyritään jättämään rakentamisen ulkopuolelle. Voidaan ajatella myös niin, että rantarakentamisessa luonnonvarojen säästeliäs käyttö turvaa myös luonnon monimuotoisuutta ja luonnonarvojen säilymistä. Kohdassa 7 on mainittu yhdyskuntarakenteen toimivuus. Tämä käsite kytkeytyy tontin rakentamistehokkuuteen siten, että huomattavan suuri rakentamistehokkuus saattaa lisätä houkutusta ottaa lomarakennus myöhemmin asuinkäyttöön. Erillään muusta yhdyskunnasta oleva asuinrakennus lisäisi yhteiskunnan kustannuksia esimerkiksi vesi- ja jätevesihuollossa sekä teiden kunnossapidossa. Yleensä kestävän kehityksen mukaisena on pidetty tiivistä yhdyskuntarakennetta.

MRL 5.1 §:ssä mainitut tavoitteet ovat yhteisiä kaikille kaavamuodoille. Näitä alueiden käytön yhteisiä tavoitteita täydentävät kunkin kaavan osalta kaavan sisältövaatimukset. Sisältövaatimuksissa säädetään niistä kysymyksistä, jotka tulisi suunnittelujärjestelmän tarkoituksenmukaisuuden kannalta ratkaista kyseisellä kaavatasolla. Sisältövaatimukset toimivat pohjana muutoksenhauille kaavan sisällöllisen lainvastaisuuden perusteella.⁹⁴ Kestävää kehitystä sivuavat säännökset on lisätty yleisiin tavoitteisiin, ei kaavojen sisältöä koskeviin vaatimuksiin, joista MRL 5.2 §:n mukaan säädetään erikseen.

Herala pitää yleissäännöksiin kirjattuja kestävää kehitystä koskevia sääntöjä periaatteina, joiden tulee ohjata sekä tuomioistuimen että poliittis- hallinnollisen järjestelmän harkintavaltaa moraaliselta kannalta. Oikeusperiaatteen soveltamisen liittyy hallituksen esityksessä ilmaistu punnintakannanotto, jonka mukaan kestävän kehityksen tulee olla maankäytön suunnittelussa keskeisimpänä tavoitteena. Oikeusperiaatteena kestävä kehitys voi toimia muutoksenhaun perusteena samoin kuin muutkin hallintoharkintaa rajoittavat periaatteet.⁹⁵

⁹⁴ HE 101/1998 vp s. 62

⁹⁵ Herala 1997 s. 154

Korkein hallinto-oikeus on käyttänyt niukasti kestävästä kehitystä argumenttinaan. Ranta-alueiden suunnittelua koskien kestävä kehitys on ollut mukana ainoastaan seuraavassa Jämsän Himosvuorta koskevassa kaavaratkaisussa.

Yleiskaavassa (Himos) oli osoitettu alueita muun muassa loma-asumista, matkailupalveluja, ja liiketoimintaa varten. Rakennusoikeus oli osoitettu aluekohtaisesti tehokkuusluvulla. Rakentaminen eri alueilla oli tarkoitus toteuttaa asema- tai rantakaavoilla. Tilalle, jolla harjoitettiin maa- ja metsätaloutta ja maatilamatkailua oli maanomistajien tahdon vastaisesti sijoitettu muun muassa liiketoimintojen alue yritys- ja liiketoimintoja sekä toiminnan edellyttämiä pysäköintiä ynnä muita alueita varten.

Lääninhallitus oli vahvistanut yleiskaavan ja päätöksessään määrännyt, ettei asemakaavoja tarvinnut alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yleiskaavaa ei ollut laadittu luonnonvarojen ja ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla. Yleiskaavassa rakennusoikeuden määrä oli ylimitoitettu. Liiketoimintojen ja liikennealueiden sijoittaminen tilalle, jolla harjoitettiin maa- ja metsätaloutta, aiheutti kohtuutonta haittaa maanomistajille. Ei myöskään ollut perusteltua luopua velvollisuudesta alistaa asemakaavat lääninhallituksen vahvistettaviksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi lääninhallituksen ja kaupunginvaltuuston päätökset. (KHO 1993 A 40)

Tolvasen mukaan ratkaisun merkitystä kestävästä kehityksen tavoitteen konkretisoinnissa vähentää se, että kestävästä kehityksen kanssa samaan suuntaan vaikuttivat perusteluissa mainitut maankäytön taloudellisuus ja kaavan toteuttamisen kohtuullisuus. Molemmat näistä olisivat todennäköisesti yksinäänkin, ainakin ilman silloisen RakL 1.2. §:n (nykyisen MRL 1.1 §) tukea riittäneet kumoamaan kaavapäätöksen. Tolvanen jatkaa, että lopputulos olisi saattanut olla erilainen, jos kestävästä kehityksen vaatimus olisi ollut ristiriidassa maankäytön taloudellisuuden ja kohtuullisuuden tai muun kaavan laatimisessa noudatettavan oikeusperiaatteen kanssa. Kestävästä kehityksen todellinen merkitys kaavojen laatimisessa selviää vasta, kun tuomioistuimet joutuvat ratkaisemaan tämänkaltaisia ristiriitoja.⁹⁶

Itse näen kestävästä kehityksen toimivan maankäyttö- ja rakennuslaissa eräänlaisena sateenvarjona, jonka alla ovat kestävästä kehitystä täsmentävät kaavojen sisältöä koskevat

⁹⁶ Tolvanen 1998 s. 264

vaatimukset. Ranta-alueelle laaditun kaavan kestävän kehityksen mukaisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa rakennusoikeuden mitoitukseen, maisemallisiin tekijöihin, yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, jätevesien käsittelyyn, luonnon monimuotoisuuteen ja virkistyskäytön huomioonottamiseen.

3.3. Kestävä kehitys suunnittelun sisällössä

3.3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys; 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus *ekologiseen kestävyYTEEN*, aluerakenteen taloudellisuuteen tai *merkittävien ympäristöhaittojen vähentymiseen*. *Valtakunnallisia tavoitteita annettaessa otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite hyvästä elinympäristöstä, kestävästä kehityksestä, osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen*. Lisäksi valtakunnallisia tavoitteita asetettaessa otetaan huomioon MRL 5 §, jossa säädetään alueiden käytön suunnittelun tavoitteista, joissa kiinnitetään huomiota muun muassa tämän tutkimuksen kannalta olennaiseen *luonnon monimuotoisuuden ja luonnonarvojen säilymiseen, ympäristönsuojeluun sekä luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön*.(MRL 22 §)⁹⁷

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet asetetaan lähinnä sanallisessa muodossa. Tarvittaessa voidaan käyttää kartallisia tai muita esitystapoja. Tavoitteet konkretisoidaan maakunnallisen suunnittelun ja tarvittaessa myös kuntien yleiskaavan yhteydessä.⁹⁸

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta huolehtii ympäristöministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakunnan liittojen sekä

⁹⁷ Kursivoinnit A.K.

⁹⁸ KM 1997:16 s. 83

muiden viranomaisten ja tahojen kanssa, joita asia koskee. Tavoitteiden valmistelun on perustuttava vuorovaikutukseen. (MRL 23 §) Pykälässä nimenomaisesti mainittujen vuorovaikutustahojen lisäksi muita tahoja ovat muun muassa kunnat, alueelliset ympäristökeskukset, elinkeinoelämä ja asian kannalta muut keskeiset intressitahot.⁹⁹

Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteutumista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.(MRL 24 §)

Maakunnan suunnittelussa valtakunnalliset tavoitteet täsmennetään alueiden käytön periaatteiksi ja aluevarauksiksi sekä sovitetaan ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.¹⁰⁰ Nähdäkseni MRL 24 §:ää voidaan tulkita niin, että muussa kuin maakunnallisessa kaavoituksessa valtakunnalliset tavoitteet tulevat huomioon otetuksi ensi kädessä maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta. Kuitenkin voidaan joutua tilanteeseen, jossa voimassa oleva maakuntakaava ei ole valtakunnallisten tavoitteiden osalta ajan tasalla. Tällöin kuntakaavoituksessa tulisi huomioida suoraan valtakunnalliset tavoitteet välittämättä vanhentuneesta maakuntakaavasta.

Ympäristöministeriön Internet -tiedotteen mukaan valtioneuvoston pitäisi tehdä päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista alkuvuoden 2000 aikana.¹⁰¹ Tämän tutkielman valmistumiseen mennessä päätöstä ei ole kuitenkaan vielä tehty.

3.3.2. Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 25.2 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet. Ne sovitetaan yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.¹⁰² Tällä säädöksellä maakunnan

⁹⁹ He 101/1998 vp s. 69

¹⁰⁰ He 101/1998 vp s. 70

¹⁰¹ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden aikataulu.
<http://www.vyh.fi/aluekayt/valtal/aloitaika.htm> (25.3.2000)

¹⁰² Ks myös MRL 28.1 §

suunnittelu on kytketty valtakunnallisiin alueiden käytön tavoitteisiin ja tuotu esille maakunnan suunnittelun koordinoiva tehtävä. Säännös korostaa maakuntakaavan asemaa valtakunnan tason tavoitteiden yksilöinnissä.¹⁰³

Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia tehdään vain sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen. Aluevarauksia voidaan osoittaa maakuntakaavasta myös kahden tai useamman kunnan alueiden käyttötarpeiden yhteensovittamiseksi. (MRL 25.4 §) Toisaalta pelkästään yhtä kuntaa koskevia aluevarauksia ei voida maakuntakaavalla tehdä. Maakuntakaavaa laadittaessa luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja päätösten sekä luonnonsuojelulain 32 §:ssä tarkoitettujen maisema-alueita koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. (MRL 28.2 §)

Kestävän kehityksen näkökulmasta huomio kiinnittyy MRL 28.3 §:ään, jossa vaaditaan kaavaa laadittaessa kiinnittämään erityistä huomiota, maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, *alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin, vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön*, maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, *maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN*.¹⁰⁴

Sisältövaatimukset perustuvat toisaalta lain yleiseen tavoitteeseen kestäväan kehityksen edistämisestä ja toisaalta alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin. MRL 28.5 §:n mukaan sisältövaatimukset on otettava huomioon siinä määrin, kun maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Kaavaa laadittaessa on pidettävä silmällä myös alueiden käytön taloudellisuutta. Maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ei voida aiheuttaa kaavan laatimisella kohtuutonta haittaa. Kaavaa laadittaessa on selvitettävä myös, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. (MRL 28.4 §)

¹⁰³ HE 101/1998 vp s. 70

¹⁰⁴ Kursivoinnit tässä A.K.

Maakuntakaavan laatimisperusteet ovat joustavia oikeusnormeja, joiden tulkinta kuuluu laillisuusharkintaan, ja siten ympäristöministeriön toimivaltaan sen vahvistaessa kaavan. Jos kaavasta valitetaan, kuuluu tulkinta viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan, joka onkin ratkaisuihissaan ottanut kantaa seudun erityispiirteiden huomioimiseen. Tämä on tapahtunut rakennuslain aikana maakuntakaavaa edeltäneen seutukaavan aluevarauksia ja aluevarausten tarpeellisuutta arvioitaessa. Kysymykset ovat liittyneet usein juuri kestävän kehityksen kannalta oleellisiin virkistys- ja luonnonsuojelualueisiin.¹⁰⁵

Maakuntakaavassa on voimassa rakentamiseen kohdistuva rakentamisrajoitus vain niillä alueilla, joilla sitä maakuntakaavan tehtävät huomioon ottaen on pidettävä tarpeellisena. Lähtökohtaisesti tällaisia alueita ovat esimerkiksi luonnonsuojelu- ja virkistysalueiksi osoitetut alueet. Rakentamisrajoitus on ehdollinen. Lupaa rakennuksen tekemiseen ei saa myöntää siten, että maakuntakaavan toteutuminen vaikeutuu. Jos maakuntakaavasta johtuva luvan epääminen aiheuttaa hakijalle huomattavaa haittaa, lupa on kuitenkin myönnettävä, jollei kunta tai jokin muu julkisoikeudellinen yhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta. Maakuntakaavaan liittyy myös mahdollisuus saattaa voimaan jo kaavaehdotuksen valmistuttua kielto alueen käyttämisestä kaavaehdotuksen vastaiseen rakentamiseen.¹⁰⁶

3.3.3. Ranta-alueelle laadittavan yleiskaavan sisältövaatimukset

Yleiskaavoituksen tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yhteensovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella. (MRL 35.1 ja 2 §) Uutta maankäyttö- ja rakennuslaissa on se, että kunnat voivat laatia maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi myös yhteisen yleiskaavan (MRL 46 §).

Yleiskaavan merkitystä ranta-alueella lisää se, että ranta-alueelle voidaan MRL 72.1 §:n perusteella rakentaa suoraan ilman ranta-asemakaavaa, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on määrätty erikseen sen tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan

¹⁰⁵ Hollo & Kuusiniemi 1989 s. 281 ja 294. He kirjoittivat rakennuslain aikaisista seutukaavamääräyksistä.

¹⁰⁶ HE 101/1998 vp s. 72. Katso myös MRL 33 §

myöntämisen perusteena. Yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain (MRL 35.3 §). Ranta-alueille laadittuja yleiskaavoja kutsutaan yleensä rantayleiskaavoiksi tai rantaosayleiskaavoiksi.

Yleiskaavan sisältöä koskevat samat lain yleisissä säännöksissä esitellyt tavoitteet. Yleiskaavassa on otettava huomioon myös maakuntakaavan asettamat vaatimukset. Tämän lisäksi yleiskaavassa on otettava huomioon seuraavat MRL 39.2 §:n mukaiset sisältövaatimukset:¹⁰⁷ 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja *ekologinen kestävyys*; 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö; 3) asumisen ja palveluiden saatavuus; 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen sekä energia-, vesi- ja *jätehuollon järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen*¹⁰⁸ ja *talouden kannalta kestäväällä tavalla*; 5) *mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön*; 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset; 7) *ympäristöhaittojen vähentäminen*; 8) *rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä* 9) *virikistykseen soveltuvien alueiden rittävyys*.¹⁰⁹

Kohdassa 1 mainittu ekologinen kestävyys liittyy ennenkaikkea luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen. Kohdassa 4 mainittu jätevesihuollon järjestäminen on merkittävä siksi, että hallintokäytännössä alueelliset ympäristökeskukset ovat suhtautuneet vesivessojen rakentamiseen kielteisesti loma-asutuksen yhteydessä. Tämä on johtunut nähdäkseni kolmesta syystä. Ensinnäkin viemäriverkoston rakentaminen loma-asutusta varten tulisi yleensä kohtuuttoman kalliiksi. Toiseksi jätevesien jatkuva tyhjentäminen traktoreilla tai säiliöautoilla umpikaivosta olisi ongelmallista kestävän kehityksen tavoitteen kannalta. Kolmanneksi loma-asuntojen umpikaivoja on valitettavan usein tyhjenetty pumppaamalla jätevedet suoraan järveen.

MRL 39.2 §:n luettelossa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoitteet ja tarkkuus sitä edellyttävät (MRL

¹⁰⁷ Rantojen käytön kestävä kehitystä koskevat on tässä yhteydessä kursivoitu. A.K.

¹⁰⁸ Oikeuskäytännössä epätarkoituksenmukaisena ollaan pidetty muun muassa rakentamista yleiskaavassa luonnonsuojelualueeksi osoitetulle alueelle (KHO 1980 A II 37) ja kansallispuistoksi suunnitellulle alueelle (KHO 13.1.1982 taltio 144).

¹⁰⁹ Kursivoinnit A.K.

39.3 §). Lisäksi on huomioitava, ettei yleiskaava saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. (MRL 39.4§)

Yleiskaava voidaan laatia niin oikeusvaikutteisena (MRL 42 §) kuin ilman oikeusvaikutuksiakin (MRL 45 §). Tällä jaottelulla ei kuitenkaan ole merkitystä arvioitaessa kaavan sisältövaatimuksia, sillä yleiskaavassa on aina noudatettava samoja laadintaperusteita.¹¹⁰

Mäkisen mukaan näyttää siltä, että kestävän kehityksen vaatimus edellyttää kaikkien merkittävien maankäyttövalintojen ratkaisemista ensin yleiskaavoituksella pirstaleisen ja hankekohtaisen asemakaavasuunnittelun sijasta.¹¹¹ Mäkisen esittämä väite on oikeasuuntainen, koska ranta-asemakaavat (entiset rantakaavat) laaditaan yleensä kohtuullisen pienille maa-alueille. Mikään ei kuitenkaan estä sitä, etteikö myös ranta-asemakaavaa voisi laatia myös pidemmälle ranta-alueelle. Esimerkiksi Lestijärven kunnassa laadittu Lestijärven rantakaava sisältää rantaviivaa noin 60 kilometriä.

3.3.4 Ranta-asemakaavan sisältövaatimukset

Ranta-asemakaavaa laadittaessa maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava on otettava huomioon (MRL 32,42 ja 54 §). Ranta-asemakaavaa koskevat samat sisältövaatimukset kuin muitakin asemakaavoja. Asemakaava on laadittava siten, että luodaan *edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palveluiden saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle*. Rakennettua elinympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. *Kaavoitettavalla alueella ja sen lähiympäristössä tulee olla puistoja sekä muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Asemakaavalla ei saa aiheuttaa sellaista elinympäristön laadun heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioiden*. Asemakaavalla ei myöskään saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. (MRL 54 §)¹¹²

¹¹⁰ Ks. Hyvönen 1988 s. 589-590. Ympäristövaikutuksia on arvioitava riittävässä määrin ja aluevarauksien kustannuksia sekä tarvetta on selvitettävä (Ks. esim. KHO 1987 A 43, jossa yleiskaava ei perustunut riittäviin selvityksiin ja tutkimuksiin.

¹¹¹ Mäkinen 2000, s. 221

¹¹² Kursivoinnit A.K.

Mikäli asemakaava laaditaan sellaiselle alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa huomioitava se, mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään (MRL 54.4 §). Ranta-asemakaavaa ei sen sijaan koske kaavan ajanmukaisuuden arviointivelvollisuus (MRL 73.4 ja 60 §). Tämä ei kuitenkaan estä sitä, etteikö ranta-asemakaavaakin voitaisi tarvittaessa muuttaa.

Asemakaavaa koskevien sisältövaatimusten lisäksi ranta-asemakaavaa koskevat erityiset sisältövaatimukset. Niiden mukaan suunniteltu *rakentaminen täytyy sopeutua rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön. Huomioon on otettava myös luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen. Näiden lisäksi on huomioitava vesistön ja maaston ominaispiirteet sekä huolehdittava siitä, että jäljelle jää myös riittävästi rakentamatonta ranta-aluetta.* (MRL 73.1 §)¹¹³

Nämä erityiset ranta-asemakaavan sisältövaatimukset johtuvat ranta-alueiden maisemallisesta herkkyydestä sekä muista luontoa ja virkistystä koskevista syistä. Ranta-alueelle kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota maisemallisiin kysymyksiin. Suunnitellun rakentamisen ja muun maankäytön tulee sopeutua rantamaisemaan ja muuhunkin ympäristöön¹¹⁴. Kaavaa laadittaessa on myös katsottava, että luonnonsuojelu¹¹⁵, maisema-arvot, vesiensuojelu, vesihuollon järjestäminen, virkistystarpeet sekä vesistön maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan huomioon.¹¹⁶

¹¹³ Kursivointi A.K.

¹¹⁴ Ratkaisussa KHO 1977 A II 54 käytettiin esteettisperusteista argumentaatiota. Siinä KHO totesi, että kun riittävää selvitystä ei ollut siitä, missä määrin ranta-alueelle voitiin jo sillä olevan loma-asutuksen lisäksi sijoittaa loma-asutusta erityisesti järven vedenpuhtauden säilymistä silmälläpitäen ja kun lisäksi otettiin huomioon suunnittelualueen hajanaisuus ja se, että rakennuspaikat olivat suurelta osalta omarantaisia ja että rakennuspaikkoja oli huomattavalta osalta sijoitettu vesimaiseman ja vesiensuojelun kannalta aroille alueille kuten nimien kärkiin, rantakaava ei riittävästi tyydyttänyt niitä vaatimuksia, joita kohtuuden mukaan voitiin asettaa järjestetyille rakennustoiminnalle. Vastaavanlainen ratkaisu on myös KHO 1992 A 71, jossa rantakaavalla oli tarkoitus muodostaa taaja-asutusta luonnonkauniiseen vuoriseen saareen. Laaja-alaisen rantojen käytön yleissuunnitelman puuttuessa ei ollut selvitetty, miten aiottu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutui rantamaisemaan ja naapurialueiden maankäytön järjestämiseen. Kun lisäksi alueen viemäritäviksi aiottujen jätevesien puhdistuspaikka oli jätetty rantakaavassa vahvistamatta, kaava ei tyydyttävästi täyttänyt niitä vaatimuksia, joita kohtuuden mukaan olisi voitu asettaa järjestetyille rakennustoiminnalle. Ekroos 1995 s. 224 kiinnittää huomiota siihen, että esteettisiä seikkoja on päätöksessä KHO 1992 A 71 käytetty ainoastaan välillisesti, sillä ratkaisun ytimenä olivat riittävät selvitykset.

¹¹⁵ Luonnonsuojelullisia arvoja KHO on käyttänyt ratkaisussaan KHO 1993 A 37, jossa se pysytti lääninhallituksen vahvistamattajättämispäätöksen. Maanomistajan valitettua KHO katsoi, että kun otettiin huomioon kaavassa maa- ja metsätalousalueiksi osoitettujen alueiden kapeus, joka muun muassa kaava-alueeseen kuuluvissa saarissa oli paikoin alle 50 metriä, kaavassa osoitettujen omarantaisten rakennuspaikkojen sijoittuminen hajanaisesti kautta koko rantaviivan yhteensä 23 kortteliin, saimaannorpan suojelun tarpeen kannalta erittäin uhanalainen asema ja alueen luonnonsuojelulliset arvot

Ranta-alueelle tulee myös jättää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta ranta-aluetta¹¹⁷. Rakentamattomien ranta-alueiden riittävyys ratkaistaan tapauskohtaisesti. Harkinnassa tulee ottaa huomioon muun ohessa rantaluonto ja virkistyskäyttö.¹¹⁸

4. MENETTELYSÄÄNNÖKSET KESTÄVÄN KEHITYKSEN JA KAAVOJEN SISÄLTÖVAATIMUSTEN TURVAAJINA

4.1 Kohti osallistuvaa suunnittelua

Kaiken maankäytön suunnittelun esikuvana toimiva kaupunkisuunnittelu on aikanaan ollut maestrosuunnittelua, jossa asiantuntija-arkkitehti laati kaavat ja päättäjät hyväksyivät ne ilman oleellista keskustelua. Vasta 1960 –luvulta alkaen on alettu korostaa sitä, että kansalaisten ja eturyhmien tulee voida osallistua tai ainakin vaikuttaa heitä koskevaan suunnitteluun.¹¹⁹ On syntynyt keskustelua entistä julkisemmasta suunnittelusta, suunnitteludemokratiasta sekä osallistuvasta suunnittelusta. Näin myös rantojen suunnittelun kohdalla.

Kaavoituksen yhteydessä on kirjoitettu usein nimenomaan kuntalaisten ja kunnan ristiriitatilanteesta. Pekka V. Virtanen kiinnittää huomiota siihen, että maankäyttöpäätöksiin vaikuttavat monet erityyppiset tahot ja etupiirit. Tärkeimpinä hän mainitsee seuraavat: 1) maanomistajat ja haltijat, 2) julkishallinto, valtiovalta, 3) julkishallinto, kunnat ja kuntainliitot, 4) ammattisuunnittelijat ja muut asiantuntijat, 5) eturyhmät, painostusryhmät, 6) asukkaat, 7) rakennusliikkeet, muut yritykset, kiinteistösijoittajat ja rahoittajat 8) julkinen sana (media). Kaavoituksessa on siis runsaasti osapuolia. Kaikki nämä eivät saa kuitenkaan olla aina samalla painoarvolla mukana kaavoituksessa. Kaikki intressipiirit eivät ole yhtä tehokkaasti organisoituja ja yhtä voimakkaita. Vahvoja tahoja ovat kunnat, suuret yritykset, suuret maanomistajat ja joskus myös kiinteistösijoittajat. Heikompia intressitahoja ovat yleensä kuntalaiset, asukasryhmät, kuten vanhukset, lapset ja vammaiset. He eivät yleensä edes osallistu

sekä asiakirjoista rakentamiseen soveltuvista alueista saatava muu selvitys, ei rakentaminen kysymyksessä olevassa kaavassa osoitetulla tavalla sopeutunut ympäristöön ja sen luonnonolosuhteisiin.

¹¹⁶ HE 101/1998 vp s. 86

¹¹⁷ Rakennusoikeuden mitoittamista ja vapaaksi jätettävää ranta-aluetta käsiteltiin tarkemmin luvussa 3.1.

¹¹⁸ HE 101/1998 vp s. 86

¹¹⁹ Virtanen Pekka V. 1999 s. 60

kaavoituspeliin.¹²⁰ Vaikka Pekka V. Virtasen luettelo on laadittu muuta kuin ranta-alueiden käyttöä silmälläpitäen, on useilla edellisistä ryhmistä intressejä myös rantoja kaavoitettaessa.

Osallistumisen edistämisyrittäykset ovat saaneet säännöksen muodon perustuslain 20 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämän on katsottu merkitsevän muun muassa sitä, että lainsäädäntöä uudistettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota osallistumista ja puhevallan käyttöä koskevien seikkojen järjestämiseen.¹²¹

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki on pyritty laatimaan antamalla osallistumisoikeuksille uudenlaista painoarvoa. Näin on pyritty toteuttamaan perustuslaillista toimeksiantoa ihmisten vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi.¹²²

Avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden edistäminen on ongelmallista ja vaativaa, sillä se saattaa vahvistaa vahvojen intressiryhmien tavoitteiden toteutumista. Kaikki eivät kykene puolustamaan etujaan yhtä voimakkaasti. Heikkojen intressien puolustamisen tulisi kuulua suunnittelijan ammattietiikkaan, mutta suunnittelijan tahto ei aina toteudu, sillä kunnallisessa päätöksenteossa intressit ovat usein aivan liian lähellä päätöksentekijöitä.¹²³ Ranta-alueiden kaavoituksessa näyttää joskus myös siltä, että suunnittelijatkin ovat kovin lähellä maksajana toimivaa maanomistajaa.

Osallistujilla voi olla monenlaisia tavoitteita. Pekka V. Virtanen on luetellut seuraavia ajateltavissa olevia tavoitteita: 1) työnantajan toiminnallisten tarpeiden parantaminen ja puolustaminen, 2) oman elinympäristön parantaminen, 3) ympäristön laadun turvaaminen yleensä, 4) yleensä hyvän yhdyskunnan ja aluerakenteen edistäminen, 5) asuntotarpeen tyydyttäminen, 6) palvelutarpeiden tyydyttäminen 7) työ- ja ansiomahdollisuuksien turvaaminen, 8) yritystoiminnan tukeminen, 9) poliittisen

¹²⁰ Ks. Virtanen 1999 s 60

¹²¹ Ks. Mäkinen 2000 s 239

¹²² Näin Mäkinen 2000, Ks. myös KM 1997:16 s. 39 ja 150 sekä Perustuslain huomioon ottamisesta lain valmistelussa HE 101/1998 vp. s. 55-56

¹²³ Virtanen Pekka V. 1993, 27-29

kannatuksen lisääminen, 10) säästöt julkisissa kustannuksissa, 11) kiusanteko, 12) kateus ja 13) ahneus.¹²⁴

Toimiessani Lestijärvellä kolmen vuoden ajan vs. kunnanjohtajana paikkakunnalla järjestettiin useita ranta-alueiden kaavoitukseen liittyviä yleisötilaisuuksia. Omat kokemukseni ranta-alueiden kaavojen yleisötilaisuuksien järjestämisestä voi tiivistää seuraavasti. Laajasta tiedottamisesta ja vilpittömästä mielipiteiden huomioimisen tahdosta huolimatta tilaisuuksiin saatiin niukasti osanottajia. Ne jotka paikalle tulivat, omasivat suunnitteluun hyvin omakohtaisen intressin, joka liittyi yleensä heidän taloudellisiin etuihinsa, kuten tonttien myyntimahdollisuuksiin. Ympäristöstä ja siihen liittyvistä selvityksistä olivat kiinnostuneita hyvin harvat.

Yleistä etua ja siten hyvään elinympäristöön pyrkimystä edustavat lähinnä julkishallinto (erityisesti kunta), ammattisuunnittelijat ja yleensä julkinen sana, Pekka V. Virtanen kirjoittaa: “Ne tahot, jotka ajavat yleistä etua, katsovat yleensä kauas tulevaisuuteen, siten he myös edistävät kestäväää kehitystä eli pyrkimystä jättää ympäristöä tuleville sukupolville yhtä hyvänä kuin se on nyt. Taloudellisen hyödyn tavoittelijat toimivat yleensä paljon lyhyemmällä tähtäyksellä ja siten ympäristön tulevaisuudesta piittaamatta.”¹²⁵

4.2. Kaavoituksen vuorovaikutteisuus maankäyttö ja rakennuslaissa

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on turvata *jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu- ja vuorovaikutteisuus sekä avoin tiedottaminen käsillä olevista asioista.*

Maankäyttö- ja rakennuslaissa lain tavoitteiden ja kaavojen sisältövaatimusten voidaan katsoa perustuvan vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin (ks. MRL 5 §). Kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden kanssa, joiden oloihin, tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta siten, että niillä joita asia koskee on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. (MRL 6 §)

¹²⁴ Virtanen Pekka V. 1999 s. 77

¹²⁵ Virtanen Pekka V. 1999 s. 77

Avoin tiedottaminen, osallistuminen ja vuorovaikutus ovat keskeisiä periaatteita, joita tulisi noudattaa kaikessa kaavoituksessa. Tämä koskee myös ranta-alueille laadittavien kaavojen valmistelua. Osallistumisen tarkoituksena on, että ne, joita kaavoitus koskee, voivat seurata kaavoitusta, saada siitä tietoa sekä tuoda omat näkemyksensä suunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden tietoon ja näin vaikuttaa kaavoitusta koskeviin päätöksiin.

4.2.1 Kaavoituskatsaus

Maankäyttö- ja rakennuslain 7 §:ssä säädetään: “Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä (kaavoituskatsaus). Siinä selvitetään lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, sisältöön tai toteuttamiseen. Kaavoituskatsauksesta on tiedotettava sen tarkoitukseen sopivalla tavalla.”

Katsauksessa tulee selostaa kaava-asiat sekä muut sellaiset päätökset ja toimet, joilla on vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, sisältöön tai toteuttamiseen. Tällaisia päätöksiä voivat olla muun muassa alueiden käyttöä koskevat valtakunnalliset tavoitteet, kunnan aikaisemmat päätökset sekä alueen kaavoitukseen tai kaavoituksen toteuttamiseen mahdollisesti liittyvät sopimukset.¹²⁶

Kaavoituskatsauksesta tiedottamistapa on jätetty säännöksissä kunnan harkintaan. Harkintaa rajaa kuitenkin viranomaisen velvollisuus edistää säännöksen päämäärien toteutumista. Kaavoituskatsauksen puutteellisuus on vanhan lain aikana ollut esillä seuraavassa oikeuskanslerin ratkaisussa.

Kaupunki oli julkaissut sanomalehdessä kaavoituskatsauksesta ja sen nähtävillä olosta pienen sanomalehti-ilmoituksen, joka oli sisällöltään varsin mitänsanomaton. Rakennuslain 125 §:n 1 momentin (696/90) tarkoituksena oli lisätä kaavoitukseen liittyvää yleistä tiedottamista ja kehittää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kaavoitukseen muutoinkin kuin pelkästään yksittäisen kaavoitustapahtuman

¹²⁶ HE 101/1998 vp s. 63

johdosta. Tämän vuoksi saatettiin epäillä, oliko kaavoituskatsauksesta tiedottamien tapahtunut lain tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla. Vaikka menettely ilmeisesti täyttikin rakennusasetuksen 8 §:n 2 momentin vaatimuksen, kaupunginhallituksen huomiota on kiinnitetty nykyistä monipuolisempaan tiedottamiseen (OKA 1993,101)

Tiedottamiselta voidaan edellyttää riittävää havainnollisuutta, jotta kuntalaisilla olisi myös todellisuudessa mahdollisuus saada kaavoituksesta tietoa. Tätä tulkintaa voidaan perustella myös perustuslain 20 ja 22 §:llä, joiden mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan vaikutusmahdollisuudet sekä myös MRL 1 §:ään otetulla tavoitesäännöksellä. Mäkinen mainitsee hallintokäytännössä käytetyistä tiedotustavoista hyvinä tiedotustapoina kuntalaisille kotiin jaettavan esitteen, kunnan tiedotuslehdessä tai muussa paikallisessa lehdessä julkaisemisen, tiedotteen nähtävänä pitämisen koulu-, kirjasto tai muussa kokoontumisrakennuksessa. Hän mainitsee myös internetin uutena mahdollisuutena kaavoituskatsauksen julkaisemisessa.¹²⁷

MRL 7.2. §:ssä asetetaan yleinen tiedottamisvelvoite, jolla pyritään ohjaamaan kaavoitusta avoimeen ja demokraattiseen suuntaan. Säännöksen ohjelmallista luonteesta on katsottu johtuvan, ettei tiedotusvelvollisuuden puute tai sen laiminlyöntikään johtaisi päätöksen kumoamiseen menettelyvirheen vuoksi. Kaavoituskatsauksesta ei voida valittaa vaan ainoastaan kannella.¹²⁸

4.2.2. Vuorovaikutus kaavan valmistelussa

MRL 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että niillä, joiden asumiseen, työtekoon tai muihin oloihin kaava saattaa vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen) on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. MRA (895/1999) 30 §:n mukaan kuulemistilaisuudessa tai osallisia muutoin kuultaessa myös muilla kunnan jäsenillä on mahdollisuus esittää mielipiteensä kaavasta.

¹²⁷ Mäkinen 2000, 242

¹²⁸ Hurmeranta 1990 s. 14, Mäkinen 2000 s. 242

Uudella lailla on pyritty lisäämään valmisteluvaiheen vuorovaikutteisuutta korostamalla mielipiteen ilmaisun sijasta mahdollisuutta osallistua kaavan valmisteluun sekä mahdollisuutta arvioida kaavoituksen vaikutuksia. MRL 62 §:n säännöksen voidaan katsoa konkretisoivan perustuslaissa ilmaistua oikeutta osallistua, vaikka se ulottuukin vain osallisiin ja vaikuttaminen rajataan valmisteluun. Vuorovaikutteisuuden lisäämispyrkimys edellyttää tiedottamiselta tehokkuutta ja havainnollisuutta. Myös selvitysten pitäisi olla avoimia ja havainnollisia, jotta ne eivät estäisi todellista osallistumista.¹²⁹

Uudessa laissa on luotu “osallisen” käsite. Osallisella näyttäisi olevan kaavan valmistelussa parempi asema kuin muilla kuntalaisilla. Osallisilla tulee olla mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, kun muille kuntalaisille tarjotaan ainoastaan mahdollisuutta esittää mielipiteensä. MRL 63.2.§:n mukaan kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä. Tästä voidaan tuskin päätellä, että tiedonsaanti voitaisiin kieltää niiltä kuntalaisilta, jotka eivät ole osallisia. Ei ole asianmukaista eikä laillistakaan, että kuntalaisella, jolla on valitusoikeus, evättäisiin mahdollisuus saada riittäviä tietoja. Näyttää kuitenkin siltä, että osallisilla on selvästi vahvempi asema asian valmisteluun liittyen. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimien merkinnee mahdollisuutta tulla “kytketyksi” mukaan valmisteluun.¹³⁰

Kun lain tavoitesäännöksellä (MRL 1 §) pyritään turvaamaan jokaisen mahdollisuus osallistua asioiden valmisteluun ja huomioidaan vielä perustuslain 20 §:n edellyttämä jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, MRL:ssä asetettu malli on syytä ymmärtää niin, että osalliset pyritään ottamaan valmisteluun tiiviimmin, kun taas muiden kohdalta noudatetaan yleisesti avoimuutta. Osallisella on näin suurempi mahdollisuus vaikuttaa virkamiesvalmisteluun. Osallisuus ja mukanaolo kaavoituksessa merkitsee tiedonsaannin paranemista ja sitä kautta parempaa mahdollisuutta vaikuttaa. Oikeutta mieluisaan virkamiesvalmisteluun ei kuitenkaan osallisellekaan voida taata.¹³¹

¹²⁹ Mäkinen 2000 s. 243

¹³⁰ Mäkinen 2000 s. 244

¹³¹ Mäkinen 2000 s. 224

Kun osallisen ja muun kuntalaisen asema kaavoitusprosessissa poikkeaa toisistaan herää kysymys, ketkä ovat osallisia rantojen käytön ohjauksessa. Tyhjentävää luetteloa osallisista tuskin on mahdollista antaa, mutta tuon tässä esille muutamia esimerkkejä. Henkilöitä, joiden asumiseen rantojen käytön suunnittelu saattaa huomattavasti vaikuttaa ovat ne, jotka ennestään asuvat kaavoitettavalla alueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Liittäisin ranta-alueen suunnittelussa viimeksi mainittuun ryhmään myös loma-asukkaat (mökkiläiset). Kun pohditaan niitä, joiden työntekoon alueen ottaminen rantarakentamisen piiriin saattaa vaikuttaa, kysymykseen voivat tulla esimerkiksi ammattikalastajat tai matkailualan yritykset, joiden toiminta perustuu suunniteltavan kohteen virkistysarvojen hyödyntämiseen. Niitä, joiden muihin oloihin kaava saattaa vaikuttaa ja yhteisöistä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, voivat toimia esimerkkinä alueella toimivat kalastuskunnat ja kalastusjärjestöt sekä riistanhoitoyhdistys ja alueella toimivat metsästysseurat, koska metsästyslaissa (615/1993) 25 § ja kalastuslaissa (286/1982) 39 § on säännökset toiminnan vähimmäisetäisyyksistä lomarakennuksiin.

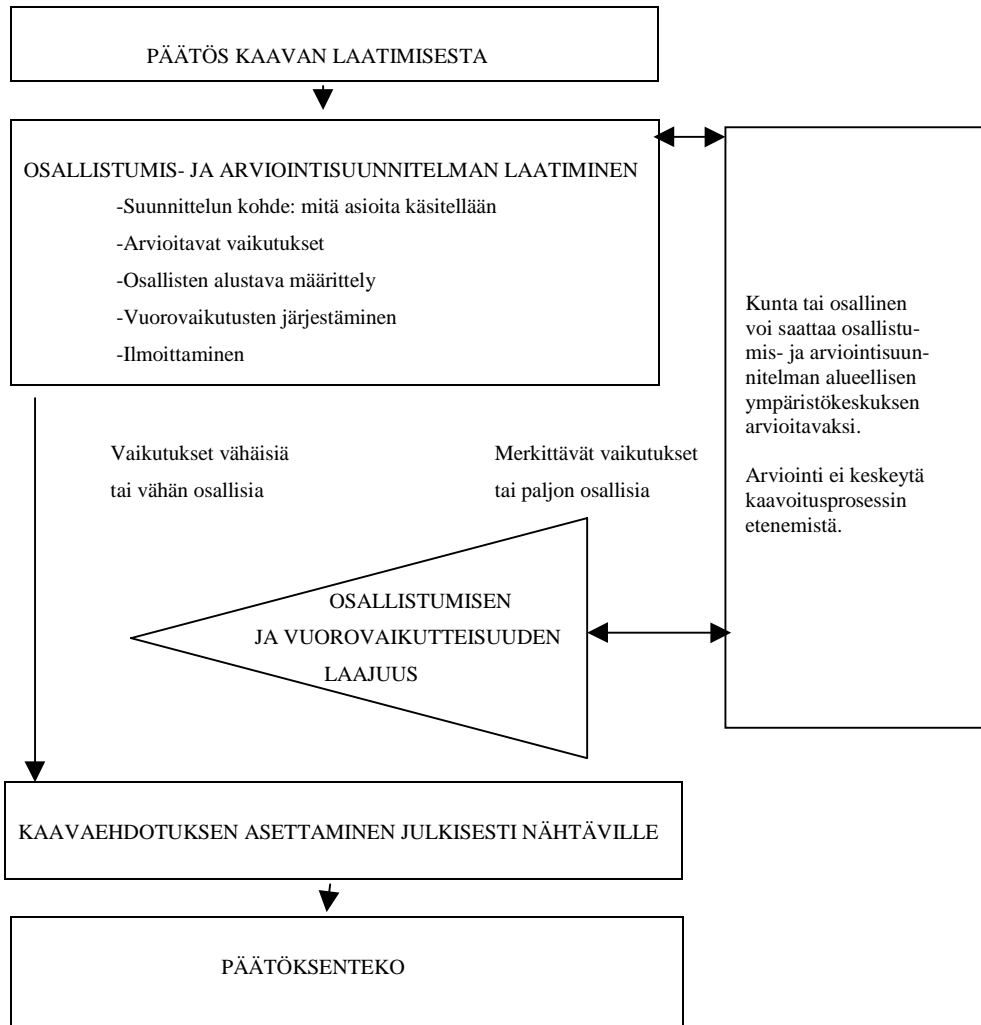
Metsästys- ja kalastusseurojen kohdalla vaikutusten huomattavuus on vaikeasti arvioitavissa, mutta ainakin laajoissa ranta-alueiden kaavoitushankkeissa näidenkin virkistyskäyttäjärühmien tarpeet olisi hyvä huomioida mainittujen minimietäisyyksien ja todennäköisten rantautumismahdollisuuksien kaventumisen vuoksi. Samoin katsoisin osallisiksi yhdistykset, joiden toiminta perustuu olennaisesti kaavoitettavana olevan vesistön virkistysarvojen hyödyntämiseen.

4.2.3. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Eri kansalaisryhmien vaikutusmahdollisuuksien kannalta oleellisen tärkeä merkitys on osallistumis- ja arviointisuunnitelmalla. Menettelyn tarkoituksena on selvittää, mitä asioita kaavassa milloinkin käsitellään ja ratkaistaan. Suunnitelmassa pohditaan myös tapoja, miten yhteistä keskustelua tulisi käydä missäkin kaavatilanteessa. Tarkoituksena on tuoda suunnitteluprosessiin entistä enemmän läpinäkyvyyttä heti suunnitelman

alkuvaiheessa yhteisen keskustelun helpottamiseksi ja huomion suuntaamiseksi oikeisiin kysymyksiin.¹³²

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma lisää asukkaiden ja muiden osallisten vaikutusmahdollisuuksia erityisesti suunnittelun alkuvaiheessa.



Kuva¹³³

MRL 63 §:n mukaan kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelystä, sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Kaavoituksen vireilläolosta tulisi ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelystä. Ilmoittaminen on

¹³² KM 1997:16 s. 66

¹³³ Villikka, Maankäyttö 1/98 s. 8

järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon kaavan tarkoitus- ja merkitys siten, että suppea-alaisessa tai muutoin merkitykseltään vähäisessä kaavoitushankkeessa suunnitelma voisi olla yksinkertainen ja suppea. Jos vähäisessä kaavoitushankkeessa osallisia on vain muutama, ei erityinen suunnitelman laatiminen ole aina välttämätöntä, jos kaavan vireillä oleminen ja vuorovaikutteisuus voidaan turvata.¹³⁴

Laaja-alaisessa tai muuten merkittävässä kaavoitushankkeessa suunnitelma on laajempi. Siinä määritellään suunnittelun kohde, suunnitelmassa käsiteltävät keskeiset asiat ja ne osalliset, joita suunnitelma koskee. Suunnitelmassa esitetään myös ne tavat, joita on tarkoitus käyttää vuorovaikutusmenettelyssä. Siihen voisi kuulua erilaisia menettelyjä kuten kaavoitukseen liittyvien luonnosten ja niiden vaikutusten esittelyä ja yhteistä arviointia, yhteissuunnittelua, haastatteluja, kyselyjä tai valmisteluaineiston nähtävilläpitoa.¹³⁵

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laajuuden ja kaavan merkittävyyden suhteella on merkitystä siksi, että kaavat ranta-alueilla eivät ole yhteismitallisia. Pienimmät rantakaavojen (nykyisin ranta-asemakaavoja) muutokset joiden kanssa olen ollut itse tekemisissä ovat käsittäneet muutamien lomarakennuksien sijoittelua omien tonttinsa sisällä. Uusien ranta-asemakaavojen käsiteltävän rantaviivan tulisi olla pituudeltaan vähitään 1 kilometri. Suurin rantakaava, jota olen kunnallishallinnossa käsitellyt sisälsi rantaviivaa noin 60 kilometriä. Rantayleiskaavat ovat yleensä aina melko laajoja kokonaisuuksia käsittäviä.

MRL 64§:n mukaan kunta voi neuvotella alueellisen ympäristökeskuksen kanssa osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ja toteuttamisesta. Osallisella on ennen kaavan asettamista julkisesti nähtäville mahdollisuus esittää alueelliselle ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Jos suunnitelma on ilmeisen puutteellinen, alueellisen ympäristökeskuksen on viivytyksettä järjestettävä kunnan kanssa neuvottelu

¹³⁴ KM 1997:16 s. 100

¹³⁵ KM 1997:16 s. 100

suunnitelman täydennystarpeiden selvittämiseksi. Neuvotteluun on kutsuttava esityksen tehnyt osallinen ja tarpeen mukaan viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa hanke koskee.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevien säännösten taustalla on alistamisvelvollisuuden poistaminen ja alueellisen ympäristökeskuksen roolin muuttuminen neuvonantajaksi. Säännöksellä on korostettu vuorovaikutteisen suunnittelun tavoitteen korostamista myös ristiriitatilanteessa. Kysymys on osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisestä. Vaikka alueellisen ympäristökeskuksen kytkeminen osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan on kunnan harkinnassa, hyvän hallinnon periaatteen sekä kunnan lisääntyvän perusteleminen- ja selvittämisvastuun voidaan katsoa edellyttävän yhteydenpitoa aina kun siihen on erityistä tarvetta.¹³⁶

4.2.4. Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville

Maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n mukaan kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville. Nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (muistutus). MRA 12,19 ja 27 § edellyttävät, että merkittävien kaavojen näytteille asettamisesta ja oikeudesta muistutusten tekemiseen tulisi tiedottaa laajemmin kuin vain kunnallisella kuulutuksella. Viimeistään nähtävilläoloajan kuluessa mielipiteensä esittäneille, jotka ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Perustellun kannanoton vaatimus on tervetullut muutos aiempaan lainsäädäntöön. Hyvin perustellun kannanoton voidaan olettaa myös nostavan kynnystä kaavasta valittamiseen. Kaavan nähtävilläolo on viimeinen hetki vaikuttaa kaavoitukseen.

4.3. Perustuminen riittäviin selvityksiin

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteutumisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla arvioidaan olevan olennaisia vaikutuksia.

Tällä säännöksellä painotetaan riittävien tutkimusten ja selvitysten merkitystä. Näihin kuuluvat muun muassa kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnonolot, rakennettu ja muu kulttuuriympäristö, väestön olot, ympäristön tila, olevat ja suunnitellut toiminnot, alueen kehitysnäkymät ja muut kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavat tutkimukset ja selvitykset.¹³⁷

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n mukaan kaavan vaikutuksia selvittäessä on otettava huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen liittyvät seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

- 1) ihmisten elinoloihin ja ympäristöön;
- 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;
- 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;
- 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen;
- 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.

Jos yleis- tai asemakaavan ympäristövaikutukset ulottuvat toisen kunnan alueelle, kaavan vaikutuksia selvittäessä tulee olla tarpeellisessa määrin yhteydessä tähän kuntaan. Jos kaavan olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen maakunnan liiton alueelle, tulee vastaavasti olla yhteydessä tähän liittoon.

Kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia ja joskus ristiriitaisiakin tarpeita. Ranta-alueiden käytön ja eri toimintojen sijoittamisen ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset on tarpeen selvittää ja arvioida riittävän aikaisessa vaiheessa kaavaa laadittaessa. Riittävän laaja-alainen ja perusteellinen vaikutusten arviointi kaavoituksen yhteydessä on välttämätöntä jo senkin vuoksi, että ne, joiden olosuhteisiin ratkaisu saattaa vaikuttaa, voivat arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Vaikutukset on selvitettävä koko siltä alueelta, jolle kaavan olennaisten vaikutusten voidaan arvioida ulottuvan. Lähelle kuntarajaa suunniteltavien vähäisempienkin maankäytön muutosten vaikutukset saattavat ulottua kunnan rajan yli. Vaikutukset on tällöin selvitettävä koko

¹³⁶ Mäkinen 2000 s. 247

vaikutusalueelta yli kunnan ja muiden hallinnollisten rajojen.¹³⁷ Esimerkkinä hallinnolliset rajan ylittävistä vaikutuksista voi toimia tapaus, jossa kuntien rajalla sijaitseva pieni aikaisemmin rakentamiselta säästynyt järvi aiotaan toisessa kunnassa laadittavassa kaavassa ottaa rakentamisen piiriin. Kun järvestä toisen kunnan puolelle rakennetaan, ei sillä voi olla toisenkaan kunnan kannalta enää samanlaista merkitystä rakentamattomana luontokohteena.

Selvitykset ja tutkimukset luovat edellytykset kaavan laatimiselle, mikä tarkoittaa muun muassa kaava-alueella eri tarkoituksiin tulevien alueiden määrän osoittamista. Selvitysten tulee käsittää muun muassa nykyiset ja tulevat maankäyttötarpeet samoin kuin niiden täyttämiseen kaava-alueella parhaiten soveltuvat alueet.¹³⁹ Kaavakohtaisten laatimisperusteiden lisäksi on huomioitava MRL 1.1 §:n vaatimus, jonka mukaan tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä.

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä kaavaan liittyvien ympäristöselvitysten merkitys on ensiarvoisen tärkeä. Niin kuntalaiset, osalliset kuin viranomaisetkin, voivat arvioida tehtäviä kaavaratkaisuja ennenkaikkea tehtyjen selvitysten valossa. Erityisesti tämä pätee arvioitaessa viranomaistahoja, joilla ei aina ole kaavoitettavalta alueelta paikallistuntemusta.

4.4. Kaavoittajan pätevyyttä koskevat vaatimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 10 §:n mukaan kaavan laatijan tulee olla pätevä tehtävään. Pätevyydestä säädetään tarkemmin asetuksella. MRA 3 §:n mukaan kaavan laatijalla tulee olla suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus.

Kaavan laatijan pätevyyttä tulee arvioida kunkin kaavoitustehtävän asettamien vaatimusten mukaisesti. Huomioon on otettava, että varsinkin laaja-alaiset tai muuten vaikutuksiltaan merkittävät kaavoitustehtävät niihin liittyvine selvityksineen

¹³⁷ HE 101/1998 vp s. 63

¹³⁸ HE101/1998 vp s. 63

¹³⁹ Tolvanen 1998 s. 255-256

edellyttävät yleensä useiden henkilöiden kokemuksen ja koulutuksen tuoman ammattitaidon ja asiantuntemuksen yhdistämistä. Kaavan laadinnasta vastuullisena tulee kuitenkin olla sellainen henkilö, joka on kokonaisuutena arvioitava tehtävään päteväksi.¹⁴⁰

Ranta-alueiden kaavoituksessa koulutuksen ja kokemuksen soveltuvuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota kaavoitustehtävän vaatimusten mukaisesti muun muassa ympäristö- ja maisemakysymysten hallintaan sekä taloudellisten ja sosiaalisten kysymysten tuntemukseen, kaavan laatimisen liittyvien vuorovaikutus- ja päätöksentekomenettelyjen hallintaan sekä kaavan toteuttamiseen liittyvien rakennussuunnitteluun ja kiinteistötekniikan kysymysten hallintaan.¹⁴¹

MRA 107 §:ssä on kaavoittajan pätevyyttä koskeva siirtymäsäännös. Sen mukaan kaavan laatijana kokemustaan vastaavissa kaavoitustehtävissä voi toimia myös henkilö, jonka on ennen vuoden 2000 alkua kaavoitustehtävästä hankkimansa kokemuksen perusteella on katsottava olevan tehtävään tarvittavat edellytykset. Tällä säännöksellä on huolehdittu siitä, että sellaiset henkilöt, jotka eivät täytä asetuksella säädettyä koulutusvaatimusta, voivat toimia oman koulutuksensa ja kokemuksensa mukaan kaavoitustehtävissä¹⁴².

4.5. Arviointia menettelysäännöksistä kestävä kehityksen ja kaavojen sisältövaatimusten turvaajina

Maankäyttö- ja rakennuslain MRL 5 §:n sanamuodon mukaan lain tavoitteiden ja kaavojen sisältövaatimusten voidaan katsoa perustuvan vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin. Syrjänen toteaa, että nimenomaan usko parempaan ja monipuolisempaan kaavoitusprosessin toteuttamiseen on johtanut siihen, että uudesta laista luotiin rakennuslakia joustavampi suunnittelujärjestelmä¹⁴³.

Osallistuva suunnittelu on uuden maankäyttö- ja rakennuslain malli, johon ovat puolestaan vaikuttaneet perustuslain osallistumissäännökset. MRL:n

¹⁴⁰ HE 101/1998 vp s. 64

¹⁴¹ vrt. HE 101/1998 vp s. 64

¹⁴² HE 101/1998 vp s. 64

¹⁴³ Syrjänen 1999 s. 193

menettelysäännökset tarjoavat kuntalaiselle ja ennen kaikkea osalliselle hyvät mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Laissa säädetyn kaavoitusmenettelyn tarkoituksena on turvata jokaiselle mahdollisuus tuoda esille näkemyksiään maankäytöstä ja sen suunnittelusta. Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa vuorovaikutteisuus on nostettu erääksi kaavoituksen keskeisimmistä tavoitteista. Kun kaavoitus toimii lain ideaalimallin mukaisesti, siinä otetaan huomioon osallistumisesta saatava informaatio ja ihmisten mielipiteet, vaikutusten arvioinnissa saadut tulokset, asiantuntijoiden näkemykset ja maanomistajien asema ja oikeudet. Kaavatilanteessa ei usein kuitenkaan ole yhteistä hyvää, vaan yhden hyvä on toisen huono. Päätäjien tehtävänä on tehdä arvovalintoja sekä arvioida erilaisten tavoitteiden keskinäisiä painotuksia. Väljät normit ja niiden tuoma harkintavalta sekä menettelysäännökset kuuluvat yhteen.¹⁴⁴

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteeksi nostetut vuorovaikutteisuus, asiantuntemusta koskevat vaatimukset ja sisällölliset tavoitteet osoittavat, ettei lainsäätäjä ole väljiä säännöksiä asettaessaan tarkoittanut vain lisätä lain soveltajan valtaa, vaan tavoitesääntelyn ja joustavien oikeusnormien oikeutus on nimenomaan siinä, että vasta kaavan laadinnassa on mahdollista saada aikaan sellainen diskurssiivinen menettely, joka takaa päätösten hyväksynnän. Kaavoitus ei julkisen vallan käyttönä saa legitimaatiotaan pelkästään sillä, että se hoidetaan edustuksellista demokratiaa edustavan kunnan toimesta.¹⁴⁵

Uudella tavalla mielletävän oikeusvaltion perusolettamusten kanssa kaavoitus on sopusoinnussa vasta silloin, kun se on todellisuudessa avointa kansalaisyhteiskuntaan päin. Joustavin normein ilmaistujen kaavan laadintaperusteiden yhteyttä kaavoitusmenettelyyn voidaan kuvata niin, että kaavan laillisena pitävät rajat määräytyvät kaavoitusprosessissa. Menettelyssä saatu informaatio asettaa rajat kunnan harkintavallan käytölle. Tietoa saadaan arvioimalla vaikutuksia, kuulemalla osallisia ja muita ihmisiä, sektoriviranomaisia, valtionhallinnon edustajia ja muita asiantuntijoita. Tämän avoimuuden pohjalta syntyy laillinen kaava. Rantayleiskaavoista ja ranta-

¹⁴⁴ Mäkinen 2000 s. 248

¹⁴⁵ Mäkinen 2000 s. 248-249

asemakaavoista lopullisesti päättävä kunta vastaa oman harkintavaltansa käytön asianmukaisuudesta.

MRL:n mallin käyttökelpoisuus lain tavoitteiden turvaajana jää nähtäväksi, sillä uusi laki rakentuu pitkälti ihanteen varaan. Siinä korostetaan avoimuutta, vuorovaikutteisuutta, ja osapuolien kytkemistä mukaan, mutta säännökset sijoittuvat uuteen toimintaympäristöön. Esimerkiksi yleisten intressien tai ns. heikkojen intressien valvontaa ei enää suoriteta alustusmenettelyssä. Laissa ei juuri tarjota mekanismeja sen varalle, että velvoitetta ei oteta vakavasti.¹⁴⁶

Toinen huoli yleisen edun valvomisen kannalta on se, että ihmiset eivät yleensä ole kiinnostuneita kaavoista yhteisen hyvän, vaan oman etunsa vuoksi. Osallistumisen houkuttelevuutta tulisi pystyä hallintokäytännössä jotenkin lisäämään. Suunnitteluun tulisi saada mukaan enenevässä määrin myös luontoarvoista kiinnostuneita tahoja. Muutoin on vaarana että aina aktiiviset omanedun tavoittelijat saavat entistä paremmin tavoitteitaan läpi.

Jos kaavoituksen vuorovaikutteisuus ei toimi heti uuden lain voimaantultua käytännössä yleisen edun turvaajana, kestävän kehityksen takuumiehiksi jäävät kaavoittajan asiantuntemus, kaavoihin liittyvä ympäristövaikutusten selvittäminen sekä viranomaistoiminta.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on kiinnitetty huomiota kaavoittajan pätevyysvaatimuksiin sekä ympäristövaikutusten selvittämiseen. Näiden merkitys kasvaakin tilanteessa, jossa alustusmenettely poistuu kuntakaavoista. Oikeuskirjallisuudessa Mäkinen on liittänyt kaavoittajan pätevyysvaatimukset ja ympäristövaikutusten selvittämisen nimenomaisesti kestävän kehityksen vaatimukseen¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Mäkinen 2000 s. 238-239

¹⁴⁷ vrt. Mäkinen 2000 s. 210

5. VIRANOMAISET KESTÄVÄN KEHITYKSEN TURVAAJINA

Edellä kirjoitetusta on käynyt ilmi, että maankäyttö- ja rakennuslain tavoitesäännökset asettavat rantojen suunnittelulle kestävän kehityksen tavoitteen, kaavojen sisältövaatimukset täsmentävät tuota tavoitetta. Kaavojen laatimisen liittyvät menettelysäännökset voidaan nähdä kestävän kehityksen turvaajina. Näiden lisäksi MRL asettaa eri viranomaisille maankäytön suunnitteluun tehtäviä, joiden perusteella voidaan arvioida, millä viranomaisilla näyttäisi olevan vastuu kestävän kehityksen toteutumisesta milläkin maankäytön ohjeuksen tasolla. Kaavoituksesta vastaaville kunnalle, maakunnan liitolle, alueelliselle ympäristökeskukselle ja ympäristöministeriölle on säädetty myös kutakin viranomaista koskevassa erityislaissa velvollisuus pyrkiä toiminnassaan kestävän kehityksen edistämiseen.

5.1. Valtioneuvoston tehtävät

Valtioneuvoston tehtävät rantojen kestävää käyttöä ajatellen liittyvät kaavoituksessa huomioon otettavaan normiohjaukseen, valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja suojeluohjelmien hyväksymiseen.

Uuden maankäyttö ja rakennuslain mukaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto (MRL 22.1 §). Valtakunnallisten intressien turvaamiseksi kaavoitusasioissa on säädetty, että maakuntakaavaa laadittaessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon (MRL 28.1 §). Lisäksi luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja maisema-alueita koskevien päätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa (MRL 28.2 §).

Kaavamuodoista maakuntakaava on keskeinen suunnittelumuoto valtakunnallisten tavoitteiden konkretisoinnissa ja välittämisessä kunnan suunnitteluun. Luonnonsuojelulaissa 77 §:ssä mainituista suojeluohjelmista ranta-alueiden käyttöä ajatellen tärkeitä ovat valtioneuvoston hyväksymä kansallis- ja luonnonpuistoverkon kehittämisohjelma (24.2.1978, täydennetty 2.4.1980, 19.12.1985 ja 16.6.1988), lintuvesiohjelma (3.6.1982), rantojensuojeluohjelma (20.12.1990). Näiden ohjelmien lisäksi on huomioitava LSL 65 §, jossa edellytetään vaikutusten arviointia, jos kaava

yksistään tai muiden suunnitelmien kanssa todennäköisesti heikentäisi valtioneuvoston Natura 2000 –verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen luonnonarvoja.

5.2. Ympäristöministeriön tehtävät

Maankäyttö- ja rakennuslain 17.1 §:n mukaan ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Ympäristöministeriö edistää, ohjaa ja valvoo maakuntakaavoitusta.

Ohjaus kohdistuu hallinnon sisällä alueellisiin ympäristökeskuksiin, maakunnan liittoihin ja kuntiin. Kehittämisen ja ohjaustehtävien taustalla ovat lain tavoitteet, joissa esitetään kehittämisen suunta.¹⁴⁸ Lain tavoitteeksi puolestaan on asetettu MRL 1 §:ssä kestävä kehityksen vaatimus, osallistumismahdollisuuksien turvaaminen, suunnittelun laatu, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevista asioista. Ohjauksen keinoina on esitetty normiohjaus, hallinnon yleinen tavoitteenasettelu ja niiden toteutumisen seuranta ja informaatio-ohjaus.¹⁴⁹

Rantojen käytön ohjausta ja kestävä kehitystä ajatellen tärkeimpänä ympäristöministeriön tehtävänä voidaan pitää MRL 23 §:ssä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua.

Ympäristöministeriön tehtävinä ovat myös maakuntakaavojen (MRL 31.1 §) ja kuntien yhteisten oikeusvaikutteisten yleiskaavojen (MRL 47.3 §) vahvistaminen. Tämän lisäksi ympäristöministeriö toimii yhdyskuntapolitiikan asiantuntijaviranomaisena mm. antamalla lausuntoja valitusasioista niitä käsitteleville hallintotuomioistuimille. Rakentamisen osalta ympäristöministeriölle kuuluu yleisen kehittämisen ja ohjauksen lisäksi rakentamismääräysten antamista ja sekä kuntien rakennusvalvonnan ohjausta.¹⁵⁰

Muita rantojen käytön suunnittelussa kyseeseen tulevia Ympäristöministeriön tehtäviä ovat valtioiden rajat ylittäviin ympäristövaikutuksiin liittyvät tehtävät (MRL 199 §) ja suunnittelua koskevat pakkokeinot. Pakkokeinot voivat liittyä joko kaavan ajan tasalla

¹⁴⁸ HE 101/1998 vp s. 66

¹⁴⁹ HE 101/1998 vp s. 66

¹⁵⁰ HE 101/1998 vp s.9

pitämiseen tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamiseen maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai ranta-asemakaavassa.

Jollei maakunnan liitto huolehdi maakuntakaavan tai kunta yleiskaavojen tekemisestä tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa sitä koskeva päätös on tehtävä. Ennen määräyksen antamista on neuvoteltava kohteena olevan kunnan tai maakunnan liiton kanssa. Näiltä on myös pyydettävä asiassa lausunto. Jollei ministeriön antamaa määräystä totella voi ministeriö asettaa kunnalle tai maakunnan liitolle uhkasakon. Kun ministeriö on asettanut määräyksen kaavan muuttamisesta, on määräyksen tarkoittamalla alueella voimassa rakennuskielto ja maanrakennustyötä, puiden kaatoa tai näihin verrattavaa tekoa koskeva toimenpiderajoitus.(MRL 125 §)

Jos edellytysten luominen tietyille alueelle on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä kaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua, ympäristöministeriö voi asettaa maakunnan liitolle tai kunnalle tähän liittyviä alueen suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä. Ennen määräyksen antamista on neuvoteltava maakunnan liiton, kunnan ja muiden tahojen kanssa, joita asia koskee. Näiltä on myös pyydettävä lausunto.(MRL 178 §)

Ympäristöministeriön tulee myös edistää kestävästä kehitystä omassa päätöksenteossaan (L ympäristöhallinnosta (55/1995), 1 §, Asetus ympäristöministeriöstä (326/1993) 1 §). Ympäristöministeriön tärkeimpänä tavoitteena on edistää kestävästä kehitystä ja luonnonvarojen käytön kestävyttä.¹⁵¹ Tämän katsotaan merkitsevän, että ympäristöhallinnon tulee toiminnassaan edistää ympäristönsuojelua, luonnon monimuotoisuuden ja toimintakyvyn sekä ympäristön kauneus- ja kulttuuriarvojen säilyttämistä, kuten myös kehittää elinympäristöä ja yhdyskuntarakennetta (L ympäristöhallinnosta 1§, A ympäristöministeriöstä 1 §).

¹⁵¹ HE 241/1994 vp s. 18

5.3. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät

Uuden maankäyttö ja rakennuslain myötä alueellisen ympäristökeskuksen tehtäväkenttä muuttui, kun yleiskaava- ja ranta-asemakaavaa ei samaan tapaan kuin rakennuslain aikaan saateta enää ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Päätöksentekoon liittyvät tehtävät vähenevät alueelliselta ympäristökeskukselta huomattavasti.¹⁵²

Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävissä korostuu alueiden käytön suunnittelun edistäminen, ohjaaminen ja valvominen. Alueellisen ympäristökeskuksen on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä muualla MRL:ssa säädetty rakentamista koskevat tavoitteet kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat tehtävät. Lisäksi alueellinen ympäristökeskus huolehtii sille ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 4 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä, joita ovat muun muassa ympäristönsuojelun, ympäristön ja maisemanhoidon, ympäristön kunnostamisen sekä luonnossa virkistysmahdollisuuksien edistäminen ja tukeminen kunnissa (MRL 18 §).

MRL 8 §:n mukaan kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Lisäksi kunta voi neuvotella *alueellisen ympäristökeskuksen kanssa* osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ja toteuttamisesta (MRL 64.1 §).

Rantojen käytön suunnittelussa tärkeimpiä alueellisen ympäristökeskuksen tehtäviä ovat neuvottelumenettelyt kaavoja laadittaessa ja mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus ja käyttää valitusoikeutta kuntien kaavapäätöksistä.

Valmisteltaessa muuta kaavaa kuin maakuntakaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on maankäytön,

luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta merkittävä, on oltava yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen. Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaiseen kaavaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi. Tähän neuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. (MRL 66 §) Muita viranomaisia saattavat olla esimerkiksi tielaitos ja museoviranomaiset.

Yhteydenpito ja neuvottelovelvollisuus kaavaa laadittaessa koskee aina ranta-alueelle laadittavaa yleiskaavaa ja ranta-asemakaavaa (MRL 77 §). Näillä kaavoilla on katsottu olevan sellaista yleistä merkitystä erityisesti luontoarvojen kannalta, jonka vuoksi viranomaisneuvottelun kuuluminen kaavoitusmenettelyyn on katsottava aina tarpeelliseksi.

Alueellinen ympäristökeskus voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Oikaisukehotus tulee tehdä kaavaa koskevan valitusajan kuluessa. Oikaisukehotukseen ei voida valittamalla hakea muutosta. Alueellisen ympäristökeskuksen tulee ilmoittaa oikaisukehotuksen tekemisestä hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden on ilmoituksen saatuaan lähetettävä kunnalle tiedot tehdyistä valituksista. Hallinto-oikeuden tulee myös ilmoittaa valittajalle tehdyistä oikaisukehotuksista. Oikaisukehotuksen johdosta on kunnan tehtävä kaavaa koskeva päätös. Jollei valtuusto tee päätöstä kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaavan hyväksymispäätös on katsottava rauenneeksi. (MRL 195 §)

Hallituksen esityksessä oikaisukehotusta kuvataan valituksen korvikkeeksi sellaisessa tilanteessa, kun kaavassa on neuvotteluissa havaittu selkeä sisältövaatimusten vastaisuus tai kaavassa ei ole huomioitu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Näissä tilanteissa oikaisukehotuksen katsotaan tarjoavan nopeamman tien virheen korjaamiseen kuin valituksen.¹⁵³

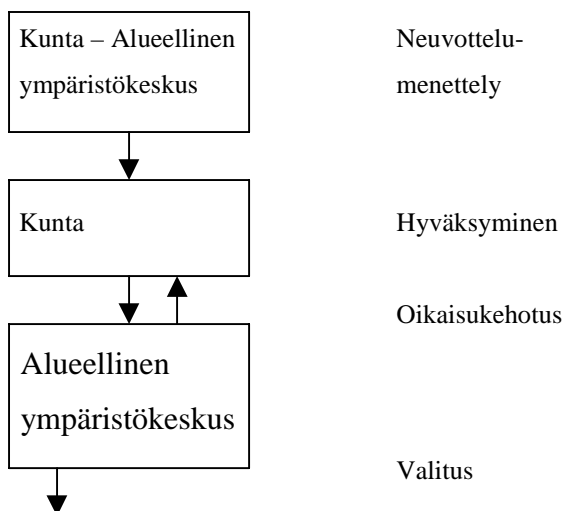
¹⁵² Ks. MRL 37 § ja 52 § sekä KM 16:1997, 81

¹⁵³ HE 101/1998 vp s. 126

Oikaisukehotuksella on tuskin kuitenkaan samanlaista merkitystä neuvotteluvalttina kuin rakennuslain sisältämällä alistuksella. Jos virhe on havaittu jo neuvottelussa eikä sille ole haluttu antaa merkitystä, ei sama kunnanvaltuusto helpostikaan muuta oikaisukehotuksen johdosta kannanottojaan. Säännöksellä voidaankin ehkä nähdä pyrityn vastaamaan pelkoon siitä, että jälkikäteen tuomioistuinkontrolli viivästyttäisi haitallisesti kaavoitusta niissäkin tapauksissa, joissa tapahtuneet virheen oltaisiin oltu valmiita korjaamaan kevyemmässäkin menettelyssä.¹⁵⁴

Jos kunta pysyttää kaavan oikaisukehotuksesta huolimatta kaavaa koskevan päätöksen ennallaan, alueellisella ympäristökeskuksella on asiasta valitusoikeus (MRL 196 §). Hallituksen esityksessä arvellaan viranomaisten valitusten keskittyvän pääasiallisesti samoihin kaavoihin, jotka muutoinkin ovat valituksen kohteina. Asia ei kuitenkaan välttämättä ole näin. Rakennuslain aikana varsinkaan rantarakentamisessa ei useinkaan ollut valituksia kuntien päätöksistä, mutta silti vahvistamatta jättämiseen johtaneita erimielisyyksiä oli 37 %:ssa kaavoista. Muutoinkin on mahdollista, ettei yleisien intressien kannalta tärkeissä kaavoissa ole lainkaan valituksia.¹⁵⁵

Yhteenvedon voidaan todeta, että maankäyttö- ja rakennuslaissa kuntakaavojen alistusmenettelystä on luovuttu ja sen tilalle kehitetty neuvottelumenettelyä. Alueelliselle ympäristökeskukselle on annettu mahdollisuus oikaisukehotusmenettelyn kautta palauttaa kaava kunnan uuteen käsittelyyn. Lisäksi ympäristökeskus saanut valitusoikeuden kuntakaavoista.



Kuva¹⁵⁶

¹⁵⁴ Mäkinen, Ympäristöjuridiikka 2/1998 s. 22-23

¹⁵⁵ Mäkinen, Ympäristöjuridiikka 2/1998 s. 22, ks. myös HE 101/1998 vp. s- 51-52

MRL asettamien tehtävien lisäksi L ympäristöhallinnosta 1 § asettaa alueelliselle ympäristökeskukselle velvoitteita kestävän kehityksen suhteen. Kyseisen lain mukaan ympäristöhallinto edistää kestävästä kehitystä, luonnonvarojen käytön kestävyyttä, ympäristönsuojelua, luonnon monimuotoisuuden ja toimintakyvyn sekä ympäristön kauneus- ja kulttuuriarvojen säilymistä.

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki näyttää asettaneen alueelliselle ympäristökeskukselle tavoitteen valvoa yleisiä intressejä kaavoitusprosessin aikana. Valvonnan kannalta on kuitenkin ongelmallista se, ettei valtion viranomaiselle ole annettu vahvaa neuvotteluasemaa.

5.4. Maakunnan liiton tehtävät

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakunnan liiton tehtävä on maakunnan suunnittelu (MRL 19 §). Maakunnan liiton laatimalla yleiskaavalla on tärkeä merkitys valtakunnallisten ja ylikunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välittäjänä kuntatasolla tapahtuvaan kaavoitukseen.

Maakuntakaavaa laadittaessa on oltava yhteydessä ympäristöministeriöön ja alueelliseen ympäristökeskukseen. Asianomaisen ministeriön, ympäristökeskuksen ja maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu valtakunnallisten tavoitteiden ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi. (MRL 66.1. §)

Maakunnallisten liittojen toimivaltaa päättää seutukaavoista rajoittavat sekä maakuntakaavoituksen säädösten ohjaus että vahvistus- ja valitusviranomaisten toimivalta. Ympäristöministeriön tulee hankkia maakuntakaavasta niiden ministeriöiden lausunnot, joita asia koskee. Kaava on jätettävä osittain tai kokonaan vahvistamatta, jollei kaava täytä sille asetettuja vaatimuksia. Muussa tapauksessa kaava on vahvistettava. Ministeriöiden kantojen ollessa eriävät asia tulee siirtää valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi. Maakuntakaavaan voidaan tehdä vahvistettaessa oikaisuluontoisia korjauksia ja maakunnan liiton suostumuksella vähäisiä muutoksia. Muutosten johdosta on kuultava niitä, joita asia koskee (MRL 31 §).

¹⁵⁶ Villikka, Maankäyttö 1/98 s. 7

Maankäyttö- ja rakennuslain asettamien tehtävien lisäksi maakunnan liiton on pyrittävä ottamaan huomioon, että alueellinen kehitys tapahtuu kestävästä kehitystä tukevalla tavalla (L alueiden kehittämisestä (1135/1993) 1 §). Tavoite ei sisällynyt hallituksen esitykseen¹⁵⁷ vaan lisättiin säädökseen eduskunnassa hallintovaliokunnan toimesta. Kestävä kehitys on määritelty yleisesti hyväksytyksi yhteiskuntapoliittiseksi periaatteeksi, joka ilman tarkempaa oikeudellista sisältöä koskee lain tavoitteiden toteuttamista¹⁵⁸. Tarkoituksena on näin ollen ollut rajoittaa maakunnan liiton harkintavaltaa alueiden kehittämisessä.

5.5. Kunnan tehtävät

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki merkitsee kunnan keskeisen aseman ja vastuun korostumista tarkoituksenmukaisen maankäytön edistämisessä.¹⁵⁹ Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Kunnassa, jonka asukasluku on yli 6000, tulee olla *kaavoittaja*, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Kaavoittaja voi olla myös kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän hoidettavaksi. Ympäristöministeriö voi myöntää erityisestä syystä kunnalle poikkeuksen kaavoittajaa koskevan velvoitteen täyttämistä. (MRL 20 §)

Hallituksen esityksen mukaan kaavoittajan tarvetta yli 6000 asukkaan kunnissa koskeva 20.2 § on kirjoitettu siksi, että asukasluvultaan suurissa ja suurehkoissa kunnissa kunnan kaavoitustoimen asianmukaisen hoidon on katsottu edellyttävän, että kunnalla on palveluksessaan riittävän pätevyyden omaava kaavoittaja.¹⁶⁰ Näin kirjoitettuna laki jättää Suomen kunnista yli puolet kaavoittajan välttämättömyyttä koskevan säännöksen ulkopuolelle. Vuoden 1993 tilaston mukaan Suomessa oli yhteensä 455 kpl kuntia, joista 257:ssä oli vähemmän kuin 6000 asukasta¹⁶¹. Kuitenkin myös alle 6000 asukkaan kunnilla tulee olla riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Oman kaavoittajan

¹⁵⁷ HE 99/1993

¹⁵⁸ HaVM 20/1993 s.12

¹⁵⁹ HE 101/1998 vp s. 67

¹⁶⁰ HE 101/1998 vp s. 67

¹⁶¹ Faktat ja Figuurit-kuntavertailu: Väkiluku <http://www.Fennica.Net/v/v9.htm> (3.5.2000)

vaihtoehtona voidaan pienemmissä kunnissa käyttää esimerkiksi konsulttitoimistolta ostettavia palveluita.

Kunta vastaa asema- ja yleiskaavojen laadinnasta alueellaan. Maanomistajalla on kuitenkin oikeus loma-asutusta koskevan asemakaavan laatimiseen siten, kuin 74 §:ssä säädetään. Kunnan vastuuta kestävästä kehityksestä on myös kaavoitusmenettelyn vakavasti ottaminen. Menettelyssä ollaan vuorovaikutuksessa niin alueelliseen ympäristökeskukseen, osallisiin kuin kuntalaisiinkin. Lisäksi on huomioitava, että uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunta *päättää* kaavojen hyväksymisestä, eikä kaavoja alisteta vahvistettavaksi. Tämä lisää kunnan vastuuta kaavojen sisältövaatimuksista.

Kuntalain (365/1995) 1 §:n 3 momentin mukaan kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Kunnalliskomitean mietintöön¹⁶² ei sisältynyt säännöstä kestävästä kehityksestä, vaan se on lisätty hallituksen esityksessä kuntalakiin. Kestävän kehityksen lisäämistä kuntalakiin on perusteltu kunnan toimialan laajentumisella ja harkintavallan lisääntymisellä¹⁶³.

5.5.1. Kestävä kehitys kunnan muiden tavoitteiden joukossa

Maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluvaiheessa puhuttiin kunnan itsehallinnon ja kestävästä kehityksestä välisestä ristiriidasta tai jännitteestä. Kunnan itsehallinnon perimmäisenä tavoitteena tulisi olla hoitaa asioita kuntalaisten parhaaksi. Ainakaan lähtökohtaisesti tämä ajatus ei ole kestävästä kehityksestä vastainen. Kunnan toiminta on kuitenkin hyvin monialaista ja kestävä kehitys on tavoite muiden tavoitteiden joukossa.

Itsehallinnon ja kestävästä kehityksestä välinen väitetty jännite johtuu nähdäkseni siitä, että kestävästä kehityksestä tavoite on kunnallisessa toiminnassa joskus vaarassa hukkuu kunnan muiden tavoitteiden joukkoon. Muita tavoitteita, joihin kunta saattaa ranta-alueiden suunnittelussa pyrkiä, voivat olla esimerkiksi loma-asunnoista saatavat

¹⁶² KM 1993:33

¹⁶³ HE 192/1994 vp s. 74

kiinteistöverot sekä paikkakunnan elinkeinoelämälle loma-asukkaiden kautta saatava lisääntyvä ostovoima.

Kunnalla saattaa olla myös ranta-alueiden käyttöön liittyviä maankäyttösopimuksia. Kunnan tekemät kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät kuitenkaan syrjäytä kaavoitukselle asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia. Maankäyttösopimuksista tulee tiedottaa kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä.(ks. MRL 11 §)

5.5.2. Kunnan suhde maanomistajaan

Ranta-alueelle laadittavan yleiskaavan laatii kunta. Kunnan toimiessa yleiskaavan laatijana maanomistaja on MRL 62 §:n tarkoittama osallinen, jolla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti ja suullisesti mielipiteensä asiasta.

Maanomistaja voi huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Ennen laatimiseen ryhtymistä on oltava yhteydessä kuntaan ja toimitettava kunnalle 63 §:ssä tarkoitettu osallistumis- ja arviointisuunnitelma. (MRL 74.1 §) Myös kunnalla on mahdollisuus toimia pääasiassa yksityisen edun vaatiman ranta-asemakaavan laatijana. Tämä tapahtuu maanomistajan aloitteesta.¹⁶⁴ Myös tässä tapauksessa maanomistaja on osallinen kaavan laadinnassa.

Maanomistajan toimesta laadittavan kaavan on muodostettava tarkoituksenmukainen kokonaisuus (MRL 74.2 §). Tätä kysymystä ei kuitenkaan harkita viranomaisen taholta ennakolta, vaan vasta kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen yhteydessä. Koska ranta-asemakaavan laatiminen on maanomistajan asia, on maanomistusoloilla keskeinen merkitys kaava-alueen laajuuden määräytymisessä. Näin siksi, että maanomistajien halukkuus kaavan laatimiseen ei useinkaan ole samanaikainen. Rakennuslain aikana rantakaava-alueen keskimääräinen laajuus on ollut 51 hehtaaria ja alueella on ollut rantaviivaa 3,1 km. Lääneittäiset vaihtelut ovat olleet suuria.¹⁶⁵

¹⁶⁴ HE 101/1998 vp s. 86

¹⁶⁵ Tolvanen 1993 s. 21-23

Maanomistajan toimesta laadittu ranta-asemakaavaehdotus on käsiteltävä ilman tarpeetonta viivytystä (MRL 74.3 §). Säännös korostaa vireille tulleen asian asianmukaista käsittelyä koskevaa periaatetta. Kunnalla on kuitenkin katsottava olevan mahdollisuus jättää maanomistajan laatima kaavaehdotus kohtuulliseksi ajaksi odottamaan sellaisen yleiskaavan käsittelyä, jossa rantojen käytön periaatteet on tarkoitus osoittaa laajemmalla alueella. Näin voidaan menetellä esimerkiksi silloin kun yleiskaavan valmistuminen on katsottava tarpeelliseksi maanomistajan laatiman kaavaehdotuksen arvioimiseksi.¹⁶⁶

Syrjänen on kehittänyt kaavoitukseen ja rakentamiseen yleisiä oikeusperiaatteita tukevia kaavoituksen ja rakentamisen periaatteita. Ne keskeiset tekijät, joiden harkintaa tukevasta arvioinnista kaavoituksen ja rakentamisen periaatteissa on kysymys, ovat kestävä kehitys, tarkoituksenmukaisen suunnittelun toteuttaminen, tarkentuvan suunnittelun periaate, historiallinen jatkuvuus, yhtenäinen monimuotoisuus ja omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö.¹⁶⁷

Maanomistustekijät joutuvat usein ristiriitaan muiden kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteiden kanssa. Yleisen edun ja yksityisen maanomistajan intressien punninnassa piilee Syrjäsen mukaan kaavoituksen ja rakentamisen perusvastakkainasettelu.

Harkittaessa omaisuudenkäytön turvaamista kaavoituksessa toiseen vaakakuppiin joutuvat yhdenvertaisuus muiden maanomistajien kanssa, suunnittelulliset yleisen edun vaatimukset, joihin kuuluvat muiden kansalaisten tarpeet ja vaikutus ympäristöön. Arvioitaessa kestävä kehitystä sekä maanomistajan ja kunnan suhdetta ranta-alueiden kaavoituksessa keskeiset ongelmat voivat tulla kysymykseen maanomistajan laatimassa ranta-asemakaavassa. Vaikka kunnalla ei ole velvollisuutta hyväksyä maanomistajan ranta-asemakaavaehdotusta, on kaavan laatijalla keskeisin vaikutusmahdollisuus kaavan sisältöä koskeviin kysymyksiin.

¹⁶⁶ HE 101/1998 vp s. 86-87

¹⁶⁷ Syrjänen 1999 s. 323

5.5.3. Rantayleiskaavan ja ranta-asemakaavan laatimiskustannukset

Kun näyttää siltä, että rantayleiskaavoitus tarjoaa kestäväen kehityksen kannalta usein pienialaista ranta-asemakaavaa paremman ohjausvälineen ranta-alueiden suunnitteluun, kiinnittyy ainakin käytännön hallintotoiminnassa mukana olleen mielenkiinto kaavojen laatimiskustannuksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 76 §:ssä säädetään, että jos rantoja käsittelevä yleiskaava laaditaan pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi, voidaan enintään puolet yleiskaavan laatimiskustannuksista periä maanomistajilta heidän kaavasta saamansa hyödyn suhteessa. Kunta hyväksyy kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteet ja maksun perimistavan ja -ajan.

Laadittaessa ranta-asemakaavaa vastuu kustannuksista kuuluu automaattisesti maanomistajalle ainakin siinä tapauksessa, että hän huolehtii myöskin kaavaehdotuksen laatimisesta. Jos ranta-asemakaavan laatii kunta maanomistajan aloitteesta on ensiksi mainitulla oikeus periä omistajalta kaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset.¹⁶⁸

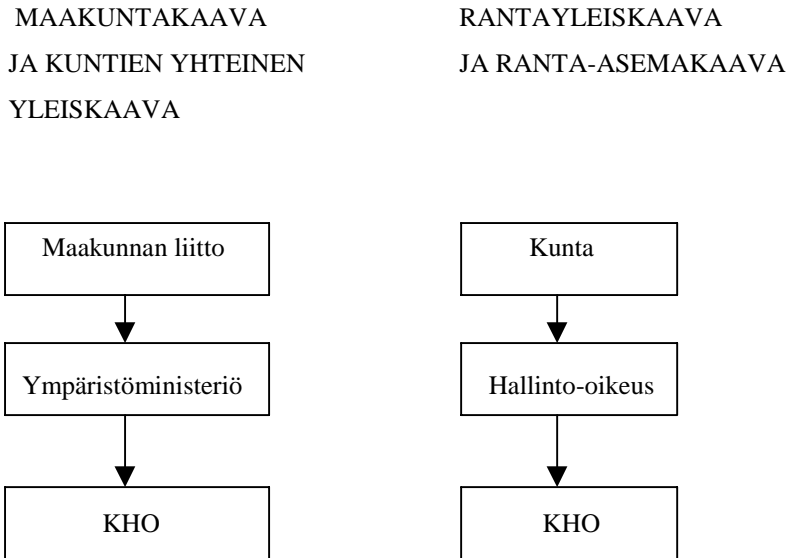
Kunnan kiinnostusta rantayleiskaavan laatimiseen saattaa tosiasiassa olla vähentämässä se, että rantayleiskaavoituksessa kaavan kustannuksista voidaan periä enintään puolet maanomistajilta, kun ranta-asemakaavassa laatimiskustannukset kuuluvat alueen omistajalle kokonaisuudessaan.

Kuntien mielenkiinnon säilyttämiseksi ja lisäämiseksi ranta-yleiskaavojen laatimiseen, valtion olisi mielekäästä maksaa hankekohtaisia avustuksia kaavojen laatimiseen. Jos maanomistajalta voidaan periä puolet kaavan laatimiskustannukset ja valtio maksaa osan jäljellejäävästä summasta, voisi kuntien halukkuuden yleiskaavojen laatimiseen olettaa kasvavan.

¹⁶⁸ HE 101/1998 vp. s. 86

6.6. Muutoksenhaku

Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa kaavojen valitustiehen tuli muutoksia. Kaavojen hyväksymistä koskevilla päätöksillä on kaksi viranomaisten osalta poikkeavaa järjestelmää. Tämä kaksijakoisuus johtuu siitä, että maakuntakaava ja kuntien yhteinen yleiskaava tulee saattaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi, kun taas kuntakaavojen osalta vahvistusta ei tarvita ja kunnan hyväksymispäätös on tässä merkityksessä lopullinen:



Maakuntakaavan ja kuntien yhteisen oikeusvaikutteisen yleiskaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla ympäristöministeriöön. Valitus käsitellään molemmissa tapauksissa kaavan vahvistamisen yhteydessä. (MRL 188.3 ja 4 §)

Yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kun kuntalaisia säädetään. Kuntalaisia säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevilla asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 52 §:ssä säädetyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. (MRL 188.1 §)

Kunnallisvalitus voidaan tehdä ainoastaan laillisuusperusteella. Kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä seuraavilla perusteilla: Päätös on 1) syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muutoin lainvastainen.

Kunnallisvalituksen valitusperusteet voidaan jakaa kahteen ryhmään: menettelyllisiin ja asiallisiin valitusperusteisiin, jotka ovat käytössä myös kaavan hyväksymistä koskevien päätösten osalta. Menettelylliset virheet voivat liittyä kaavoitusmenettelyä koskevien velvoittavien säännösten laiminlyönteihin. Asialliset virheet ovat kysymyksessä silloin, kun viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muutoin lainvastainen. Sisältövaatimukset asettavat kaavan sisältöä koskevan vähimmäistason, joka jokaisella kaavalla on saavutettava. Jos tätä vähimmäistasoa ei saavuteta, kaava on katsottava lainvastaiseksi ja sitä koskeva hyväksymispäätös voidaan muutoksenhaun johdosta kumota.¹⁶⁹

Kun kaavojen sisällössä on kysymys joustavin normein säännellystä vähimmäistasosta, jää tuomioistuimille melkoisesti harkintavaltaa lainvastaisuuden suhteen. Toisaalta kunnan tulee huolellisesti perustella kaavallisia ratkaisuja joustavien oikeusnormien valossa, jotta tarpeettomalta muutoksenhaulta välttyttäisiin. Muutoksenhakijan tulee kiinnittää huomiota erityisesti valituksensa perusteluihin. Perusteiden tulee tukeutua kaavan sisältövaatimusta koskevaan vaatimukseen.¹⁷⁰

Valitusoikeus kaavaa koskevasta kunnanvaltuuston päätöksestä on kuntalaisella, asianosaisella, alueellisella ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Lisäksi oikeus valituksen tekemiseen on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä on vaikutuksia. (MRL 191.1 §) MRL 191.2 §:n mukaan rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisilla yhteisöillä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.

Muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan. Jos ranta-
asemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Maakuntakaavan jäätyä vahvistamatta muulla kuin maakunnan liitolla ei ole oikeutta hakea muutosta. (MRL 191.3 §)

¹⁶⁹ HE 101/1998 vp s. 120

¹⁷⁰ HE 101/1998 vp s. 120

Kokonaisuutena katsoen valitusoikeus on maankäyttö- ja rakennuslaissa kuntalakea laajempi. Tämän voidaan katsoa olevan heijastusta entisestä hallitusmuodon 14 a §:stä ja nykyisestä perustuslain 20 §:n säännöksestä, joiden mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluiden mukaan valitusoikeus on tarkoitettu käytettäväksi yleisten intressien valvomiseen¹⁷¹. Koska laki on uusi eikä oikeuskäytäntöä vielä ole, on mahdotonta sanoa, kuinka usein ja mistä syistä valitusmenettelyyn turvaudutaan. Jos valitusmenettelyä verrataan sisältövaatimusten turvaajana vanhan lain mukaiseen alistamismenettelyyn voidaan todeta ainakin se, että kun vanhan lain mukainen alistaminen oli saannömukaista on valittamisessa enemmän kyse valinnasta.

Jos valitusmenettelyyn joudutaan siksi, että neuvottelumekanismit eivät toivotulla tavalla toimi ennakkoon ohjaten, muuttuu valvonta aikaisempaa enemmän jälkivalvonnaksi. Yleisiä intressejä valvotaan pelkästään valituksin tuomioistuimiin. Tilanne vaatii huomion kiinnittämistä myös tuomioistuinten rooliin yleisten intressien valvonnassa.¹⁷²

6. YHTEENVETO JA PÄÄTELMIÄ

Kestävä kehitys on tullut maankäytön ja tässä tapauksessa rantojen käytön ohjaukseen Bruntlandin komission vuonna 1988 asettaman tavoitteen kautta. Maailmankomissio määritteli oikeusasiantuntijoiden raportin perusteella ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen oikeudelliset periaatteet. Maankäytön suunnittelua koskien Bruntlandin komission periaatteista ovat merkittäviä kolme ensimmäistä periaatetta, jotka ovat seuraavat:

1. Kaikilla ihmisillä on oikeus terveelliseen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin takaavaan ympäristöön.

¹⁷¹ HE 101/1998 vp. s. 126

¹⁷² Mäkinen, Ympäristöjuridiikka 2/1998 s. 23

2. Valtioiden tulee suojella ja käyttää ympäristöä ja luontoa nykyisten ja tulevien sukupolvien parhaaksi.

3. Valtioiden tulee ylläpitää biosfäärin kannalta elintärkeitä ekosysteemejä ja luonnon tapahtumaketjuja, säilyttää biologinen monimuotoisuus sekä noudattaa mahdollisimman tuottoisan, mutta kestävänsä sadonkorjuun periaatetta.

Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin mukaan maankäyttö tulisi suunnitella siten, että yhteiskunnalliset taloudelliset ja ympäristönäkökohdat otetaan huomioon yhtä aikaa. Kestävänsä kehityksen tavoitteeseen pääsemiseksi tuli kehittää yhteiskunnallista tavoitteiden asettamista ja suunnittelupolitiikkaa sekä niiden toimeenpanossa tarvittavia suunnittelu- ja arviointijärjestelmiä.

Rion ympäristökonferenssissa hyväksyttiin maankäytön suunnittelua sivuava biologista monimuotoisuutta koskeva sopimus. Tämä Rion sopimukseksi kutsuttu sopimus on luonteeltaan yleinen, eikä aseta merkittäviä oikeudellisia velotteita, sopimusta on kuitenkin pidetty merkinä siitä, että biologinen monimuotoisuus on kansainvälisen yhteisön yhteisesti hyväksymä päämäärä. Sopimuksen myötä biologinen monimuotoisuus eli biodiversiteetti nousi laajasti julkisuuteen.

Rio de Janeirossa hyväksyttiin myös soft law -tyyppinen Agenda 21, joka on toimintaohjelma kestävänsä kehityksen aikaansaamiseksi. Keinona tavoitteen saavuttamiseksi siinä esitetään integroitua maankäytön suunnittelua ja ohjausta. Agenda 21 laaditaan paikallisella tasolla kunnissa. Vuoden 1998 loppuun mennessä hieman yli puolet Suomen kunnista oli laatinut paikallisgendan.

Kestävänsä kehitys voidaan jakaa oikeudellisen ohjauksen osalta ekologisen tasapainon pyrkimykseen, biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen ja sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävänsä kehitykseen. Rantojen käytössä keskeisiä kestävänsä kehityksen osa-alueita ovat luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja käyttämättömien ranta-alueiden säilyttäminen.

EY:n säädöksistä ranta-alueiden suunnittelussa keskeisiä ovat luontodirektiivi ja lintudirektiivi. Luontodirektiivin yleisenä tavoitteena edistää luonnon

monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luonnontilaisia elinympäristöjä ja kasveja. Lintudirektiivillä pyritään suojelemaan yhteisön alueella luonnonvaraisena esiintyviä lintulajeja. Lintujen lisäksi viimeksi mainittu direktiivi koskee myös niiden munia, pesiä ja elinympäristöjä. Molemmat direktiivit on pantu täytäntöön luomalla kattava eurooppalainen suojelualuejärjestelmä, jota kutsutaan nimellä Natura 2000. Maankäytön suunnittelussa otetaan huomioon Natura 2000 –verkostoon otetut alueet vastaavasti kuin kansalliset suojeluohjelmat. Direktiivejä koskee oppi suorasta sovellettavuudesta. Tämän vuoksi luonto- ja lintudirektiivi saattavat tulla suunnittelun ja rakentamisen rajoitteeksi myös alueilla, jotka eivät ole mukana Naturassa.

Terveellinen ja hyvinvoinnin takaava ympäristö kuuluu Suomen perustuslain mukaan kansalaisen perusoikeuksiin. Kestävän kehityksen periaate on lisätty Brundtlandin komission esityksen pohjalta maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneeseen rakennuslakiin vuonna 1990. Kestävän kehityksen tulisi olla maankäytön suunnittelun keskeisimpänä tavoitteena, sillä maankäytön suunnittelulla on merkittävä vaikutus luonnonvaroihin ja ekosysteemeihin. Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa kestävästä kehityksestä on säädetty lain yleisissä tavoitteissa (MRL 1 §).

Kestävä kehitys on voimassa oikeudellisena periaatteena, perustuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain nojalla. Herala on ilmaissut asian siten, että kestävä kehityksen oikeudellinen ohjaus on toteutettu säätämällä terveellinen ympäristö perusoikeudeksi jokaiselle, sekä lisäämällä kestävä kehityksen periaate rakennuslakiin (nykyisin maankäyttö- ja rakennuslaki).¹⁷³ Perustuslain mukainen vastuu luonnosta ohjaa norminantovaltaa sekä viranomaisten ja tuomioistuinten harkintavaltaa.¹⁷⁴

Kestävän kehityksen periaatteessa on pohjimmiltaan kysymys luonnonvarojen ympäristöllisesti ja muutoin taloudellis-juridisesti tasapuolisen oikeusperiaatteen muovaamisesta¹⁷⁵. Kestävän kehityksen periaatteen lähtökohta on se, että ympäristön hyödyntämisen kielteiset vaikutukset sidotaan kehityksen asettamiin tavoitteisiin ja ympäristön sietokykyyn. Kyse on siis moraalinnormiston luomisesta ihmiskunnalle.¹⁷⁶ Kestävälle kehitykselle voidaan pyrkiä antamaan konkreettinen merkitys

¹⁷³ Herala kirjoittanut kirjansa 1997, jolloin hän kirjoitti rakennuslaista

¹⁷⁴ Herala 1997 s. 191

¹⁷⁵ Hollo 1994 s. 106-111

määrittelemällä sille materiaallinen sisältö, jonka toteutuminen voidaan arvioida esimerkiksi tuomioistuimissa.¹⁷⁷ Kestävän kehityksen arvioinnille on asetettu aikarajoitus, jonka mukaan ongelmat tulisi ratkaista saman sukupolven aikana.¹⁷⁸

Kestävä kehitys voidaan nähdä oikeusperiaatteena, jolla on arvoaspekti. Ympäristöoikeudessa kestävä kehitys on vakiintunut oikeusperiaatteeksi, joka tulee ottaa huomioon sekä kaikessa päätöksenteossa että säädösten tulkinnassa. Oikeusnormiksi kehittyäkseen kestävän kehityksen käsite edellyttää minimi-maksimiarvojen määrittelyä, joiden perusteella voidaan säätää mikä on laillista ja mikä laitonta kestävän kehityksen kannalta.¹⁷⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa rantojen käytön suunnittelussa kestävä kehitys voidaan nähdä eräänlaisena sateenvarjona, jonka alla kyseisen tavoitteen/periaatteen täsmentäjinä toimivat kaavojen sisältövaatimukset. Kestävän kehityksen täsmentyminen maakuntakaavan (MRL 28 §) ja yleiskaavan (MRL 39 §) sisältövaatimuksissa, sen sijaan ranta-asetuksen koskevat sisältövaatimukset ovat varsin suppeat. Mikäli alueella on oikeusvaikutteinen yleiskaava, se oletetaan ohjaavan ranta-asetuksen laadintaperusteita, jolloin kestävän kehityksen edellytyksiä joudutaan arvioimaan jo yleiskaavoitusvaiheessa. Mikäli alueelle ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, yleiskaavan laadintaperusteet on otettava huomioon jo asemakaavan laadinnassa (MRL 54 §).

Luonnonsuojelu kaavoituksessa perustuu velvollisuuteen ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, luonnonsuojeluohjelmat ja päätökset. Tämän lisäksi kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on riittävässä määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuurilliset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla arvioidaan olevan olennaisia vaikutuksia (MRL 9 §).

¹⁷⁶ Ekroos 1993 s. 74-76, Hollo 1994 s. 112-113

¹⁷⁷ Ekroos 1993 s. 74-75, Tolvanen 1994 s. 245

¹⁷⁸ Rest 1993 s. 263

¹⁷⁹ Herala 1997 s. 93

Erityisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja suojeluohjelmat ovat niitä tekijöitä, joilla voidaan edistää monimuotoisuuden säilymistä ja käyttämättömien ranta-alueiden säästämistä. Näiden lisäksi kaavojen sisältövaatimukset turvaavat virkistystarpeita ja monimuotoisuuden säilymistä. Kaavoituksen sisällölle asetettujen vaatimusten tulkinta tulisi suorittaa siten, että seuraukset olisivat kestävän kehityksen mukaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa kestävän kehityksen vaatimukseen voidaan yhdistää tavoite pyrkiä hyvään elinympäristöön, turvaamaan suunnittelun laatu ja asiantuntemuksen monipuolisuus. Alistusmenettelyjen poistuessa kuntakaavoista kestävää kehitystä on turvattu kaavojen sisältövaatimuksilla ja kaavoitukseen liittyviä menettelysäännöksiä kehittämällä.

Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa vuorovaikutteisuus on nostettu erääksi kaavoituksen keskeisimmistä tavoitteista. Vuorovaikutteisuutta MRL :n mukaisessa kaavoitusmenettelyssä tuovat mukanaan kaavoituskatsaus, kaavan valmisteluun liittyvän vuorovaikutus, osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville. Vuorovaikutteisuutta koskevat säännökset on nähtävä uuden lain mukaisessa maankäytön suunnittelussa osallistumisen korostamisen lisäksi myös kestävän kehityksen turvaajina. Tämän lisäksi hyvää ympäristöä pyritään turvaamaan myös kaavoihin liittyvillä riittäville selvityksillä ja kaavoittajan pätevyyttä koskevilla vaatimuksilla.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteeksi nostetut vuorovaikutteisuus, asiantuntemusta koskevat vaatimukset ja sisällölliset tavoitteet osoittavat, ettei lainsäätäjä ole väljiä säännöksiä asettaessaan tarkoittanut vain lisätä lain soveltajan valtaa, vaan tavoitesääntelyn ja joustavien oikeusnormien oikeutus on nimenomaan siinä, että vasta kaavan laadinnassa on mahdollista saada aikaan sellainen diskurssiivinen menettely, joka takaa päätösten hyväksynnän. Kaavoitus ei julkisen vallan käyttönä saa legitimaatiotaan pelkästään sillä, että se hoidetaan edustuksellista demokratiaa edustavan kunnan toimesta.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Mäkinen 2000 s. 248-249

Kun kaavoitus toimii lain ideaalimallin mukaisesti, siinä otetaan huomioon osallistumisesta saatava informaatio ja ihmisten mielipiteet, vaikutusten arvioinnissa saadut tulokset, asiantuntijoiden näkemykset ja maanomistajien asema ja oikeudet. Kaavatilanteessa ei usein kuitenkaan ole yhteistä hyvää, vaan yhden hyvä on toisen huono. Päättäjien tehtävänä on tehdä arvovalintoja sekä arvioida erilaisten tavoitteiden keskinäisiä painotuksia. Suunnittelua koskevat normit ja niiden tuoma harkintavalta sekä menettelysäännökset kuuluvat yhteen.¹⁸¹

Vaikka maankäyttö ja rakennuslaki korostaa erityisesti vuorovaikutteisuutta, asiantuntemusta koskevia vaatimuksia ja sisällöllisiä tavoitteita on kestävän kehityksen takuumiehinä merkitystä edelleen myös viranomaisten toiminnalla. *Valtioneuvoston* tehtävät rantojen kestävää käyttöä ajatellen liittyvät kaavoituksessa huomioon otettavaan normiohjaukseen, valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja suojeleuhjelmien hyväksymiseen. Uuden maankäyttö ja rakennuslain mukaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto (MRL 22.1 §). Valtakunnallisten intressien turvaamiseksi kaavoitusasioissa on säädetty, että maakuntakaavaa laadittaessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon (MRL 28.1 §). Lisäksi luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja maisema-alueita koskevien päätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa (MRL 28.2 §).

Kestävää kehitystä ajatellen tärkeimpänä *ympäristöministeriön* tehtävänä voidaan pitää MRL 23 §:ssä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua. Ympäristöministeriön tehtävinä ovat myös maakuntakaavojen (MRL 31.1 §) ja kuntien yhteisten oikeusvaikutteisten yleiskaavojen (MRL 47.3 §) vahvistaminen. Tämän lisäksi ympäristöministeriö toimii yhdyskuntapolitiikan asiantuntijaviranomaisena mm. antamalla lausuntoja valitusasioista niitä käsitteleville hallintotuomioistuimille. Rakentamisen osalta ympäristöministeriölle kuuluu yleisen kehittämisen ja ohjauksen lisäksi rakentamismääräysten antamista ja sekä kuntien rakennusvalvonnan ohjausta.¹⁸²

Alueellisen ympäristökeskuksen tehtäväkenttä muuttui uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä kun yleiskaava- ja ranta-asemakaavaa ei samaan tapaan kuin

¹⁸¹ Mäkinen 2000 s. 248

¹⁸² HE 101/1998 vp s.9

rakennuslain aikaan saateta ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Päätöksentekoon liittyvät tehtävät vähenevät alueelliselta ympäristökeskukselta huomattavasti.¹⁸³ Uuden lain mukaan rantojen käytön suunnittelussa tärkeimpiä alueellisen ympäristökeskuksen tehtäviä ovat neuvottelumenettelyt kaavoja laadittaessa ja mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus ja käyttää valitusoikeutta kuntien kaavapäätöksistä. Lisäksi alueelliselle ympäristökeskukselle on annettu mahdollisuus oikaisukehotusmenettelyn kautta palauttaa kaava kunnan uuteen käsittelyyn. Alueellisella ympäristökeskuksella on myös valitusoikeus kuntakaavoihin.

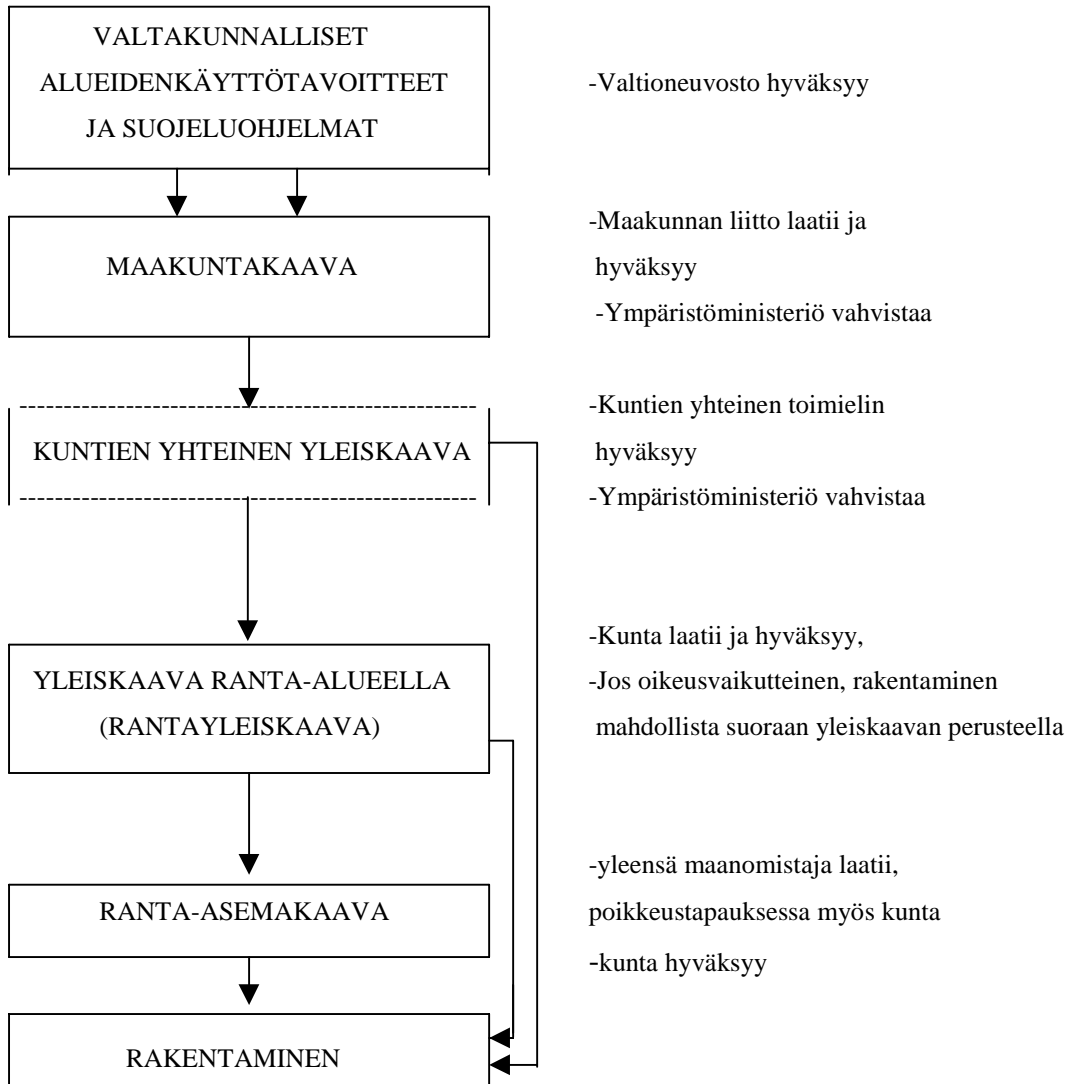
Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan *maakunnan liiton* tehtävä on maakunnan suunnittelu (MRL 19 §). Maakunnan liiton laatimalla yleiskaavalla on tärkeä merkitys valtakunnallisten ja ylikunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välittäjänä kuntatasolla tapahtuvaan kaavoitukseen.

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki merkitsee *kunnan* keskeisen aseman ja vastuun korostumista tarkoituksenmukaisen maankäytön edistämisessä. Kunta vastaa asema- ja yleiskaavojen laadinnasta alueellaan. Maankäyttö ja rakennuslain mukaan kunta myös päättää kuntakaavojen hyväksymisestä, näitä kaavoja ei enää alisteta ylemmän viranomaisen vahvistettavaksi. Tämä lisää kunnan vastuuta kaavojen sisältövaatimuksista.

Poikkeuksena kunnan vastuusta kaavojen laadinnasta on maanomistajan oikeus loma-asutusta koskevan ranta-asemakaavan laatimiseen siten kuin 74 §:ssä säädetään. Kunnan vastuuna kestävästä kehityksestä tulee nähdä myös kaavoitusmenettelyyn liittyvän vuorovaikutuksen vakavasti ottaminen. Menettelyssä ollaan vuorovaikutuksessa niin alueelliseen ympäristökeskukseen, osallisiin kuin kuntalaisiin.

¹⁸³ Ks. MRL 37 § ja 52 § sekä KM 16:1997, 81

MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUKAINEN RANTARAKENTAMISEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ VOIDAAN ESITTÄÄ SEURAAVANLAISENA KAAVIONA, JOSSA VASEMMALLA KULKEE IDEAALIMALLIN MUKAINEN KAAVAHIERARKIA JA OIKEALLA KUHUNKIN SUUNNITTELUTASOON LIITTYVÄT VIRANOMAISTEN TEHTÄVÄT.



Maankäyttö- ja rakennuslain viranomaisille asettamien tehtävien lisäksi erikseen on säädetty kunnan, maakunnan liiton, alueellisen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön velvollisuudesta edistää kestävästä kehityksestä. Nämä säännökset ohjaavat erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnassa ottamaan huomioon päätöksen seuraukset.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Herala 1997 s. 241

MRL perustelujen mukaan myös *valitusoikeus* on tarkoitettu käytettäväksi yleisten intressien valvomiseen¹⁸⁵. Maakuntakaavasta ja kuntien yhteisestä yleiskaavasta valitetaan ympäristöministeriöön, rantayleiskaavasta ja ranta-asemakaavasta puolestaan hallinto-oikeuteen. Kaikissa tapauksissa mahdollinen jatkovalitus tehdään korkempaan hallinto-oikeuteen.

Kun kaavojen sisällössä on kysymys joustavin normein säännelystä vähimmäistasosta, jää tuomioistuimille paljon harkintavaltaa tehtyjen kaavojen lainvastaisuuden suhteen. Toisaalta kunnan tulee huolellisesti perustella kaavallisia ratkaisuja joustavien oikeusnormien valossa, jotta tarpeettomalta muutoksenhaulta vältyttäisiin. Muutoksenhakijan tulee kiinnittää huomiota erityisesti valituksensa perusteluihin. Perusteiden tulee tukeutua kaavan sisältövaatimusta koskevaan vaatimukseen.¹⁸⁶

Jos valitusmenettelyyn joudutaan siksi, että neuvottelumekanismit eivät tuota tulosta, tuomioistuimesta tulee ainoa konfliktinratkaisupaikka ja ratkaisu tapahtuu jälkikäteisesti. Tuomioistuinten ratkaisuisa haetaan yhä enemmän linjaa. Koska tuomioistuimilla ei ole velvollisuutta miettiä, mitä palautetuille ja kumotuille kaavoille tehdään jatkossa, tehtyjen ratkaisujen perustelut muodostuvat tärkeiksi. Ne ovat yleisten intressien kannalta ensiarvoisen tärkeitä, koska ne vaikuttavat myös hallintokulttuuriin. Tuomioistuimet ovat perinteisesti pyrkineet kuvaamaan itseään oikeussuojan antajiksi eivätkä niinkään linjanluojiksi. Lääninoikeudet ovat itsenäistyttyään lääninhallituksista pyrkineet korostamaan sitä, että ne eivät ole hallinnon jatke. Uusi maankäyttö ja rakennuslaki asettaa tuomioistuinlaitoksen entistä selvemmin osaksi systeemiä. Konfliktitilanteessa se on ainoa instanssi, jossa yleisten intressien painoarvo punnitaan. Tuomioistuimet eivät voi kantaa huolta pelkästään tällä hetkellä elävien oikeussuojasta.¹⁸⁷

¹⁸⁵ HE 101/1998 vp s. 126

¹⁸⁶ HE 101/1998 vp s. 120

¹⁸⁷ Mäkinen, Ympäristöjuridiikka 2/1998 s. 24

LYHENTEET

art.	=artikla
A ympäristöministeriöstä	=asetus ympäristöministeriöstä 2.4.1993/326
ETY	=Euroopan talousyhteisö
EY	=Euroopan yhteisö(t)
EU	=Euroopan unioni
HaVM	=hallintovaliokunnan mietintö
HE	=hallituksen esitys
HM	=Suomen hallitusmuoto 17.7.1919/94
KHO	=korkein hallinto-oikeus
KM	=komiteamietintö
Lintudirektiivi	=Neuvoston direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta. EYVL 1979 L 103, 25.4.1979
Luontodirektiivi	=Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luonnollisten elinympäristöjen ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta. EYVL 1992 L 206, 22.7.1992
LSL	=luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096
L ympäristöhallinnosta	=laki ympäristöhallinnosta 24.1.1995/55
MRA	=maankäyttö- ja rakennusasetus 5.2.1999/895
MRL	=maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2..1999/132
PeVM	=perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	=Suomen perustuslaki 11.6.1996/731
RakL	=rakennuslaki 16.8.1958/370
YK	=Yhdistyneet kansakunnat