

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Sini Piipponen

”AIHEUTTAISI HAITTAA KAAVOITUKSELLE”

Suunnittelutarveratkaisu maankäytön ohjausvälineenä

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2017

SISÄLLYSLUETTELO

| | sivu |
|---|-------------|
| KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO | 3 |
| TIIVISTELMÄ | 5 |
| 1. JOHDANTO | 7 |
| 1.1. Suunnittelutarvealue ja suunnittelutarveratkaisu | 7 |
| 1.2. Näkökulmat ja menetelmä | 8 |
| 2. SUUNNITTELUTARVERATKAISUT MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄSSÄ | 12 |
| 2.1. Kaavajärjestelmä | 13 |
| 2.1.1. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet | 16 |
| 2.1.2. Maakuntakaava | 18 |
| 2.1.3. Yleiskaava | 20 |
| 2.1.4. Asemakaava | 22 |
| 2.1.5. Rakennusjärjestys | 24 |
| 2.2. Rakentamisen luvanvaraisuus | 25 |
| 2.2.1. Rakennuslupa | 25 |
| 2.2.2. Rakennusluvan myöntämisen edellytykset | 26 |
| 2.2.3. Poikkeaminen | 28 |
| 2.2.4. Suunnittelutarveratkaisu | 30 |
| 3. SUUNNITTELUTARVEALUEEN MÄÄRÄYTYMISEN PERUSTEET | 35 |
| 3.1. Lakisääteinen suunnittelutarvealue ja erityiset toimenpiteet | 36 |
| 3.2. Suunnittelutarvealueen osoittaminen rakennusjärjestyksellä tai yleiskaavassa | 38 |
| 3.2.1. Suunnittelua edellyttävä yhdyskuntakehitys | 44 |
| 3.2.2. Erityiset ympäristöarvot tai ympäristöhaitat | 51 |
| 3.3. Ympäristövaikutusten laajempi tarkastelu suunnittelutarveratkaisun avulla | 57 |
| 4. SUUNNITTELUTARVERATKAISUT SEKÄ KEHITTÄMISTARPEITA JA ONGELMIA | 59 |
| 4.1. Merkittävä rakentaminen | 61 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.2. | Hyvä hallinto ja perusoikeudet osana maankäytön suunnittelua | 67 |
| 4.2.1. | Yhdenvertaisuusperiaate suunnittelutarveratkaisuissa | 70 |
| 4.3. | Suunnittelutarveratkaisut hallintotuomioistuimissa | 73 |
| 4.3.1. | Selvitykset suunnittelutarveratkaisuissa | 75 |
| 4.3.2. | Kuuleminen, osallistuminen ja vuorovaikutus maankäytön suunnittelussa | 81 |
| 5. | JOHTOPÄÄTÖKSET | 91 |
| 5.1. | Suunnittelutarvealueen merkitys ja käyttö | 91 |
| 5.2. | Suunnittelutarveratkaisun edellytykset hallintotuomioistuinten perusteluissa | 92 |
| 5.3. | Suunnittelutarveratkaisut osallistuvan yhteiskunnan näkökulmasta | 94 |
| 5.4. | Suunnittelutarveratkaisun tuleva rooli | 95 |
| | LÄHDELUETTELO | 97 |

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

| | |
|--|----|
| Kuva 1. Maankäytön suunnittelujärjestelmän yleisrakenne | 14 |
| Kuva 2. Lakisääteiset ja osoitetut suunnittelutarvealueet | 50 |
| Taulukko 1. Suunnittelutarvealueen ja suunnittelutarveratkaisun yhteydet | 59 |

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Sini Piipponen

Pro gradu -tutkielma:

”Aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle”: Suunnittelutarveratkaisu maankäytön ohjausvälineenä

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Niina Mäntylä

Valmistumisvuosi:

2017

Sivumäärä: 111

TIIVISTELMÄ

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakentamisen tulee Suomessa perustua pääasiassa asemakaavaan. Suunnittelutarvealueilla rakentamisen sallittavuus ratkaistaan erillisellä suunnittelutarveratkaisulla, jolla voidaan paremmin selvittää rakentamisen soveltuminen alueen tulevaan maankäyttöön. Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jolla on nähtävissä tarvetta alueen maankäytön yksityiskohtaisempaan suunnitteluun joko yhdyskuntarakenteen ohjaamiseksi tai erityisten ympäristöarvojen tai -haittojen vuoksi. Suunnittelutarvealue on olemassa, milloin alueen käytön järjestämiseksi on tarpeen ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Lisäksi kunnat voivat osoittaa suunnittelutarvealueita yleiskaavassa ja rakennusjärjestyksessä. Suunnittelutarpeella korvataan pitkälti entistä rakennuslain taaja-asutuksen poikkeuslupamenettelyä, mutta suunnittelutarvealueen käsite on osoittautunut huomattavasti tätä laajemmaksi. Suunnittelutarvealueen käsitettä on käytännössä ollut hankala ymmärtää. Usein suunnittelutarvealueen olemassaoloa ei ole tunnistettu. Toisaalta suunnittelutarvealueita on pyritty osoittamaan liiankin laajoiksi.

Suunnittelutarveratkaisulla varmistetaan, että suunniteltu rakennushanke sopeutuu alueen maankäyttöön, on sopivaa yhdyskuntateknisten ja muiden verkostojen ja palvelujen kannalta eikä vaaranna merkittävästi alueen ympäristöllisiä arvoja. Kunta voi myös tehdä alueellisen suunnittelutarveratkaisun, jolla osoitetaan ne suunnittelutarvealueet, joilla ei ole tarpeen tehdä erillistä suunnittelutarveratkaisua. Näillä alueilla rakentaminen voi pohjautua suoraan rakentamista riittävästi ohjaavaan oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan. Suunnittelutarve ranta-alueilla on rajattu tämän työn ulkopuolelle.

Suunnittelutarveratkaisuja kumotaan hallintotuomioistuimissa useimmiten sillä perusteella, että ne aiheuttaisivat haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Oikeuskirjallisuudessa ongelmana on pidetty myös osallistumismenettelyjen vähäisyyttä verrattuna osallistumiseen kaavoituksessa. Myös selvitykset jäävät suunnittelutarveratkaisuihin yleensä kaavaselvityksiä suppeammiksi. Suuri osa suunnittelutarveratkaisuille toteutettavista hankkeista on pieniä, ja ne koskevat vähäistä osallisten joukkoa. Silti on vaarana, että suunnittelutarveratkaisuille pyritään toteuttamaan kevein selvityksin ja osallistumismenettelyin hankkeita, joilla on kauaskantoisia ympäristöllisiä tai muita vaikutuksia. Tätä huolta lisää se, että suunnittelutarveratkaisujen viranomaisvalvontaa on vastikään vähennetty. Yksittäiset suunnittelutarveratkaisut eivät saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen ja näin onkin tapahtunut vain harvoin. On kuitenkin syytä kiinnittää aiempaa enemmän huomiota merkittävän rakentamisen muodostumiseen yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen kasautuessa samoille alueille. Suunnittelutarveratkaisun tulisi olla kaavajärjestelmää täydentävä elementti, mutta valitettavan usein se aiheuttaa haittaa kaavoitukselle.

AVAINSANAT: maankäytön suunnittelu, rakennusoikeus, kaavoitus, maankäyttö- ja rakennuslaki, ympäristöoikeus, hallinto-oikeus, hallintomenettely, oikeuskäytäntö

1. JOHDANTO

1.1. Suunnittelutarvealue ja suunnittelutarveratkaisu

Suunnittelutarvealueen ja suunnittelutarveratkaisun käsitteet ovat tulleet Suomen lakiin maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999 vp) myötä. Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan MRL 16 §:n mukaan aluetta, jolla on tarvetta ryhtyä maankäytön yksityiskohtaiseen suunnitteluun. Käsitteellä on korvattu aiempi rakennuslain (RakL 370/1958 vp) 4–5 §:issä esiintynyt mahdollisuus taaja-asutuksen muodostumiseen valtionhallinnon myöntämällä poikkeusluvalla. Näitä pykäläiä on pidetty rakennuslain merkittävimpinä säädöksinä. Rakennuslakiin pohjautuvalla menettelyllä oli tarkoitus estää taaja-asutuksen hallitsematon muodostuminen, mutta käytännössä suuri osa maamme asemakaavoittamattomasta rakentamisesta on muodostunut tämän käytännön nojalla.¹ Suunnittelutarvealueen käsitteen myötä taaja-asutuksen poikkeuslupakäsittelyt, pois lukien lupamenettely ranta-alueilla, siirrettiin kunnan toimialaan ja samalla käsitteen sisältöä laajennettiin².

Suunnittelutarpeeseen tulisi vastata ensisijassa asemakaavoituksen keinoin. Toissijaisesti rakentaminen suunnittelutarvealueella voi perustua yleiskaavaan tai suunnittelutarveratkaisuun³. Suunnittelutarveratkaisulla tarkoitetaan menettelyä, jossa selvitetään MRL:n 137 §:ssä esitettyjen rakennusluvan erityisten edellytysten täyttyminen suunnittelutarvealueella. Menettelyllä on yhtymäkohtia MRL:n 171 §:ssä säädetyn poikkeuslupamenettelyn kanssa, mutta oikeudellisesti ne eroavat toisistaan muun muassa harkintavallan suhteen.⁴ Lisäksi MRL:n 72 §:ssä säädetään erikseen suunnittelutarpeesta ranta-alueilla. Rantarakentamisen ohjaaminen kuului pitkään alueellisille ympäristökeskuksille ja sittemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset). Toimivalta rantarakentamisesta on lainmuutoksella 196/2016 vp siirretty kunnille. Rantarakentamisesta on kirjoitettu runsaasti ja olenkin rajannut sen tämän työn ulkopuolelle.

¹ Heinilä 2014: 13, 18–19.

² HE 101/1998 vp s. 41.

³ HE 101/1998 vp s. 41.

⁴ Hallberg, Haapanala, Ranta, Koljonen & Reinikainen 2015: 884, 1034; Ekroos 1999: 3031.

Suunnittelutarveratkaisujen käyttöala on muodostunut odottamattoman laajaksi. MRL:a säädettäessä niillä ajateltiin ratkaistavan lähinnä taajamien lievealueiden kasvukysymyksiä ja niiden merkityksen ajateltiin jäävän vähäiseksi. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.⁵ MRL:n voimassaoloaikana Suomen kunnissa on tehty noin 31 400 suunnittelutarveratkaisua⁶ ja etenkin Etelä-Suomessa on kuntia, joiden taaja-asutuksesta merkittävä osa sijoittuu asemakaava-alueiden ulkopuolelle⁷. Suunnittelutarveratkaisujen suosio liittyy pitkälti siihen, että kaavoitus ei ole pystynyt vastaamaan yhteiskunnan kiihtyvään kaupungistumiseen⁸.

Viime vuosina yhdyskunnan suunnitteleamattoman tiivistymisen aiheuttamiin ongelmiin on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Suunnittelematon yhdyskuntarakenne voi johtaa yhdyskuntateknisten ratkaisujen kalleuteen ja hankalaan toteuttamiseen, palvelujen järjestämisen vaikeutumiseen, liikennemäärien kasvuun ja ympäristöhaittojen lisääntymiseen myös pitkällä tähtäimellä. Nykyään tavoitteena on energiatehokas ja päästötön yhdyskunta, jossa palvelut pystytään turvaamaan kaikille rasittamatta liikaa julkista taloutta. Tällä tavoin pyritään ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja kuntien palvelujen turvaamiseen.⁹ Monissa kunnissa suunnittelutarveratkaisuja on käytetty lyhytnäköisesti kuntapolitiikan keinona, jopa vastoin kaavoittajien näkemyksiä. Asiaan on kuitenkin tartuttu esimerkiksi Oulun kaupungissa, jossa suunnittelutarveratkaisuja pohtii epävirallinen työryhmä.¹⁰ Kaupunkiseutujen suunnitteleamattoman rakentamisen laannuttamisen keinoksi on nähty esimerkiksi seutuyhteistyö ja yleiskaavallinen yhteistyö¹¹.

1.2. Näkökulmat ja menetelmä

Suunnittelutarveratkaisut sijoittuvat maankäytön suunnittelussa kaavajärjestelmän ulkopuolelle osaksi rakennuslupamenettelyä¹². Niillä on silti tiivis yhteys kaavoitukseen. Näin

⁵ Heinilä 2014: 13.

⁶ Ympäristöministeriö 2014: 45.

⁷ Oinonen, Vesala & Ristimäki 2013: 43.

⁸ Ympäristöministeriö 2006: 13–15; Heinilä 2014: 15.

⁹ Jauhiainen ja Niemenmaa 2006: 237–239. Ympäristöministeriö 2014: 124–125, 135.

¹⁰ Puustinen ym. 2013: 68–69; Ympäristöministeriö 2014: 53–54; Kanninen ja Akkila 2015: 12.

¹¹ Kanninen ja Akkila 2015: 66–67.

¹² Ekroos ja Majamaa 2015: 35–36.

työn aihe sijoittuu osaksi ympäristöoikeutta.¹³ Suunnittelutarveratkaisut ovat myös osa kunnan hallintotoimintaa, jonka vuoksi hallinto-oikeuden menettelyillä ja oikeusperiaatteilla on niiden käsittelyssä merkittävä asema¹⁴. Pohdittavaksi tulevat muun muassa suunnittelutarveratkaisujen ja kaavoituksen väliset erot kuulemisen, vuorovaikutuksen ja valitusoikeuksien osalta, harkintavallan rajoitusperiaatteiden merkitys ratkaisuisissa sekä hyvän hallinnon periaatteet. Sijansa saavat myös ihmis- ja perusoikeudet. Näistä suunnittelutarveratkaisujen osalta merkitystä on etenkin ympäristöperusoikeudella (PL 20 §), yhdenvertaisuudella (PL 6 §) ja omaisuudensuojalla (PL 15 §)¹⁵. Vaikka ympäristöoikeudella on vahvoja yhtymäkohtia kansainväliseen oikeuteen, on maankäytön suunnittelu suurelta osin kansallisen lainsäädännön ohjaamaa. Keskeiset maankäytön suunnittelua ohjaavat kansainväliset säädökset on kirjoitettu myös omaan lainsäädäntöömme.¹⁶ Siten tarkastelu rajoittuu Suomen lainsäädäntöön.

Pyrin työssäni selvittämään, millaisia rakennushankkeita suunnittelutarveratkaisuille todellisuudessa toteutetaan ja millaisia ongelmakohtia niiden käyttöön liittyy. Pohdin myös, onko suunnittelutarveratkaisuille pystytty hallitsemaan odotetusti suunnittelemtoman rakentamisen kasautumista. Lähtökohtanani on, että maankäytön ohjausvälineenä suunnittelutarveratkaisut vaikuttavat yhdyskuntarakenteen toimivuuteen tavalla tai toisella. Käyn läpi niin suunnittelutarvealueen määräytymistä (MRL 16 §) ja MRL 137 §:n erityisiä edellytyksiä kuin päätöksentekoon liittyviä menetelmällisiä näkökohtia. Tutkimukseni käsittelee voimassaolevan lain tulkintaa käytännön esimerkkitapausten kautta. Täten näkökulmani on oikeusdogmaattinen¹⁷.

Aineistona on käytetty ympäristö- ja hallinto-oikeudellista kirjallisuutta sekä korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ja hallinto-oikeuksien (HaO) ratkaisuselosteita. Pääasiassa olen hyödyntänyt niitä oikeustapauksia, joista on ollut käytettävissä molempien oikeusasteiden ratkaisut. En ole systemaattisesti käynyt läpi kaikkia KHO:n suunnittelutarveasioihin liittyviä ratkaisuselosteita vaan pyrkinyt löytämään esimerkkejä, joiden avulla

¹³ Hollo 2009a: 150.

¹⁴ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 60–61.

¹⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 58; Hovila 2010: 39.

¹⁶ Kuusiniemi, Leinonen, Marttinen, Salila, Seppälä & Siitari 2015: 25–26; Hovila 2013: 19.

¹⁷ Husa ja Pohjolainen 2014: 37.

lain sisältö voidaan konkretisoida ja havainnollistaa. Käsittelemäni oikeustapaukset ovat siis näyte aiheeseen liittyvästä oikeuskäytännöstä. Tulkinnaltaan avoimien säädösten merkityssisältöä voidaan tarkentaa auktoritatiivisilla lisälähteillä kuten oikeuskäytännöllä ja lain esitöillä.¹⁸ KHO:n ratkaisuselosteilla ja etenkin vuosikirjaratkaisuilla on oikeuden soveltamista ohjaavaa vaikutusta, mistä johtuen aineistoa voidaan pitää luotettavana. Koska suunnittelutarvetta koskevat säädökset MRL:ssä ovat osittain hankalasti avautuvia¹⁹, on lain tulkinta paikoin tapahtunut pitkälti oikeuskäytännön ja lain valmisteluasiakirjojen nojalla. Olen työtä kirjoittaessani pyrkinyt selvittämään lukijalle, mitä MRL 16 §:n ja 137 §:n soveltaminen tarkoittaa käytännössä.

Olen aiemmalta koulutukseltani maantieteilijä ja työskennellyt muun muassa alue- ja palvelurakenteen sekä liikenneverkon kysymysten parissa. Tämä maantieteilijän näkökulma välittyy myös tähän työhön. Kiinnostuin suunnittelutarveratkaisuista, koska ne nousivat säännöllisesti esiin kaavoittajien tapaamisissa Haukiputaan, Kiimingin, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntaliitosta valmisteltaessa. Työskentelin tuolloin vuorotteluvapaan sijaisena Oulun kaupungin yleiskaavoituksessa.

Ympäristöoikeudellisissa teksteissä suunnittelutarveratkaisuista on kirjoitettu etenkin MRL:n voimaan tullessa. Näissä kirjoituksissa suunnittelutarvealuetta on usein verrattu rakennuslain aikaiseen taaja-asutuksen käsitteeseen, ja suunnittelutarvealueen määrittelyn muut ulottuvuudet ovat jääneet vähemmälle huomiolle²⁰. Suunnittelutarveratkaisuja on käsitelty tasaisin väliajoin ympäristöhallinnon seurantaraporteissa, joissa on suurelta osin keskitytty suunnittelutarveratkaisuista tehtyjen valitusten käsittelyyn hallintotuo- mioistuimissa²¹. Myös MRL:n selitysteoksissa suunnittelutarveasioita on käsitelty vuosien varrella monipuolisesti²². MRL:iin on tehty sen voimassa ollessa runsaasti muutoksia, mutta niillä ei ole ollut suurta vaikutusta MRL 16 §:n ja MLR 137 §:n sisältöön.

¹⁸ Laakso 1990: 142–146; Husa & Pohjolainen 2014: 12–13.

¹⁹ Määttä 2012: 20.

²⁰ Esim. Ekroos 1999; Heinilä 2003. Poikkeuksena Korhonen 2003.

²¹ Wähä 2004; Heinilä 2005; Partinen 2009; 2013.

²² Esim. Ekroos ja Majamaa 2005; Jääskeläinen ja Syrjänen 2003.

Viime vuosina suunnittelutarveratkaisujen toimivuutta maankäytön suunnittelujärjestelmässä on pohdittu laajemmin²³ ja tuoreella lainmuutoksella on selkeytetty suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä sekä vähennetty valtion niitä koskevaa valvontaa (230/2017 vp). Säädosmuutoksia on seurattu 30.6.2017 asti.

Käyn työni toisessa luvussa läpi maankäytön suunnittelujärjestelmää hahmotellakseni suunnittelutarveratkaisun roolin järjestelmässä. Luvussa 3 selvitän, milloin suunnittelutarveratkaisua edellytetään, eli milloin on kyseessä suunnittelutarvealue. Luvussa 4 käsitelen tarkemmin myönteisen suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä ja menettelyyn liittyviä ongelmakohtia. Johtopäätökset sijoittuvat lukuun 5.

²³ Esim. Heinilä 2014; Ympäristöministeriö 2014. Katso myös Heinilän (2017) väitöskirja, joka julkaistiin tämän työn viimeistelyvaiheessa.

2. SUUNNITTELUTARVERATKAISUT MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄSSÄ

Kansainvälisesti tarkasteltuna maankäytön suunnittelu on Suomessa melko uusi ohjauskeino. Esimerkiksi Euroopassa maankäyttöä on ohjattu asemakaavoilla ja kuntien rakennusjärjestysten avulla jo keskiajalla. Suomessa maankäyttöä on pyritty systemaattisesti ohjaamaan vasta 1700-luvulla ja laintasoisesti kaupunkeja ja rakentamista koskeva yleinen sääntely astui voimaan 1856. Suomen asemakaavalaki (145/1931 vp) annettiin vuonna 1931 ja se koski vain kaupunkeja. Rakentamattomien maaseutualueiden maankäytön suunnittelua alettiin ohjata vasta vuoden 1958 rakennuslaissa (RakL 370/1958 vp). Rakennuslain ideologian mukaan maankäytön suunnittelujärjestelmän piiriin pyrittiin saamaan kaikki alueet. Ranta-alueiden kaavoittaminen lisättiin kuitenkin rakennuslakiin vasta 1960-luvun lopulla.²⁴

2000-luvun Suomessa tuskin tulee kysymykseen, ettei maankäyttöä suunniteltaisi yhteiskunnan taholta. Maa on yhteiskunnallisesti tärkeä resurssi, joka toimii paitsi raaka-aineiden lähteenä myös mahdollistaa yhteiskunnan tilallisen rakentumisen ja toiminnan. Yhteiskunnan fyysinen muoto ja toiminta voi muodostua hyvin erilaiseksi riippuen siitä, minkälaisia maankäyttöratkaisuja käytetään. Rakentamisen ja aluevarausten vaikutukset voivat olla pitkäkestoisia ja muuttaa ympäristöä peruuttamattomalla tavalla. Varaamalla esimerkiksi luonnonkauniit ranta-alueet teollisuuden käyttöön, voidaan paitsi vuosikymmeniksi estää alueen virkistyskäyttö, myös lopullisesti tuhota alueen luonnonarvot. Vastaavasti tarkkanäköisellä suunnittelulla voidaan turvata yhteiskunnan eri toimintojen ja tarpeiden tyydyttäminen jopa tuleville sukupolville.²⁵ Maankäyttöratkaisut heijastuvat myös yhteiskuntatalouteen jo pelkästään investointien osalta.²⁶

Maankäytön suunnittelun tärkein ohje on nykyään maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999 vp). Tähän lakiin siirrettiin suurelta osin aikaisemman rakennuslain keskeinen

²⁴ Hollo 2006:37; Ekroos ja Majamaa 2015:8.

²⁵ Syrjänen 1999:86–87; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006: 21; Laine 2008:20.

²⁶ Lahti 1993: 58. Yhdyskuntarakenteen investointeihin ja käyttöön on 1990-luvulla kulunut 40 % bruttokansantuotteesta (Emt. 58).

sisältö. Muutostarve edelliseen katsottiin kuitenkin niin suureksi, että rakennuslaki lakautettiin ja tilalle perustettiin kokonaan uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Lisäksi maankäyttöä säädellään muun muassa luonnonsuojelulaissa (LSL 1096/1996 vp), maantielaisissa (503/2005 vp) sekä lukuisissa erillislaeissa kuten kaivoslaki (621/2011 vp) ja muinaismuistolaki (295/1963 vp). Nämä lait koskevat usein luonnonvarojen käyttöä, mutta ne asettavat reunaehdot maankäytön suunnittelulle.²⁷ Suunnittelutarveratkaisut ovat konkreettinen osa maankäytön suunnittelujärjestelmää.

2.1. Kaavajärjestelmä

Keskeisin maankäyttöä ohjaava tekijä on kaavajärjestelmä. Suomessa tunnetaan kolme kaavatasoa: maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Näiden lisäksi voidaan laatia kuntien yhteinen yleiskaava. Maakuntakaava on näistä yleispiirteisistä ja asemakaava yksityiskohtaisista. Yleiskaavan tarkkuus voi vaihdella sen mukaan, onko sen tarkoitus toimia asemakaavan ohjeena vai voidaanko maankäyttöä ohjata suoraan yleiskaavan perusteella. Kaavajärjestelmää ohjaavat valtakunnalliset tavoitteet, jotka asettaa valtioneuvosto. Nämä tavoitteet ikään kuin valuvat kaavajärjestelmässä alaspäin yleispiirteisistä kaavoista yksityiskohtaisiin tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti.²⁸

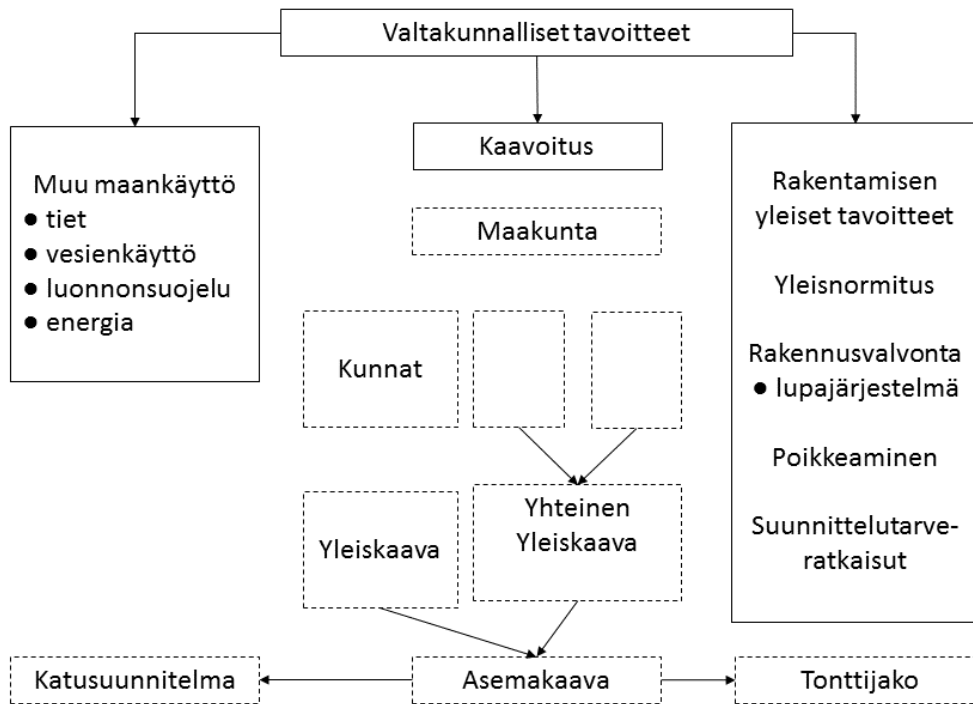
Kullakin kaavatasolla on oma tehtävänsä, jolla varmistetaan koko järjestelmän toimivuus. Kaavojen vuorovaikutus toimii sekä ylhäältä alas, että alhaalta ylös. Ylemmän tason suunnitelmilla annettuja tavoitteita toteutetaan osin alemman tason kaavojen tavoitteilla. Kaavajärjestelmä on asteittain täsmentyvä monitasoinen suunnittelujärjestelmä, joka viime kädessä johtaa yksittäistä hanketta koskevaan toteuttamissuunnitelmaan ja rakennusluvan mukaiseen rakentamiseen. Toisaalta kaavajärjestelmä tuottaa ”ei-alueita”, joille ei saa rakentaa tai joiden ympäristön tulee pysyä ennallaan. Kaava muodostaa yhteen sovitun suunnitelman alueen käyttämisestä eri tarkoituksiin.²⁹ Kunta voi tehdä myös kaa-

²⁷ Syrjänen 1999:77; Ekroos ja Majamaa 2015: 26–31.

²⁸ Jääskeläinen ja Syrjänen 1994: 96–97.

²⁹ Syrjänen 1999: 95, 122.

voitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä maankäytösopimuksia, joilla ei kuitenkaan voida sopia sitovasti kaavojen sisällöstä (MRL 91 b §)³⁰. Maankäytön suunnittelu-järjestelmän yleisrakennetta voidaan kuvata seuraavasti:



Kuva 1. Maankäytön suunnittelujärjestelmän yleisrakenne (muokattu Hollo 2006:38 mukaan).

Kuvassa 1 kaavajärjestelmä ja sen perusteella määrittyvä maankäyttö sijoittuu kuvan keskelle katkoviivoitettuihin laatikkoihin. Muuhun maankäyttöön kuuluu aiemmin esitelty muu maankäyttöä koskeva lainsäädäntö ja rakentamisen yleisiin tavoitteisiin valtion ja kunnan yleisnormitus ja rakennusvalvonta sekä poikkeamisratkaisut.³¹ Suunnittelutarve-

³⁰ Maankäytösopimuksista tarkemmin esim. Mäkinen 2000 sekä Majamaa 2006.

³¹ Hollo 2006:38.

ratkaisut kuuluvat normihierarkiassa rakennuslupa-asioihin (MRL 137 §). Kunnan yleisnormitukseen kuuluu rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksellä voidaan antaa määräys myös suunnittelutarvealueen olemassaolosta.³²

Maankäytön suunnittelu ja kaavoitus kuuluu kuntien ja maakuntien vastuulle. Kaavoitus on aiemminkin ollut kuntien ja seutukaavaliittojen³³ tehtävä, mutta rakennuslain aikaan seutu-, asema- ja rantakaavat³⁴ tuli alistaa ympäristöministeriön hyväksyttäväksi ennen niiden voimaantuloa. Nyt alistusvelvollisuus on poistettu ja päätösvalta kaavojen sisälöstä kuuluu aiempaa enemmän kunnille ja maakunnille itselleen.³⁵ Aiempaa laillisuusvalvontaa on pyritty MRL:ssa siirtämään ennakkolliseen suuntaan tiivistämällä kuntien ja valtionhallintoon kuuluvien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) yhteistyötä jo kaavoituksen aikana³⁶.

Ympäristöministeriön ja ELY-keskusten tehtävänä on ollut opastaa ja neuvoa kuntia ja maakuntia kaavoitukseen liittyvissä kysymyksissä sekä jakaa tietoa ajankohtaisista säädöksistä ja oikeuskäytännöstä³⁷. Nyt ELY-keskusten tehtäväkuvaa on suunnattu enemmän valtakunnallisten ja maakunnallisesti merkittävien tavoitteiden yhteensovittamiseen kuntien ja maakuntien maankäytön kanssa³⁸. MRL:ssa on edelleen säädetty ELY-keskusten roolista kaavoitusmenettelyssä sekä valitusoikeudesta (MRL 137.6 §, 476/2014 vp; 193 §, 230/2017 vp)³⁹. Kunnan tulee myös käydä vuosittain kehittämiskeskustelu ELY-keskuksen kanssa kunnassa suunnitteilla olevista huomattavista maankäytön ja kaavoituksen hankkeista (MRL 8 §, 1589/2009 vp). Kehittämiskeskustelussa voidaan ottaa esille

³² Ekroos ja Majamaa 2015: 83–84, 95.

³³ Seutukaavaliittojen tilalle ovat tulleet maakuntaliitot (14/1998 vp; Hollo 2006:66; Hallberg ym. 2015:121).

³⁴ Aiemmin laadittuja seutukaavoja pidetään nyt voimassa olevina maakuntakaavoina (Hollo 2006: 66 alav.). MRL:n tultua voimaan yksityiskohtainen maankäytön suunnittelu toteutetaan asemakaavalla alueen hallinnollisesta ja ympäristöllisestä luonteesta huolimatta (Syrjänen 1999:124).

³⁵ Hallberg ym. 2015:118–120; Jääskeläinen ja Syrjänen 2016:5. Vaatimus maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistamisesta poistettiin 1.2.2016 (28/2016 vp). Muutoksella haluttiin vahvistaa kuntien ja etenkin maakuntien itsenäistä asemaa ja siirtää ympäristöministeriön valvontaa yksittäisistä kaavoista valtakunnallisesti merkittäviin asioihin (HE 114/2015 vp s. 3–4).

³⁶ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000: Johdanto. ELY-keskusten ympäristövastuualueet ovat 1.1.2010 lähtien hoitaneet maankäytön suunnittelutehtäviä, jotka aiemmin kuuluivat alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin. (Haapanala 2013: 8.)

³⁷ HE 251/2016 vp s. 9.

³⁸ HE 251/2016 vp s. 19, 23, 26.

³⁹ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 361; Jääskeläinen ja Syrjänen 2016: 15; HE 251/2016 vp s. 26. ELY-keskuksissa on seurattu tiiviisti muun muassa suunnittelutarveratkaisuja (Haapanala 2013: 28).

myös muita maankäyttöön liittyviä asioita esimerkiksi kunnan taipumus myöntää suunnittelutarveratkaisuita. Vaikka ELY-keskusten valvontaa on nyt suunnattu erityisesti valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteiden toteutumiseen kunnan toiminnassa, voi ELY-keskuksilla olla myös muissa laeissa määriteltyjä valvontatehtäviä.⁴⁰

MRL:n mukaan (66.1 §, 28/2016 vp ja 66.2 §, 230/2017 vp) kaavan laatijan tulee olla yhteydessä ELY-keskukseen valmistellessaan 1) maakuntakaavaa, 2) muuta kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on tärkeä valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta. Maakuntakaavaa laadittaessa on lisäksi oltava yhteydessä niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään (MRL 66.1 §). Kunnat voivat halutessaan neuvotella kaavakysymyksistä ELY-keskuksen kanssa muutoinkin, mikäli ELY-keskuksen resurssit sen sallivat⁴¹. Ympäristöministeriöllä ja ELY-keskuksilla on myös omalla toimialallaan vastuu alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannasta (MRA 2 §, 895/1999 vp ja 1829/2009 vp)⁴².

Suunnittelutarveratkaisut ovat osa rakennuslupaharkintaa eivätkä kaavoitusta. Siitä huolimatta niitä tehtäessä on noudatettava osin samoja menettelytapoja ja periaatteita kuin kaavoja laadittaessa.

2.1.1. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Maankäytön suunnittelujärjestelmän ylimpänä tasona ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Nämä valtioneuvoston asettamat tavoitteet eivät sido kaavoitusta niinkään konkreettisesti ja yksittäistapauksellisesti vaan enemmän suuntaa antavasti. Poikkeuksena voivat olla esimerkiksi luonnonsuojelu- ja liikennetavoitteet, joiden toteutuminen voi edellyttää puuttumista yksittäisiinkin suunnitelmiin.⁴³ Tavoitteilla on tarkoitus turvata

⁴⁰ HE 251/2016 vp s. 39, 47; Haapanala 2013: 19, 36.

⁴¹ HE 251/2016 vp s. 42. ELY-keskukset ovat kokeneet etenkin pienten kuntien taholta halua kaavaneuvotteluihin silloinkin, kun se ei asian sisällön kannalta ole tarpeen (Haapanala 2013: 22).

⁴² HE 251/2016 vp s. 26.

⁴³ Jauhiainen ja Niemenmaa 2006: 168–169; Ekroos ja Majamaa 2015: 132.

valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttötarkaisujen tarkoituksenmukainen toteutuminen⁴⁴. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin, joista jälkimmäisillä on tarkoitus ohjata konkreettista maankäytön suunnittelua⁴⁵. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei ole muodollista oikeudellisesti kaavoittajaa velvoittavaa asemaa, mutta ne tulee ottaa huomioon viranomaistoiminnassa ja kuntien maankäytön suunnittelun tulee edistää tavoitteiden toteutumista (MRL 24 §).⁴⁶ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat etenkin maakunnan suunnittelussa, jossa ne on sovittava yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa⁴⁷. Se, että tavoitteita ei ole kaavoituksessa otettu riittävästi huomioon voi olla valitusperuste⁴⁸. Tästä esimerkkinä on oikeustapaus KHO 2012:67.

MRL 24.2 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perusteella Helsingin seudun erityiskysymyksiin kuuluvan kohdan 4.6 erityistavoitteen mukaan alueidenkäytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Espoon kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt osayleiskaavan alueelle, joka oli voimassa olevassa maakuntakaavassa merkitty valkoisella sekä osin nuolilla läheisten taajamien kasvupainealueeksi. Maakuntakaavan määräyksissä alueen taajamarakenteen suunnittelussa tuli ottaa huomioon muun muassa liikenteelliset edellytykset uusien rakentamisalueiden toteuttamiselle. Laaditussa osayleiskaavassa laajan asuntoalueen liikennejärjestelyt perustuivat maakuntakaavaan merkityn suunnitteilla olevan ratayhteyden toteuttamiseen. Uudenmaan ELY-keskus valitti kaavasta Helsingin hallinto-oikeuteen, joka kumosi kunnanvaltuuston päätöksen. Kun osayleiskaavassa ei oltu määrätty kaavan toteuttamisen sitomisesta ratayhteyden toteuttamissuunnitelmiin eikä ratayhteyden toteuttamisaikataulusta ollut minkäänlaista varmuutta, ei osayleiskaavan voitu katsoa pohjautuvan riittävästi maakuntakaavaan eikä toteuttavan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Joukkoliikennejärjestelmä tuli suunnitella nimenomaan yleiskaavatasolla eikä sitä voitu jättää aikataulutettavaksi asemakaavavaiheessa. Espoon kaupunginvaltuusto valitti päätöksestä KHO:een, joka pysytti hallinto-oikeuden päätöksen. (KHO 2012:67)⁴⁹

⁴⁴ Jääskeläinen ja Syrjänen 2016: 15.

⁴⁵ Heinilä ja Wähä 2013: 6.

⁴⁶ Jääskeläinen ja Syrjänen 2016: 15.

⁴⁷ Ekroos ja Majamaa 2015: 145.

⁴⁸ Hollo 2006: 48–49. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ilmenemistä KHO:n kaavavalituksissa on selvitetty erillisessä tutkimuksessa (Heinilä ja Wähä 2013). Katso myös esim. KHO 4.3.2013/796, jossa rakennuslupa evättiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perusteella.

⁴⁹ Valituksessaan KHO:een Espoon kaupunginvaltuusto esitti perustelunaan, että raideyhteyden taloudellinen toteuttaminen vaatii myös maankäytöltä riittävää asukas- ja asiakaspohjaa. KHO perusteluissaan edellytti kuitenkin maankäytön ja liikenteen suunnittelua samanaikaisesti ja yhteistyössä vyöhykkeen kuntien ja muiden tahojen kesken. Kysyntä ei täten voinut syntyä ennen tarjontaa eikä ongelma ennen sen ratkaisua. (KHO 2012:67.)

Tapauksessa osayleiskaava kumottiin, koska oli olemassa vaara, että luotaisiin uusi asuinalue, jonka liikenne valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisesti turvautuisi yksityisautoiluun ja lisättävään linja-autoliikenteeseen. Kumpikaan vaihtoehto ei ollut taloudellisesti eikä ympäristöllisesti kestävä. Suunnitellun ratahankkeen aikataulusta tai edes sen toteutumisesta ei ollut varmuutta, joten asuinalueen liikennejärjestelyt eivät voineet nojautua olemattomaan ratayhteyteen.

Valtioneuvoston päätöksen mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat: 1) toimiva aluerakenne, 2) eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, 3) kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, 4) toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto, 5) Helsingin seudun erityiskysymykset ja 6) luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet⁵⁰. Kun kaavoilla tulee edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista eikä suunnittelutarveratkaisuilla saa vaikeuttaa kaavan toteutumista, vaikuttavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välillisesti myös suunnittelutarveratkaisuihin (MRL 24.2 § ja MRL 137 §, 230/2017 vp)⁵¹.

2.1.2. Maakuntakaava

Maakuntakaava on kaavahierarkian yleispiirteisoin ja laajin kaava. Sen tehtävänä on ohjata kuntien yleiskaavoitusta ja samalla välittää niihin valtioneuvoston asettamia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Yleispiirteisten kaavojen tehtävänä on sovittaa yhteen kaavoituksen erityisistä suunnittelujärjestelmistä tulevat tarpeet ja vaatimukset, kuten tie-suunnitelmat ja luonnonsuojeluohjelmat. Maakunnan maankäytön suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma ja maakuntakaava sekä alueellinen kehittämisohjelma. Näistä kaavoitusta ohjaa oikeusvaikutuksellinen maakuntakaava.⁵²

Maakuntakaavan tulee kattaa kaikki alueen tarpeelliset maankäyttömuodot. Aluevaraus-
ten tulee olla riittäviä, mutta niitä esitetään kaavassa kuitenkin vain siinä määrin, kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tai

⁵⁰ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 237–245.

⁵¹ Heinilä 2014: 29.

⁵² Ekroos ja Majamaa 2015: 159, 204; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006: 211–213.

useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.⁵³ Maakuntakaavan valmistelussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota: 1) maakunnan tarkoitukseenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin, 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön, 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN (MRL 28.3 §).

Vaikka suunnittelutarveratkaisut usein maakuntakaavan näkökulmasta vaikuttavatkin merkityksettömiltä, ei suunnittelutarveratkaisuille saa vaarantaa myöskään maakuntakaavan toteutumista⁵⁴. Tästä on esimerkki seuraavassa KHO:n ratkaisussa.

MRL 16.1 §:n mukaan suunnittelutarvealueena pidetään aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin. Saman lain 32.1 §:n ja 54.1 §:n mukaan maakuntakaava on otettava huomioon asemakaavaa laadittaessa. MRL 137.1 §:n mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueelle ei saa 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, 2) aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä ja 3) vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä tai virkistystarpeita ja sen on oltava sopivaa maisemalliselta kannalta. Nurmon rakennuslautakunta on tehnyt myönteisen suunnittelutarveratkaisun broilerkasvattamon rakentamiseksi peltoalueelle, joka on Etelä-Pohjanmaan maakuntakaavassa osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta merkittäväksi alueeksi. Alueen lähistölle on osoitettu yleiskaavalla laaja pientalovaltainen asuntoalue. Vireillä on myös asemakaavan laatiminen lähistölle suunnitellun liikennemyymälän toteuttamiseksi. Myymälähanke liittyy Seinäjoen uuden eteläisen ohitustien ja valtateiden tiejärjestelyihin. Länsi-Suomen ympäristökeskus on valittanut suunnittelutarveratkaisusta vedoten muun muassa liikenne- ja ympäristöhaittoihin sekä maakuntakaavan vastaisuuteen. Myös hankkeen ympäristöluvasta on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen mukaan toiminnan yhteensovittaminen alueen useiden muiden toimijoiden kanssa vaatii kaavoitusta. Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että kun otetaan huomioon rakennuspaikan sijainti ja etäisyys muihin alueen maankäyttömuotoihin sekä rakentamisen laajuus, rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä johda myöskään haitalliseen yhdyskuntakehitykseen. Hanke on maatalousalueelle tavanomaista maatalouskäyttöön liittyvää rakentamista, joka on sopivaa maisemalliselta kannalta. Kun kulttuuriympäristöön ja -maisemaan kuuluu olennaisesti ihmisen toiminnan vaikutus, on suunnittelutarveratkaisussa riittävästi otettu huomioon maakuntakaavassa ilmaissut kulttuuriympäristön ja maiseman arvot. Ympäristökeskuksen valitus hylätään. KHO puolestaan katsoo, että kun suunnittelutarveratkaisua ei voida myöntää rakennushankkeelle, jota ei voitaisi osoittaa asemakaavassa, on suunnittelutarveratkaisussa otettava huomioon maakuntakaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen. Laajenevan broilertuotannon yhteensovittaminen alueen muiden

⁵³ Ekroos ja Majamaa 2015: 167; Hollo 2006: 67.

⁵⁴ Ekroos ja Majamaa 2015: 205. Seuraavasta oikeustapauksesta huolimatta Ekroos ja Majamaa suhtautuvat hieman epäillen maakuntakaavan ohjausvaikutukseen suunnittelutarveratkaisuihin.

toimintojen kanssa tulee ratkaista asemakaavalla. Suunniteltu rakentaminen aiheuttaa haittaa alueen kaavoitukselle eikä ole sopivaa maisemalliselta kannalta. Hallinto-oikeuden ja kunnan päätökset asiassa kumotaan. (KHO 2010:88.)

Broilerkasvattamon tapauksessa KHO päätyi pitämään rakennushanketta lainvastaisena, koska se vaikeutti alueen kaavoitusta ja maankäytön järjestämistä sekä oli sopimatonta maisemalliselta kannalta. Alueelle kohdistui monenlaisia alueidenkäyttöpaineita, maataloustuotantoa, asuinrakentamista, liikennejärjestelyjä sekä uusia palvelutoimintoja. Nämä huomioon ottaen päätöstä uuden suuren tuotantolaitoksen rakentamisesta ei voitu tehdä suunnittelutarverkaisella, vaikka rakentaminen sijoittui olemassa olevien tuotantolaitosten läheisyyteen. Alueen tarkempi maankäyttö tuli ratkaista maakuntakaavan ohjaimella asemakaavalla.

2.1.3. Yleiskaava

Yleiskaava on kunnan maankäytön yleispiirteinen suunnitelma, jolla esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet asemakaavoituksen ja muun suunnittelun ja rakentamisen pohjaksi. Yleiskaavan keskeinen tehtävä on sovittaa yhteen kunnan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön tarpeet. Yleiskaavan tarkkuus voi vaihdella sen mukaan, onko sen tarkoitus toimia asemakaavoituksen perusteena vai ohjata suoraan rakentamista.⁵⁵ Rakentaminen voi pohjautua suoraan yleiskaavaan, mikäli yleiskaavassa näin määrätään ja asemakaavan laatimista kyseiselle alueelle ei pidetä tarpeellisena⁵⁶. Yleiskaavoitus pohjautuu kestävän kehityksen ajattelutapaan, jolloin on yhdistettävä sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja ekologiset näkökulmat.⁵⁷ Yleiskaavassa tarkennetaan yhden kunnan osalta maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden rajoja sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden alueita⁵⁸.

⁵⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 303. Yleiskaava voidaan laatia myös oikeusvaikutuksettomana, jolloin se on lähinnä osoitus kunnan poliittisesta tahdosta (Hollo 2006: 73).

⁵⁶ Hallberg ym. 2015: 265.

⁵⁷ Salmi 2006: 12–13.

⁵⁸ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 305.

Yleiskaavan sisältövaatimuksia ovat: 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus, 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukko- ja kevyen liikenteen sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen 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) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys (MRL 39.2 §).

Yleiskaava on tarkoituksenmukaista laatia koko kunnan alueelle. Tarpeen mukaan yleiskaava voidaan kuitenkin laatia jollekin kunnan osa-alueelle tai tiettyä maankäyttömuotoa varten, esimerkiksi ranta-alueita koskevana rantayleiskaavana. Siten myös yleiskaavan tarkkuus voi vaihdella kunnan eri alueilla.⁵⁹ Yleiskaavassa on mahdollista määrätä yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan perusteena myös suunnittelutarvealueella (MRL 137a §, 230/2017 vp.). Muutoin suunnittelutarvealueella vaaditaan yleiskaavankin alueella suunnittelutarveratkaisu⁶⁰. Suunnittelutarveratkaisulla ei saa vaikeuttaa yleiskaavan toteutumista tai myöhempää asemakaavoitusta (MRL 137.1 §).

Kuntien yhteinen yleiskaava

Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Mukana olevien kuntien lukumäärää ei ole rajoitettu, mutta kaava-alueen tulee olla jollakin tavoin toiminnallinen kokonaisuus⁶¹. Näin kaavalla voidaan suunnitella esimerkiksi usean kunnan työssäkäyntialueen, rakentamisen lievealueen tai jokialueen maankäyttö. Laatimalla kuntien yhteinen yleiskaava edesautetaan kaupunkiseutujen kehittämiseksi tarpeellista yhteistyötä ja yhteisten ongelmien ratkaisua,⁶² kuten suunnittelutarvehakemusten kasautumista taajamien lievealueille

⁵⁹ Hollo 2006: 73–74.

⁶⁰ HE 251/2016 vp. s. 46–47.

⁶¹ Esimerkiksi Oulun seudulla on laadittu seitsemän kunnan yhteinen yleiskaava. Kaikkiaan kuntien yhteisiä yleiskaavoja on vuoden 2014 loppuun mennessä vahvistettu seitsemän kappaletta. (Hallberg ym. 2015: 335–336.)

⁶² Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 349–350.

ja kuntarajoille. Kuntien yhteisen yleiskaavan sisältö ja vaikutukset määräytyvät samoin kuin yleiskaavassa.⁶³

2.1.4. Asemakaava

Asemakaava on suunnitelma, jolla yksityiskohtaisesti säännellään kunnan rakentamista ja muuta maankäyttöä⁶⁴. Historiallisesti Suomessa on ollut käytössä kolme detaljikaavaa: kaupunkija koskeva asemakaava, maaseutukuntia koskeva rakennuskaava ja ranta-ase-
makaava. On kuitenkin todettu, että tarve yksityiskohtaiseen kaavoitukseen on samanlainen riippumatta kunnan hallinnollisesta statuksesta, joten yksityiskohtaista maankäyttöä ohjataan nykyään kaikissa kunnissa asemakaavalla.⁶⁵ Myös rantojen yksityiskohtainen suunnittelu hoidetaan nykyään asemakaavalla, joskin ranta-alueiden asemakaavoitusta ohjataan MRL:ssa muiden alueiden asemakaavoitusta tarkemmin⁶⁶. Asemakaava laaditaan erikseen rajatulle kunnan alueelle. Yksityiskohtaisena kaavana asemakaava voi kattaa esimerkiksi kokonaisen asuinalueen tai vastakohtaisesti yhden korttelin. Asemakaava tulee laatia oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjauksessa ja sen tulee pyrkiä ottamaan huomioon eri maankäyttömuodot.⁶⁷ Asemakaavan tulee tarkastella kaikkia vaikutusalueensa maankäyttötarpeita, vaikka kyseessä olisikin esimerkiksi vain yhtä kiinteistöä koskeva kaava. Asemakaavoituksessa on muutoinkin pyrittävä pois niin sanotusta postimerkkikaavoituksesta ja kaavoitettava mieluummin isompia kokonaisuuksia.⁶⁸ Asemakaava voi koskea myös maanalaisia alueita (MRL 56 §).

⁶³ Hollo 2006: 77–78. Kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen on vapaaehtoista muualla paitsi pääkaupunkiseudulla (MRL 46–46 a §, 1129/2008 vp). Säännöstä yhteisestä yleiskaavasta perustellaan tarpeella lisätä yhteistyötä ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamista pääkaupunkiseudun kuntien kesken (HE 102/2008 vp s. 5–6).

⁶⁴ Hallberg ym. 2015: 343.

⁶⁵ Hollo 2006: 79; Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 359.

⁶⁶ Hallberg ym. 2015: 343.

⁶⁷ Hollo 2006: 79.

⁶⁸ Syrjänen 1999: 153–154. Postimerkkikaavoituksella viitataan tapaan kaavoittaa alue useilla toisiinsa liittyvillä pientä aluetta, esimerkiksi yhtä korttelia tai yksittäisiä kohteita (kuten teollisuuslaitoksia) koskevilla kaavoilla. Postimerkkikaavoituksessa alueen kokonaisvaltainen suunnittelu on vaikeampaa kuin aluekokonaisuuksia kaavoitettaessa. (Emt.: 154.) Esim. KHO 2014:54.

Asemakaava on laadittava, milloin alueen yksityiskohtainen suunnittelu sitä vaatii. Rakennuslain aikaan yksityiskohtainen kaavoitus aloitettiin yleensä, kun alueelle oli muodostunut siinä määrin taaja-asutusta, että lisärakentaminen suoraan rakennusluvalla oli katsottu lain vastaiseksi. Sama pääperiaate on voimassa edelleen, mutta kunnalla on valta päättää, milloin ja missä järjestyksessä alueita asemakaavoitetaan. Myös suunnittelutarveratkaisujen kasautuminen alueelle on yleensä merkki asemakaavoituksen tarpeesta. Viime kädessä ympäristöministeriö voi velvoittaa kunnan asemakaavan laatimiseen tai olemassa olevan kaavan ajantasaistamiseen.⁶⁹ Asemakaavan tulee ottaa huomioon yleiskaavan välittämänä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaavassa esitetyt aluevaraukset. Mikäli asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, asemakaavoituksessa on otettava soveltuvien osin huomioon myös yleiskaavan sisältövaatimukset.⁷⁰

Asemakaavan sisältövaatimukset ovat seuraavat⁷¹: 1) Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle asuinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle, 2) rakennettua luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää, 3) kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. (MRL 54.2 §) Lisäksi asemakaavan sisältövaatimukseen kuuluu kielto heikentää kenenkään elinympäristön laatua merkityksellisesti, ellei sitä voida perustella asemakaavan tarkoituksella. Myöskään maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ei voi asettaa sellaista kohtuutonta rajoitusta tai haittaa, joka voidaan välttää kaavalle asetettavien tavoitteiden tai vaatimusten syrjäyttämättä. (MRL 54.3 §)⁷² Suunnittelutarveratkaisuja tehtäessä tulee varautua alueen myöhempään asemakaavoittamiseen.⁷³

⁶⁹ Hallberg ym. 2015: 345–346.

⁷⁰ Hallberg ym. 2015: 359–366, 400.

⁷¹ Asemakaavan sisältövaatimuksia käsitellään yksityiskohtaisesti teoksessa Hallberg ym. 2015: 358–399.

⁷² Myös Ekroos ja Majamaa 2015: 328–329. Esim. KHO 2004:64.

⁷³ Partinen 2009:23.

2.1.5. Rakennusjärjestys

Rakennusjärjestys täydentää kaavajärjestelmää. Jokaisessa kunnassa tulee olla rakennusjärjestys, mutta sen sisältö on pitkälti kunnan itsensä päätettävissä. Rakennusjärjestys koskee koko kuntaa, mutta sen määräykset voivat kunnan eri alueilla olla erilaiset. Esimerkiksi rannoilla tai pohjavesialueilla rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kuin muualla kunnassa.⁷⁴ Alueiden käytön suunnittelua ei voida hoitaa pelkästään rakennusjärjestyksen nojalla. Sillä ei voi järjestellä eri maankäyttömuotojen kokonaisuutta, toisin kuin kaavasunnittelussa.⁷⁵ Rakennusjärjestyksessä annetaan määräykset, jotka ovat paikallisista oloista johtuen tarpeen suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta (MRL 14.2 §). Määräykset voivat koskea muun muassa rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakentamistapaa, istutuksia tai vesihuollon järjestämistä⁷⁶. Rakennusjärjestystä ei sovelleta niiltä osin kuin se on ristiriidassa rakentamista suoraan ohjaavan asema- tai yleiskaavan kanssa, vaan rakennusjärjestys täydentää kaavoissa annettuja määräyksiä. Rakennusjärjestys syrjäytyy myös, mikäli kaavoittamaton alue todetaan tosiasiallisesti suunnittelutarvealueeksi.⁷⁷

Rakennusjärjestyksellä voidaan osoittaa suunnittelutarvealueita (MRL 14.3 §). Rakennusjärjestyksellä voidaan myös poistaa rantavyöhykkeen rakentamisrajoitus alueilta, joilla ei ole niiden sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueilla ole erityisiä luonnon- tai virkistysarvoja (MRL 72.4 §, 1589/2009 vp)⁷⁸. Rakennusjärjestyksessä kunta voi myös osoittaa ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajan-asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua (MRL 129 a §, 230/2017 vp). Yksi rakennusjärjestyksen keskeisistä tehtävistä on mahdollisuus siirtää osa rakentamisesta ja toimenpiteistä luvanvaraisuudesta ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai kokonaan viranomaisvalvonnan ulkopuolelle⁷⁹.

⁷⁴ Hollo 2006: 50–51; Heinilä 2014: 99.

⁷⁵ Ympäristöministeriö 2014: 99–100.

⁷⁶ Ympäristöministeriö 2005b: 40; Ekroos ja Majamaa 2015: 84–85.

⁷⁷ Ympäristöministeriö 2014: 99–100

⁷⁸ Myös Hallberg ym. 2015: 86, 91.

⁷⁹ Ympäristöministeriö 2014: 100.

2.2. Rakentamisen luvanvaraisuus

Suomessa rakentaminen on pääosin luvanvaraista. Luvanvaraisuus koskee rakennusten rakentamisen lisäksi muita rakentamistoimenpiteitä, kohteiden purkamista ja maisemaa muuttavia toimenpiteitä. Näin ollen lupiakkin on monenlaisia: rakennuslupa, toimenpidelupa, purkamislupa ja maisematyölupa (MRL 125–128 §). Lupamenettelyllä ratkaistaan paitsi mihin saa rakentaa myös se, mitä ja miten saa rakentaa. Siten rakennusluvassa otetaan kantaa ensinnäkin rakentamisen sijoittumiseen aluerakenteessa. Ensisijaisesti tämä ratkaistaan kaavassa, mutta mikäli kaavaa ei ole, asia ratkaistaan rakennuslupamenettelyssä. Toisekseen määrätään rakennusten ja rakennelmien käyttötarkoituksesta ja kolmanneksi niiden teknisistä ominaisuuksista. Tässä työssä tullaan kiinnittämään huomiota kahteen ensimmäiseen seikkaan. Purkamisluvalla ja maisematyöluvalla ei ole juurikaan yhteyttä suunnittelutarveratkaisuihin, joten niitä ei käsitellä tässä sen enempää.⁸⁰ Toimenpideluvan osalta noudatetaan suunnittelutarveasioissa tarvittaessa soveltuvin osin MRL 137 §:n laajempaa rakennuslupaharkintaa (MRL 138.1 §, 476/2004 vp).

2.2.1. Rakennuslupa

Rakennuslupa vaaditaan uuden rakennuksen rakentamiseksi tai vanhan rakennuksen korjaamis- tai muutostöitä sekä laajentamista varten. Lupa tarvitaan myös, mikäli rakennuksen käyttötarkoitus olennaisesti muuttuu, esimerkiksi loma-asunto muutetaan vakituiseksi asunnoksi tai autotalli autokorjaamoksi⁸¹. Rakennuksen peruskorjaus sekä käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin vaikuttava rakentaminen vaatii aina rakennusluvaa⁸², samoin kooltaan merkittävän rakennuksen muuttaminen vähittäiskaupan suuryksiköksi⁸³. Rakennuslupa on hankittava, vaikka toimintaa varten pitäisi hankkia muitakin lupia, esimerkiksi ympäristölupa.⁸⁴ Rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä, ettei lupaa tarvita olemassa olevaan asuntoon kuuluvan tai maatalouden harjoittamiseen

⁸⁰ Suunnittelutarveratkaisun edellyttäminen toimenpidelupaa haettaessa on todettu mahdolliseksi oikeustapauksessa KHO 2005:77 (katso luku 4.1). Vielä oikeustapauksessa KHO 2003:2 Helsingin hallinto-oikeus totesi, että suunnittelutarveratkaisun vaatimisesta toimenpideluvan yhteydessä on ristiriitaisia näkemyksiä.

⁸¹ KHO 22.10.2002/2661. Käyttötarkoituksen muutos suunnittelutarvealueella edellytti rakennuslupaa.

⁸² Ekroos ja Majamaa 2015: 813–816.

⁸³ Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erillissäännökset ovat MRL:n 71 a–d §:issä (319/2011 vp ja 230/2017 vp).

⁸⁴ Hollo 2006: 171–172.

liittyvän muun pienen talousrakennuksen kuin saunan rakentamiseen.⁸⁵ Toimenpideluvalla voidaan toteuttaa vähäisempiä rakennuksia ja rakennelmia, joiden osalta ei ole tarvetta laajaan viranomaisvalvontaan⁸⁶.

Vähäinen talousrakennus voidaan rakentaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan ilmoitusmenettelyllä, mikäli rakennus on merkitty asemakaavaan tai asemakaava-alueen ulkopuolella rakennusjärjestyksessä on näin määrätty (MRA 61 §). Vaatimus toimenpideluvasta voidaan poistaa rakennusjärjestyksellä muiden laissa lueteltujen toimenpiteiden paitsi huoneistojärjestelyjen osalta, mikäli toimenpiteitä voidaan pitää kunnan tai sen osan olosuhteisiin nähden vähäisenä.⁸⁷ Milloin yleinen etu tai naapureiden oikeusturva sitä vaatii, tulisi aina edellyttää joko rakennus- tai toimenpideluvan hankkimista.⁸⁸ Yleisessä edussa on kyse rakentamisen merkittävydestä ja siihen liittyvästä viranomaisvalvonnan tarpeesta⁸⁹. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, että ilmoitusmenettelyyn ei liity hallintopäätöstä. Naapureiden ja muiden asianosaisten oikeusturvan kannalta on merkittävää, mikäli rakentamista toteutetaan pelkän ilmoitusmenettelyn turvin tai ilman sitä.⁹⁰ Suunnittelutarveratkaisu on laajennettua rakennuslupaharkintaa.

2.2.2. Rakennusluvan myöntämisen edellytykset

Rakennusluvan myöntämisen lupaharkinta on jaettavissa kolmeen tapaustyyppiin. Ensinnäkin yleisten hallinnollisten rakentamismääräysten perusteella lupa voidaan myöntää asemakaava-alueelle tai sen ulkopuolelle. Toisekseen lupa voidaan myöntää poikkeuslupana, mikäli poikkeamisen edellytykset täyttyvät. Kolmanneksi rakennusluvan myöntäminen suunnittelutarvealueelle vaatii erillisiä edellytyksiä, joista ei voida poiketa.⁹¹ Rakennusluvan myöntämisen perusteena on pääsäännön mukaan asemakaavanmukaisuus. Tällöin voidaan suoraan varmistua siitä, että rakennus on käyttötarkoitukseltaan paikkaan

⁸⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 748749.

⁸⁶ HE 251/2016 vp s. 13. Toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet on lueteltu tyhjentävästi MRL:n 126a §:ssä (958/2012 vp ja 230/2017 vp).

⁸⁷ Hallberg ym. 2015: 810, 824.

⁸⁸ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 749; Käenniemi 2013: 77.

⁸⁹ Viranomaisvalvonnan tarve liittyy turvallisuuteen, terveellisyyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin sekä muihin lain tavoitteisiin (Hallberg ym. 2015: 790–791).

⁹⁰ Hallberg ym. 2015: 830; PeVL 38/1998 vp: 8. Katso esim. KHO 2005:79, joka käsitellään luvussa 3.2.2.

⁹¹ Hollo 2006: 181.

soveltuva. (MRL 135 §).⁹² Asemakaavan ulkopuolella on lisäksi huolehdittava rakennuspaikan sopivuudesta, maakunta- ja yleiskaavassa asetettujen rakentamis- ja toimenpiderajoitusten noudattamisesta sekä siitä, ettei vedensaannin tai viemäröinnin järjestäminen taikka teiden rakentaminen aiheuta kunnalle erityisiä kustannuksia (MRL 136 §)⁹³.

Rakennuslupa voidaan myöntää myös suoraan oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella, mikäli siinä on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena eikä alueella ole tarvetta asemakaavoitukseen (MRL 44 §, 230/2017 vp)⁹⁴. Yleiskaavan tulee myös riittävästi ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Tällöin oletetaan, että rakennusluvan erityisten edellytysten täytyminen on selvitetty yleiskaavassa.⁹⁵ Suunnittelutarvealueilla rakennuslupa voidaan myöntää suoraan yleiskaavan perusteella, mikäli alueelle on tehty alueellinen suunnittelutarveratkaisu. Tällöin kyseessä tulee olla kyläalue tai alue, joka yleiskaavassa on todettu rakentamiseen soveltuvaksi. (MRL 137 a §).⁹⁶ Rakennuslupaan voidaan liittää muun muassa rakentamistapaan liittyviä määräyksiä⁹⁷.

Rakentamisrajoitus

Rakennuslupaa myönnettäessä tulee ottaa huomioon maakunta- ja yleiskaavassa asetetut rakentamisrajoitukset. Maakuntakaavan aiheuttama rakentamisrajoitus on voimassa virkistys- tai suojelualueeksi tai teknisen huollon alueeksi osoitetulla alueella (MRL 33 §).

⁹² Hallberg ym. 2015: 867–868.

⁹³ Hallberg ym. 2015: 879–880.

⁹⁴ HE 251/2016 vp s. 40–41. Aiemmin rakennuslupa voitiin myöntää suoraan yleiskaavan perusteella vain kyläalueilla, joihin ei kohdistunut rakentamispainetta. Lainmuutoksella haluttiin helpottaa rakentamista maaseutualueilla ja lisätä samalla maankäytön suunnitelmallisuutta, kun rakentaminen perustuu yksittäisten poikkeuslupien sijaan kaavoitukseen. (Emt.: 40; YmVM 2/2017 vp s. 4.)

⁹⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 345. Rakennuslupa on lähtökohtaisesti maankäyttösuunnitelman toteuttamista, jolloin harkintavallan käyttö kohdistuu yhteen tiettyyn kohteeseen. Rakennusluvassa voidaan käyttää vain oikeusharkintaa, jolloin lupa on myönnettävä, mikäli vaaditut edellytykset täyttyvät. Tällöin ajatellaan, että rakentamisen yleinen sallittavuus ratkaistaan (on ratkaistu) kaavassa, poikkeamispäätöksessä tai suunnittelutarveratkaisulla. (Emt.: 103.)

⁹⁶ HE 251/2016 vp s. 46–47. Lainvalmistelutöistä välittyy kuva, että yleiskaavoitetuille alueille voidaan edelleen myöntää rakennuslupia myös yksittäisillä suunnittelutarveratkaisulla (Emt. 40–41; YmVM 2/2017 vp s. 4).

⁹⁷ Hollo 2006: 184.

Rakennuslupa tulee myöntää, mikäli sen epäämisestä aiheutuisi luvanhakijalle⁹⁸ huomattavaa haittaa eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta.⁹⁹ Tätä kutsutaan rahat tai lupa -periaatteeksi. Lunastusmenettelyä ei kuitenkaan tarvitse käyttää, mikäli rakennusluvan edellytykset eivät muutoinkaan täytyisi¹⁰⁰. Rakentamisrajoitus ei koske olemassa olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista (MRL 33.3 §, 28/2016 vp)¹⁰¹. Yleiskaava-alueella on kielto vaikeuttaa yleiskaavan toteutumista. Tällöin aluetta voi koskea ehdollinen rakentamisrajoitus, jota käsitellään samoin kuin edellä esitettyä maakuntakaavan rakentamisrajoitusta. Yleiskaavassa on mahdollista määrätä myös ehdoton rakentamisrajoitus. Tällöin lupahakemus voidaan hylätä suoraan yleiskaavan rakentamisrajoitusta koskevan lainsäädännön perusteella (MRL 43.2 §). Mikäli tällainen rajoitus on maanomistajalle kohtuuton, kunnalle voi syntyä lunastusvelvollisuus.¹⁰² Rakentamisrajoitukset tulee ottaa huomioon myös suunnittelutarveharkinnassa¹⁰³.

2.2.3. Poikkeaminen

Viranomaisella on mahdollisuus lain osoittamissa rajoissa ja harkintansa nojalla myöntää hakemuksesta poikkeuksia MRL:ssa sekä sen nojalla annetuista säädöksistä. Suunnittelutarvealueen synnyttämästä rakennuskiellosta ei voida kuitenkaan poiketa, vaan asia käsitellään suunnittelutarveratkaisuna.¹⁰⁴ Poikkeamistoimivalta kuuluu kunnalle.¹⁰⁵ Poikkeamista ei saa myöntää, jos se 1) haittaa kaavoitusta, kaavan toteuttamista tai muuta alueiden käytön järjestämistä, 2) vaikeuttaa luonnonsuojelua, 3) vaikeuttaa rakennetun

⁹⁸ Luvan hakijalla tulee myös olla oikeus hallita rakennettavaa aluetta (MRL 131.1,1 §, 41/2014 vp).

⁹⁹ Hallberg ym. 2015: 880.

¹⁰⁰ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 301.

¹⁰¹ Jääskeläinen ja Syrjänen 2016: 21.

¹⁰² Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 341–342.

¹⁰³ Esim. KHO 2004:28 suunnittelutarveratkaisun lisäksi tuli saada poikkeus rakentamisrajoituksesta. Tapausta käsitellään luvussa 3.

¹⁰⁴ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 341–342.

¹⁰⁵ 1.4.2016 saakka poikkeamisvalta oli ELY-keskuksilla, kun kyseessä oli rantarakentaminen, asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus tai rakennuksen suojelua koskeva määräys sekä kaavan hyväksymisen johdosta voimaan tullut rakennuskielto (196/2016 vp). (Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 851–858; 2016: 29–30.) Poikkeamistoimivallan siirrolla on pyritty parantamaan ELY-keskusten ohjauksen ja valvonnan vaikuttavuutta sekä suuntaamaan toimintaa kuntien strategisen alueidenkäytön suunnitteluun, yleiskaavoituksen ja kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen (Ympäristöministeriö 2014: 144).

ympäristön suojelemista tai 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 171.2 §, 196/2016 vp). Poikkeamisen ja suunnittelutarveratkaisun edellytykset ovat samantapaiset.

Poikkeamisluvan edellytyksenä on erityinen syy. Erityisiä syitä ei erikseen ilmaista laissa, vaan ne harkitaan tapauskohtaisesti. Säännöksen soveltamista ohjaa rakennuslain mukainen erityisiä syitä koskeva hallinto- ja oikeuskäytäntö¹⁰⁶. Toisin kuin rakennuslupaharkintaan, poikkeamisharkintaan liittyy myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Näin ollen poikkeus voidaan myöntää eli siihen ei ole aina suostuttava, vaikka edellytykset täyttyisivätkin. Esitetyt erityiset syyt voivat liittyä poikkeuksen kohteena olevan kiellon, määräyksen tai rajoituksen yleisyyteen, vanhentuneisuuteen tai poikkeamisen vähäiseen merkitykseen taikka rakennushankkeen erityisiin ominaisuuksiin. Poikkeamisen tarkoituksenmukaisuutta harkitaan vasta, mikäli poikkeus muutoin voitaisiin myöntää MRL 171 §:n nojalla.¹⁰⁷

MRL:n 72 §:ssä tarkoitettulla ranta-alueella on voimassa erityinen suunnittelutarve (MRL 16.5 §). Suunnittelutarpeesta huolimatta rantarakentaminen käsitellään poikkeamisasiana, mikäli alueella ei ole asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty rakennusluvan perustumisesta yleiskaavaan.¹⁰⁸ Säännöksillä rantarakentamisesta on tarkoitus suojella rajallista luonnonvaraa vakituiselta ja loma-asutukselta. Rantarakentamisesta on kirjoitettu runsaasti eikä siihen puututa tässä työssä tämän tarkemmin.

¹⁰⁶ HE 101/1998 vp: 184.

¹⁰⁷ Hallberg ym. 2015: 1034–1037; Ekroos ja Majamaa 2015: 988–990.

¹⁰⁸ Poikkeaminen ranta-alueella kuului 1.4.2016 saakka ELY-keskusten toimivaltaan. Käytäntö pohjautui luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä tehtyihin rakennuslain muutoksiin. Lainmuutos oli tuore eikä hyvin toimivaa käytäntöä haluttu heti muuttaa. (HE 101/1998 vp s. 85.)

2.2.4. Suunnittelutarveratkaisu

Osalla haja-asutusalueista on voimassa suunnittelutarve. Näillä suunnittelutarvealueilla vaaditaan rakennusluvan lisäksi tehtäväksi suunnittelutarveratkaisu, jossa voidaan tavallista tarkemmin arvioida rakentamisen sopivuus yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta¹⁰⁹. Itse rakennusluvan myöntämismenettely suunnittelutarvealueella on rakennuspaikan kokovaatimuksia lukuun ottamatta samanlainen kuin myönnettäessä rakennuslupaa haja-asutusalueelle¹¹⁰. Suunnittelutarveratkaisu on siis rakennuslupaan liittyvä selvitys suunnitellun rakentamisen sopeutumisesta tulevaan maankäyttöön suunnittelutarvealueella. Ilman myönteistä suunnittelutarveratkaisua ei pääasiassa voida myöntää rakennuslupaakaan. Rakennuslupa voidaan kuitenkin myöntää ehdollisena edellyttäen, että suunniteltua rakentamista ei aloiteta ennen myönteisen suunnittelutarveratkaisun saamista.¹¹¹

MRL:n 137 §:ssä eritellään rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella eli edellytykset myönteisen suunnittelutarveratkaisun tekemiselle. Lainkohdan mukaan: 1) rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa yleis- tai asemakaavoitukselle tai muulle alueiden käytön järjestämiselle, 2) rakentamisen tulee olla sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta ja 3) rakentamisen tulee olla sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä tai virkistystarpeiden turvaamista (MRL 137.1 §). Rakentaminen ei saa myöskään johtaa merkittävään rakentamiseen eikä aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 137.4 §).

Pääsääntönä on, että rakentaminen suunnittelutarvealueella perustuu (myöhemmin laadittavaan) asemakaavaan¹¹². Siksi suunnittelutarveratkaisua tehtäessä on pidettävä mielessä alueen käyttö tulevaisuudessa ja huolehdittava siitä, että suunnitteilla oleva rakentaminen voidaan sopeuttaa myöhempään asemakaavaan. Täten suunnittelutarveratkaisulla ei

¹⁰⁹ Hollo 2006: 185, Syrjänen 2009: 185; HE 101/1998 vp. s. 104.

¹¹⁰ Ekroos ja Majamaa 2015: 880–881.

¹¹¹ Hallberg ym. 2015: 884–885.

¹¹² Ekroos ja Majamaa 2015: 98.

voida myöntää lupaa sellaiseen rakentamiseen, jota ei voitaisi myöntää myöskään kaavassa.¹¹³ MRL 137.1 §:n estämättä voidaan kuitenkin rakentaa olemassa olevaan asuntoon tai maaseutuyritykseen kuuluva talousrakennus tai liitännäiselinkeinon vaatima rakennus. Samoin voidaan korjata olemassa olevaa rakennusta tai toteuttaa vähäinen asuinrakennuksen laajennus¹¹⁴. (MRL 137.2 §) Edellä mainittua helpotusta perustellaan sillä, että suunnittelutarveratkaisulla on tarkoitus selvittää nimenomaan maankäytöllisiin edellytyksiin painottuvia erityisiä edellytyksiä eikä olemassa olevan rakennuksen korjaamisessa tai laajentamisessa ole tästä kysymys.¹¹⁵

Tuoreessa lainmuutoksessa ympäristövaliokunta piti olennaisena myös maaseutuyrittämisen liitännäiselinkeinojen vaatiman rakentamisen sallimista. Valiokunnan mukaan yritystoiminnan muuttuminen ja monipuolistuminen on nykyään maaseudun arkipäivää.¹¹⁶ Suunnittelutarveratkaisua kuitenkin edellytetään tavanomaista suuremmalta korjaus- tai laajennushankkeelta. Samoin uuden tehdasmaisen maataloustuotantoyksikön rakentamisen on yleensä oikeuskäytännössä katsottu vaativan suunnittelutarveratkaisua.¹¹⁷ Tästä esimerkkinä on oikeustapaus KHO 2012:40.

MRL 16.4 §:n mukaan rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella säädetään MRL 137 §:ssä. MRL 137.2 §:n mukaan jo olemassa olevaan maatalaan kuuluva talousrakennus voidaan rakentaa MRL 137.1 §:ssa esitettyjen edellytysten estämättä. Kangasalan rakennus- ja ympäristölautakunta oli myöntänyt rakennusluvan kahden 759 neliömetrin suuruisen emolehmäpihaton ja yhden 728 neliömetrin suuruisen lantavaraston rakentamiseksi. Rantayleiskaavassa rakennuspaikka on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on arvokkaita maisema- ja kulttuuriympäristöaluekokonaisuuksia. Maatalouden kannalta tarpeelliset rakennukset sijoittuisivat maa- ja metsätaloutta harjoittavan tilan talouskeskuksen yhteyteen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus piti kunnan tekemää ratkaisua lainmukaisena. KHO on kuitenkin todennut kyseessä olevan suunnittelutarvealueen ja pitää aiottua rakentamista suuruusluokaltaan sellaisena, että rakennuslupaa ei olisi tullut myöntää ilman suunnittelutarveratkaisua. (KHO 2012:40.)

KHO:n mukaan edellä esitellyssä tapauksessa suunniteltu rakentaminen oli suuruusluokaltaan sellaista, että sitä ei voitu suunnittelutarvealueella sallia ilman suunnittelutarveratkaisua, jonka avulla maankäytön yhteensovittamista ja suunnitelmallisuutta voidaan

¹¹³ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 195.

¹¹⁴ KHO 30.12.2011/3897, kyseessä ei ollut MRL 137.2 §:n mukainen rakennuksen korjaaminen.

¹¹⁵ HE 164/2003 vp. liittyen aiempaan säännökseen 476/2004 vp.

¹¹⁶ YmVM 2/2017 vp. s. 11–12.

¹¹⁷ Hallberg ym. 2015: 893–895.

tarkastella tarkemmin. Rakentamisella olisi mahdollistettu lähes 250 nautaeläimen pito tilalla. Tätä ei katsottu sellaiseksi talousrakennuksen rakentamiseksi, jonka vaikutuksia alueen maankäyttöön ei olisi tarvinnut selvittää lähemmin. Rakennuslain aikaan lupa sen sijaan on saatu esimerkiksi traktori- ja työkaluvajalle, joka sisälsi säilytystilat turpeen- ja lumenaurauskalustolle, autosuojan ja varastotilan¹¹⁸. Vaikka MRL:ssa nyt sallitaan myös maaseutuyrittämisen liitännäiselinkeinojen vaatima rakentaminen ilman suunnittelutarveratkaisua, ei sekään voine olla mittakaavaltaan laajempaa kuin tavanomainen talousrakennuksen rakentaminen.

Suunnittelutarveratkaisu voidaan nykyään tehdä myös alueellisena (MRL 137 a §, 230/2017 vp). Tällöin kunta voi päättää yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan perusteena myös suunnittelutarvealueella vailla tarvetta erilliseen suunnittelutarveratkaisuun¹¹⁹. Edellytyksenä on, että alue on yleiskaavassa osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Säädöksellä on tarkoitus helpottaa rakentamista erityisesti kylämailla, joilla rakentamisen edellytykset voidaan selvittää yleiskaavassa. Näin voidaan tukea pienten kuntien väestönkehitystä. Alueellisen suunnittelutarveratkaisun pohjana oleva yleiskaava voi olla niin yleispiirteinen, että siinä ei esitetä esimerkiksi rakennuspaikkojen lukumäärää. Alueellisessa suunnittelutarveratkaisussa on otettava huomioon myös maanomistajien tasapuolinen kohtelu eikä alueellinen suunnittelutarveratkaisukaan saa johtaa merkittävään rakentamiseen tai haitallisiin ympäristö- tai muihin vaikutuksiin. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu voi olla voimassa kymmenen vuotta kerrallaan.¹²⁰

Suunnittelutarveratkaisu vastaa pitkälti aiempaa rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupaa. Kysymys ei kuitenkaan enää MRL:n mukaan ole poikkeuksesta vaan rakennusluvan erityisten edellytysten tarkastelusta. Poikkeusluvan ja suunnittelutarveratkaisun merkittävä ero onkin siinä, että poikkeusluvalla voidaan myöntää poikkeuksia rakennusluvan edellytyksistä, kun taas suunnittelutarveratkaisulla rakennusluvan vaatimuksia pikemminkin

¹¹⁸ KHO 13.5.1985/1874. Lupa talousrakennuksen rakentamiselle voitiin myöntää RakL 5.3 § mukaan (Hallberg ym. 2015:894).

¹¹⁹ Menettelyllä pyritään myös keventämään kuntien työtaakkaa, kun yksittäisiä suunnittelutarveratkaisuja voidaan vähentää (HE 251/2016 vp. s. 30).

¹²⁰ HE 251/2016 vp s. 46–47. Tarve kyläyleiskaavojen (MRL 44 §) laajempaan hyödyntämiseen katso Heinilä 2014: 31, 35.

tiukennetaan. Myönteisen suunnittelutarveratkaisun lisäksi voidaan toki hakea myös poikkeuslupaa esimerkiksi rakennuksen teknisten ominaisuuksien toteuttamisessa ja joskus vaaditaan myös poikkeuslupa esimerkiksi kaavan aiheuttaman rakentamisrajoituksen takia. Näiden käsittely ei kuulu suunnittelutarveratkaisun sisältöön. Poikkeusluvan ja suunnittelutarveratkaisun välinen ero näkyy myös siinä, että kuten poikkeuksissa yleensäkin, viranomaisen tulee poikkeusluparatkaisussa käyttää oikeusharkinnan lisäksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Suunnittelutarveratkaisu perustuu yksinomaan oikeusharkintaan¹²¹. Mikäli edellytykset myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle ovat olemassa, ratkaisun on myös oltava myönteinen.¹²²

Oikeusharkinta, eli laillisuusharkinta on sidottu lain soveltamiseen. Ajatuksena on se, että kun lakia sovelletaan oikein, on olemassa vain yksi oikea ratkaisu. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa jätetään tilaa viranomaisen vapaalle harkinnalle, jota kylläkin rajoittavat muut lait, menettelysäännökset ja hallinnon oikeusperiaatteet¹²³. Nykyään ajatellaan kaikkiin ratkaisuihin sisältyvän enemmän tai vähemmän sekä oikeus-, että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Maankäyttöasioissa viranomaisella on usein käytössään laaja valikoima joustavia normeja, jotka ohjaavat päätöksentekoa enemmän tarkoituksenmukaisuusharkinnan suuntaan. Tällöin useista sinänsä laillisista vaihtoehdoista voidaan valita se, joka viranomaisen näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaisin. Voi olla esimerkiksi useita vaihtoehtoja edistää MRL:n 1.1 §:ssa edellytettyä hyvää elinympäristöä.¹²⁴ Ulkopuolisen silmin oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta saattavat maankäyttöasioissa näyttää samanlaisilta, sillä esimerkiksi kaksi päällisin puolin samanlaiselta näyttävää rakennuslupahakemusta voivat sisältää sellaisia paikallisia, ympäristöllisiä tai

¹²¹ Heinilä 2014: 19. Tuoreessa MRL:n arvioinnissa on esitetty sen selvittämistä, voitaisiinko tarkoituksenmukaisuusharkinta ulottaa myös suunnittelutarveratkaisuihin (Ympäristöministeriö 2014: 56).

¹²² Ekroos 1999: 18–21, 30–31; Hollo 2006: 185.

¹²³ Ympäristölainsäädännössä harkintavaltaa rajoittavat lisäksi oikeudenalan omat periaatteet, jotka voidaan jakaa menettelyllisiin, yleisiin ympäristöperiaatteisiin, luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteisiin sekä ympäristönsuojelun periaatteisiin (Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi ja Vihervuori 2010: 19–28). Lisäksi Syrjänen (1999) on kehitellyt oikeudellisia periaatteita käytettäväksi maankäytön ja rakentamisen kysymyksissä (Mäkinen 2004: 53; Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 92–93).

¹²⁴ Mäenpää 2013: 499–505.

maankäytöllisiä elementtejä, että ratkaisujen lopputulos on erilainen¹²⁵. Suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä käsitellään tarkemmin luvussa 4. Seuraavaksi selvitetään, milloin suunnittelutarveratkaisua edellytetään eli miten suunnittelutarvealue määräytyy.

¹²⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014:62; Mäkinen 2004: 38.

3. SUUNNITTELUTARVEALUEEN MÄÄRÄYTYMISEN PERUSTEET

Suunnittelutarvealueen olemassaolo voi määräytyä usealla eri tavalla. Suunnittelutarvealueet sijaitsevat aina asemakaavoittamattomilla alueilla. MRL:n valmistelussa lähtökohdana on ollut se, että suunnittelutarvealueen piiriin kuuluu maankäyttö, joka ilman riittävästä suunnittelusta aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä.¹²⁶ Näin suunnittelutarvealue voidaan määritellä usein eri tavoin, kuten MRL:n 16 §:ssä onkin tehty.¹²⁷ MRL 16.1 §:n mukaan suunnittelutarvealueet ovat alueita, joilla on käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Suunnittelutarvealue voidaan osoittaa myös oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä (MRL 16.3 §). Tällöin suunnittelutarvealueeksi osoitetaan alue, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla maankäyttöä on tarpeen suunnitella erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi.

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä noudatetaan myös, mikäli lupaharkintaa on laajennettava rakentamisen ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi. Tällöin ei varsinaisesti ole kyseessä suunnittelutarvealue vaan vaatimus erityiseen käsittelyyn MRL 137 §:n mukaan rakennuslupaa haettaessa (MRL 16.2 § ja 16.4 §)¹²⁸. Lisäksi ranta-alueita koskee erikseen määrätty suunnittelutarve (MRL 16.5 §), josta säädetään MRL:n 72 §:ssä.

Suunnittelutarvealueen rajaukset eivät pääsääntöisesti ole toisensa poissulkevia. Alueella voi siis olla olemassa suunnittelutarve useamman eri kriteerin mukaan. Rakennusjärjestyksen määräykset kuitenkin väistyvät niiltä osin kuin ne ovat ristiriidassa voimassaolevan yleiskaavan kanssa. Siten rakennusjärjestyksessä osoitettu suunnittelutarve joko vahvistetaan tai poistetaan yleiskaavalla. MRL:n 16.1 §:ssa määritelty suunnittelutarvealue on kuitenkin olemassa, vaikka sitä ei olisi erikseen osoitettu rakennusjärjestyksessä tai

¹²⁶ HE 101/1998 vp s. 66.

¹²⁷ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 194.

¹²⁸ Ekroos ja Majamaa 2015: 96.

yleiskaavassa¹²⁹. Näin suunnittelutarve ei yleiskaavankaan alueella koske vain rakennusjärjestyksessä tai yleiskaavassa osoitettuja suunnittelutarvealueita, vaan suunnittelutarve voi tulla esiin vasta rakennuslupaharkinnassa tai muutoksenhaussa.¹³⁰ Tästä esimerkkinä on KHO:ssa ratkaistu tapaus 2004:28.

MRL 43.2 §:n mukaan yleiskaavassa voidaan kieltää rakentamasta niin, että yleiskaavan toteuttaminen vaikeutuu. Tästä määräyksestä voidaan hakea poikkeusta MRL 171 §:n mukaan¹³¹. MRL 16 §:n mukaan, kun alueen käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttäminen edellyttää erityisiä toimenpiteitä, on kyseessä suunnittelutarvealue. Siuntion kunnan ympäristölautakunta oli myöntänyt luvan omakotitalon ja autotallin rakentamiseen oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi merkitylle alueelle. Suunniteltu rakennusalue oli osa kahden asemakaavoitetun asuinalueen välistä viheraluetta. Kun lähialueella oli jo muodostunut suunnittelematonta asutusta, oli alue tosiasiallisesti suunnittelutarvealuetta. Tähän ratkaisuun päätyivät sekä Helsingin hallinto-oikeus että KHO. (KHO 2004:28.)

Tapauksessa oli haettu rakennuslupaa alueelle, joka MRL 16.1 §:n mukaan oli tosiasiallisesti luettavissa suunnittelutarvealueeksi. Rakennuslupamenettelyssä lupa oli myönnetty sekä ilman suunnittelutarveratkaisua että poikkeuslupakäsittelyä. Lupaviranomaiselta oli tällöin jäänyt huomaamatta ensinnäkin se, että aluetta koski yleiskaavan mukainen rakentamisrajoitus, joka edellytti poikkeusluvan myöntämistä. Toisekseen suunnittelutarvealueen olemassaolo huomattiin vasta hallinto-oikeudessa, kun suunnittelutarve tulisi yleensä todeta viimeistään rakennuslupamenettelyssä. Suunnittelutarvealueen olemassaolo MRL 16.1 §:n perusteella on siis rajoiltaan liukuva kokonaisuus, jonka olemassaolo voi tulla näkyväksi vasta käytännön hallintotoiminnassa.

3.1. Lakisääteinen suunnittelutarvealue ja erityiset toimenpiteet

Suunnittelutarvealueen olemassaolo MRL 16.1 §:n mukaan noudattaa pitkälti vanhaan rakennuslakiin sisältynyttä kieltoa muodostaa taaja-asutusta ilman kaavaa. Täten suunnittelutarvealue ajatuksellisesti sisältää vanhan taaja-alueen määritelmän ollen kuitenkin

¹²⁹ Hollo 2006: 145. Toisaalta MRL 16.1 §:n perusteella määräytynyt suunnittelutarvealue voidaan osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Esim. KHO 2005:3. Tapausta käsitellään lähemmin myös muista näkökulmista luvussa 3.2.1.

¹³⁰ Ekroos 1999:19–20. Myös Ekroos ja Majamaa 2015: 97.

¹³¹ MRL:n 172 § on lainmuutoksella 196/2016 siirretty lain 171 §:ään (HE 148/2015 vp). Tämä muutos on otettu huomioon myös myöhemmissä oikeustapausviittauksissa.

sitä laajempi käsite. Taaja-asutuksella tarkoitettiin rakennuslaissa sellaista yhtenäistä asutusta, jota varten oli ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Tällaisina toimenpiteinä pidettiin esimerkiksi teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamista. Mikäli rakennettavat kiinteistöt hoitivat vesi- ja viemäriasiat itsenäisesti eivätkä tarvitse yhteistä tieverkkoa, kyseessä ei ollut taaja-asutus. Taaja-asutuksen syntymisen merkinä pidettiin kuitenkin tarvetta myös muiden erityisten toimenpiteiden, kuten yhteisen ulkovalaistuksen tai paikoitusalueen toteuttamiseen.¹³²

MRL:iin suunnittelutarvetta osoittavaksi erityiseksi toimenpiteeksi on otettu myös oikeuskäytännössä kriteeriksi muodostunut vapaa-alueiden järjestäminen. Vapaa-alueen määritelmä on väljä eikä sitä ole laissa tarkennettu.¹³³ Rakennuslain mukaan taaja-asutuksen syntyminen edellytti myös yhtenäistä asutusta. Yhtenäisyyttä määriteltäessä voitiin ottaa huomioon myös muu kuin asuinkäyttöön tarkoitettu rakentaminen.¹³⁴ Tilastollisessa taajamassa alueen rakennukset sijaitsivat korkeintaan 200 metrin etäisyydellä toisistaan. Rakennuslain voimassa ollessa KHO on ratkaissut muun muassa seuraavan taaja-asutusta koskevan tapauksen.

RakL 5 §:n mukaan rakentaminen taaja-asutusalueelle oli sallittu vain asema- tai rakennuskaavan mukaan tai sisäasiainministeriön (maalaiskunnissa lääninhallituksen) myöntämällä poikkeusluvalla. Taaja-asutuksena oli RakL 4 §:n mukaan pidettävä yhtenäistä asutusta, jota varten on yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Sisäasiainministeriöltä oli pyydetty poikkeuslupaa kolmen sellaisen pientalon rakentamiseen, joille oli suunniteltu yhteinen lämpöverkosto. Sisäasiainministeriö hylkäsi hakemukset katsoen kyseessä olevan taaja-asutuksen tiivistämisen ja edellyttäen yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua. KHO katsoi, että rakennuspaikat sijaitsivat riittävän kaukana entisestä asutuksesta eikä yhteistä lämpöverkostoa voitu pitää RakL:n 4 §:ssä mainittuna erityisenä toimenpiteenä. Näin kyseessä ei ollut taaja-asutuksen syntyminen eikä asiassa tarvittu taaja-asutuspoikkeuslupaa. (KHO 1980 A II 36.)¹³⁵

¹³² Hallberg ym. 2015: 104.

¹³³ Ekroos 1999: 19.

¹³⁴ Hallberg ym. 2015: 101.

¹³⁵ Kun hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaiksi (HE 101/1998 vp) nimenomaan mainitaan suunnittelutarvealueen MRL 16.1 §:n mukaan pääosin korvaavan taaja-asutuksen käsitteen, on myös rakennuslain aikainen oikeuskäytäntö taaja-asutuksen muodostumisesta osin relevanttia (Hallberg ym. 2015: 105).

Tapauksessa katsottiin, ettei taaja-asutusta syntynyt, koska uudisrakennukset sijaitsivat 700–800 metrin etäisyydellä olemassa olevasta kolmesta asuinrakennuksesta eikä lämpöverkoston rakentaminen edellyttänyt kunnan toimenpiteitä. Vaikka tapaus käsiteltiin rakennuslain voimassa ollessa, samat periaatteet näkyvät myös MRL:ssa. Vuosikirjakerptomuksessa esitettyjen tietojen perusteella kyseessä ei olisi ollut MRL:ssa tarkoitettu suunnittelutarvealue ja rakennuslupa olisi voitu käsitellä suoraan rakennuslupamenettelyssä. Taaja-asutuspoikkeuslupa on MRL:ssa korvattu suunnittelutarveratkaisulla lukuun ottamatta ranta-alueita koskevaa loma-asutuksen järjestämistä¹³⁶.

Suunnittelutarvealueen käsitteen avulla on kuitenkin tarkoitus tarkastella suunnittelutarvetta laajemmin kuin pelkästään rakennuslain mukaisilla taaja-alueilla. Näin suunnittelutarvealueeksi on luettavissa myös alueita, jotka rakennuslain perusteella olivat haja-asutusalueita.¹³⁷ Mikäli suunnittelutarvealuetta ei ole osoitettu yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä, voi rakennuslupaa hakevan maanomistajan olla hankala tietää ennalta suunnittelutarveratkaisun tarpeesta. Käytännössä suunnittelutarveratkaisut tulevat usein viereille rakennuslupaviranomaisessa, joka toteaa tarpeen suunnittelutarveratkaisun tekemiseen. Suunnittelutarveratkaisun voi tehdä joko rakennuslupaviranomainen tai muu kunnan päättämä viranomainen (MRL 137.5 §)¹³⁸.

3.2. Suunnittelutarvealueen osoittaminen rakennusjärjestyksellä tai yleiskaavassa

Kun suunnittelutarvealue osoitetaan yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä, tulisi samalla esittää, miten alueella tarvittava suunnittelu tullaan järjestämään¹³⁹. Ympäristöva-

¹³⁶ Ekroos ja Majamaa 2015: 93.

¹³⁷ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 193–194. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2005:77 oli kyseessä suunnittelutarpeen esiintyminen haja-asutusalueella. Tapaukseen liittyy myös muita mielenkiintoisia näkökulmia, jonka vuoksi sitä käsitellään lähemmin luvussa 4.1.

¹³⁸ Suuremmissa kunnissa poikkeuslupa- ja suunnittelutarveratkaisut valmistellaan usein kaavoituksessa tai yhdessä rakennusvalvonnan kanssa. Alle 6 000 asukkaan kunnissa valmistelu kuuluu usein rakennusvalvonnan tehtäviin. (Puustinen ym. 2013: 23, kuva 3.3.) MRL:n säädösmuutosta 230/2017 valmisteltaessa pohdittiin myös suunnittelutarveratkaisusta luopumista erillisenä ratkaisuna. Rakentamisen sopivuus maankäytön kannalta olisi ratkaistu rakennuslupamenettelyssä. Ajatuksesta luovuttiin, koska sen ajateltiin heikentävän maankäytön suunnitelmallisuutta. (HE 251/2016 vp s. 23–24.)

¹³⁹ HE 101/1998 vp s. 66.

liokunnan mukaan suunnittelutarvealueiksi tulisi osoittaa vain sellaisia alueita, joilla todella tarvitaan suunnittelua¹⁴⁰. Vaikka kunnan valta osoittaa suunnittelutarvealueita on laaja, tulee alueiden osoittamisen perustua riittäviin selvityksiin ja tosiasioihin¹⁴¹. Riittämättömistä selvityksistä osoituksena on tapaus KHO 20.1.2005/84.

MRL 16.3 §:n mukaan rakennusjärjestyksellä voidaan määritellä suunnittelutarvealueeksi alue, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai maankäytön suunnittelu on tarpeen erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi. Oulun kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt rakennusjärjestyksen, jossa koko kaupungin asemakaavoittamaton ja oikeusvaikutteisten yleiskaavojen ulkopuolinen alue oli osoitettu suunnittelutarvealueeksi. Suunnittelutarvealueeseen sisältyi laajoja rakentamattomia alueita etäällä kaupungin keskustasta. Kaupunki ei ollut esittänyt riittävää selvitystä rakentamispaineen suuntautumisesta näille syrjäisille alueille seuraavan kymmenen vuoden kuluessa eikä muutoinkaan perustellut rakennusjärjestyksen päätöstä. Kaupunginvaltuuston suunnittelutarvealueita koskeva päätös oli riittämättömästi selvitettyä lainvastainen. (KHO 20.1.2005/84.)

Tapauksessa kaupungin päätöstä osoittaa suunnittelutarvealueeksi kaikki alueet, joilla kaava ei voinut suoraan ohjata rakentamista oli lainvastainen. Vaikka Oulun kaupunki onkin vireä kasvukeskus, jonka rakentamispaineet ovat suuret¹⁴², ei rakentamista voitu rajoittaa osoittamalla suunnittelutarvealueeksi alueita, jotka sijaitsivat kaukana todellisista kasvupainealueista. Kasvupainetta ei ollut perusteltu eikä kaupungilla ollut esittää suunnitelmia suunnittelutarvealueiden kaavoittamisesta tai muusta suunnittelusta. Myöskään tarvetta erityisten ympäristöarvojen suojeluun tai ympäristöhaittojen uhkaa ei ollut esitetty.

Yleiskaavalla ja rakennusjärjestyksellä voidaan osoittaa suunnittelutarvealueen olemassaolo korkeintaan kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Aikaraja on nähty tarpeelliseksi, koska perustuslakivaliokunnan mukaan suunnittelutarvealueeksi osoittaminen saattaa to-

¹⁴⁰ YmVM 6/1998 vp s. 12

¹⁴¹ Hovila 2013: 42.

¹⁴² Jauhiainen ja Niemenmaa 2006: 223–224. Oulun seudun väestönkasvu on 1990-luvun puolivälistä ollut voimakasta, noin 1,7 prosenttia vuodessa. Seudulle on rakennettu vuosittain 1 300–3 000 uutta asuntoa, joista lähes kolmasosa on sijoittunut haja-asutusalueille. Suomessa keskimäärin joka viides rakennuslupa myönnetään asemakaavoittamattomalle haja-asutusalueelle. (Emt. s. 223–224 ja Ympäristöministeriö 2005a, 27.)

dellisuudessa tarkoittaa maanomistajille rakennuskieltoa, joka puolestaan loukkaa omaisuuden suojan perusoikeutta¹⁴³. Ympäristövaliokunnan mukaan maankäytön pitkäjänteinen suunnittelu edellyttäisi aluerajausten tekemistä vähintään kymmeneksi vuodeksi, joten kyseessä on valiokuntien näkemyksistä tehty kompromissi. Rakennusjärjestyksellä ja yleiskaavoilla suunnittelutarvealueen rajauksia voidaan ja tuleekin tarkistaa, mikäli siihen on tarvetta. Kymmenen vuoden määräaikaa voidaan myös tarvittaessa jatkaa uudelleen kymmenellä vuodella.¹⁴⁴

Omaisuuksensuoja ja perusrakennusoikeus

MRL:a valmisteltaessa jouduttiin pohtimaan suunnittelutarvealueen osoittamisen suhdetta omaisuuden suojaan. Rakentamista suunnittelutarvealueella koskevat tiukemmat edellytykset kuin rakentamista muualla haja-alueella, joten oli mahdollista, että suunnittelutarvealueen osoittaminen rikkoisi perustuslaissa (PL 731/1999 vp) asetettua omaisuuden suojaa (PL 15 §).¹⁴⁵ Perustuslaissa määritellyillä perusoikeuksilla tarkoitetaan sellaista turvattujen oikeuksien joukkoa, jolla on erityisasema oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien joukossa¹⁴⁶. Julkisen vallan on erityisesti edistettävä ja turvattava perusoikeuksien toteutumista (PL 22 §). Omaisuuden suoja on kirjattu jo aikoinaan Suomen hallitusmuodon (HM 94/1919 vp) 6 §:ään. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HM 969/1995 vp) säännöksen sanamuotoa on laajennettu ja se on siirretty laajennettuna nykyiseen perustuslakiin. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja sen pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen korvausta vastaan säädetään lailla.¹⁴⁷ Omaisuuden suoja sisältyy myös kansainväliseen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia suojaavaan yleissopimukseen (TSS-sopimus, SopS 6/1976) sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 1819/1990)¹⁴⁸.

¹⁴³ PeVL 38/1998 vp s. 8.

¹⁴⁴ YmVM 6/1998 vp s. 12.

¹⁴⁵ PeVL 38/1998 vp s.8.

¹⁴⁶ Ojanen 2009: 2–3.

¹⁴⁷ Saraviita 2005: 91–106.

¹⁴⁸ Ojanen 2015:10; Husa ja Pohjolainen 2014:193; Länsineva 2011: 553.

Mietinnössään hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi¹⁴⁹ perustuslakivaliokunta on pohtinut ehdotetun lain suhdetta tuolloin voimassa olleen Suomen hallitusmuodon 12 §:ssä (969/1995 vp) ilmaistuun omaisuudensuojaan. Valiokunnan mukaan MRL:a säädettäessä on pohdittava omistajan käyttövapauteen liittyvien erilaisten rajoitusten sallittavuutta sekä pakkolunastustilanteita. Omaisuuden lunastaminen on säädetty korvattavaksi, mutta käyttörajoitusten osalta vastaavaa lakirajoitusta ei ole. MRL:n yhtenä olennaisena sisältönä on säätää kaavamuodoista ja niiden oikeusvaikutuksista sekä rakennusjärjestyksestä. Sekä kaavoilla että rakennusjärjestyksellä voi olla omaisuuden suojaan ulottuvia vaikutuksia.¹⁵⁰ Näin ollen MRL:lla tullaan rajoittamaan perusoikeuksia.

Perusoikeuksien rajoittaminen on niiden erityisen aseman vuoksi hankalampaa kuin muiden laissa säädettyjen oikeuksien rajoittaminen. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain riittävän tarkkarajaisella lailla ja rajoitusperusteen tulee olla hyväksyttävä joko ihmisoikeuksien suojaamiseksi tai painavan yhteiskunnallisen intressin takia. Rajoituksella ei voida puuttua perusoikeuteen enempää kuin on välttämätöntä ja sen ydinalueeseen tai ihmisoikeuksiin ei voida puuttua lainkaan. Perusoikeuden rajoittaminen edellyttää lisäksi mahdollisuutta tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin.¹⁵¹ Perustuslain muuttamisen sekä perusoikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakien säätämisen tulee tapahtua vaikeutetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.¹⁵²

Mietinnössään perustuslakivaliokunta viittaa myös toiseen perusoikeuteen, hallitusmuodon (969/1995 vp) 14 a §:ssä ilmaistuun julkisen vallan vastuuseen turvata jokaiselle terveellinen elinympäristö ja jokaisen vastuuseen luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä (PL 20 §)¹⁵³. Vastakkain ovat siis kaksi perusoikeutta: omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus. Suomessa perusoikeuksien katsotaan olevan lähtökohtaisesti samanarvoisia. Siksi ei voida yksiselitteisesti sanoa, mikä perusoikeus on toista tärkeämpi, vaan

¹⁴⁹ HE 101/1998 vp.

¹⁵⁰ PeVL 38/1998 vp s. 3–4.

¹⁵¹ Ojanen 2009: 40–43.

¹⁵² Koivisto 2014: 80–81.

¹⁵³ PeVL 38/1998 vp s. 2–5.

olennaista on perusoikeuksien keskinäinen koherenssi perusoikeusjärjestelmässä.¹⁵⁴ Julkinen valta toteuttaa ympäristövastuutaan esimerkiksi maankäytön suunnittelulla. Näin on katsottava kaavoitusinstituution nojaavan yhdyskuntasuunnittelun ja hallitusmuodon 14 a §:n tukemiin tärkeisiin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden perusteella omaisuus- ja vakiinnutettua keinovalikoimaa. Kaavoitukseen sisällytetyt omaisuuden käyttörajoitukset eivät valiokunnan näkemyksen mukaan loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön¹⁵⁵ varsinkin, kun MRL:iin on kirjattu kattavat muutoksenhakumahdollisuudet.¹⁵⁶ Suunnittelutarvealuetta koskevilla rakentamisrajoituksilla edistetään yhteiskunnallista etua tarjoten kuitenkin maanomistajalle mahdollisuus saattaa rajoitukset tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jotta omaisuudensuojan puuttuminen rakentamisrajoittamalla ei muodostuisi pysyväksi asiointilaksi kenenkään maanomistajan osalta¹⁵⁷, näkee valiokunta tarpeelliseksi asettaa määräajan, jonka kuluttua suunnittelutarpeen voimassaolo tulee arvioida uudelleen.¹⁵⁸

Keskustelua omaisuudensuojasta maaomaisuuteen liittyen on Suomessa käyty itsenäistymisen alkua ajoista lähtien¹⁵⁹. Oikeustieteellisessä keskustelussa on vuosikymmenien kuluessa vakiintunut edellä esitetty käsitys, jonka mukaan asemakaava-alueen ulkopuolella maaomaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä ei saa rajoittaa muutoin kuin

¹⁵⁴ Neuvonen ja Rautiainen 2013: 1012, 1015. Perustuslakivaliokunta on vahvistanut kuoleman, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon (PL 7.2 §) ehdottomaksi perusoikeudeksi, jonka rajoittamista ei voida sallia (Saraviita 2005: 343).

¹⁵⁵ Omistusoikeuden sitominen omaisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön on esiintynyt oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmistelutöissä jo vuonna 1946, jolloin sen esittivät ensin Kaira ja sitten Merikoski. Ajatus on siirtynyt suoraan alkuperäiseen rakennuslakiin ja sieltä edelleen nykypäivään. Jo vuonna 1949 ajateltiin, että rakentamisoikeutta voidaan rajoittaa, mikäli kyseessä on yleinen etu. (Majamaa 1981: 78, 97.)

¹⁵⁶ MRL on nähtävissä esimerkkinä ympäristöperusoikeuden edistämisestä tavallisessa lainsäädännössä (Husa ja Pohjolainen 2014: 208).

¹⁵⁷ Mikäli rakentamisrajoitus todellisuudessa muodostuu pysyväksi, tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan soveltaa perustuslain 15.2 §:ssa säädettyä velvollisuutta korvauksen suorittamiseen lunastussäännösten mukaan (PeVL 38/1998 vp s. 3). Aer kokee oikeuskäytännön osoittaneen, että tuomioistuimen taipumus mahdollistaa asemakaavan laatiminen myös haja-asutusalueilla, johtaa tosiasiallisesti pysyvään rakennuskieltoon ja siten omaisuudensuojan heikkenemiseen suunnittelutarvealueilla (Aer 2010: 36).

¹⁵⁸ PeVL 38/1998 vp s. 3–4. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt samaa tematiikkaa mietinnössään perusoikeusuudistuksesta (PeVM 25/1994 vp s. 4–5) ja luonnonsuojelulainsäädännöstä (PeVL 21/1996 vp 2/I) (Emt. 3).

¹⁵⁹ Majamaa 1981: 10–86.

perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. Tästä juontaa juurensa ajatus niin kutsutusta perusrakennusoikeudesta, jonka mukaan omistaja saa rakentaa omalle maalleen kohtuuden rajoissa.¹⁶⁰ Kohtuullisena on yleensä pidetty yhden omakotitalon rakentamista¹⁶¹. Tämän on nähty haittaavan maankäytön ohjausta ja luonnonsuojelua haja-asutusalueilla lähinnä maanhintojen kohoamisen myötä. Maanomistajat tavoittelevat perusrakennusoikeuden myötä maalleen parasta mahdollista hintaa ja ovat siksi haluttomia uhraamaan maata luonnonsuojelun, virkistykseen tai maatalouden tarpeisiin.¹⁶²

Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi todetaan, että maankäyttö- ja rakennuslailla ei tulla puuttumaan perinteiseen hajarakennusoikeuteen, mutta se tulee syrjäytymään maankäytön suunnitelmallisen järjestämisen sitä edellyttäessä.¹⁶³ Hallitus viitanee nimenomaan perusrakennusoikeuteen¹⁶⁴, jota siis tullaan rajoittamaan yhteiskunnallisesti merkittävillä kaavoituksellisilla ja maankäyttöön liittyvillä syillä. Siinänsä kyseessä ei ole uusi asia, sillä jo vanhastaan on katsottu, että maankäyttöön liittyy sosiaalisidonnaisen maanomistuksen periaate eli velvollisuus käyttää maata ensisijaisesti koko yhteiskunnan eduksi ja vasta toissijaisesti omistajan yksityistä etua palvellen.¹⁶⁵ Perusrakennusoikeuden merkityksestä on muutoinkin käyty ristiriitaista keskustelua¹⁶⁶ ja MRL:n myötä sen merkityksen voidaan katsoa vähentyneen. MRL:n myötä rakentamista haja-asutusalueille säädellään aiempaa tarkemmin, minkä voidaan nähdä myös parantavan maanomistajien oikeusturvaa, kun rakentamisen edellytykset on selvästi kirjattu lakiin.¹⁶⁷ Omaisuudensuojalla on yhteyksiä myös myöhemmin luvussa 4.2. käsiteltäviin yhdenvertaisuuteen ja kohtuullisuuteen.

¹⁶⁰ Majamaa 1981: 78; Hovila 2009: 178.

¹⁶¹ Syrjänen 1999: 128; Virtanen 2000: 12.

¹⁶² Virtanen 2000: 24–25.

¹⁶³ HE 101/1998 vp s. 41.

¹⁶⁴ Perusrakennusoikeutta kutsutaan yleisesti myös perusrakentamisoikeudeksi, hajarakentamisoikeudeksi ja haja-asutusrakentamisoikeudeksi (Hovila 2009:178).

¹⁶⁵ Virtanen 2000: 75, 77.

¹⁶⁶ Katso esim. Laaksonen 1998: 204–207; Määttä 1999: 274–279.

¹⁶⁷ Hovila 2009: 179.

3.2.1. Suunnittelua edellyttävä yhdyskuntakehitys

Yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoitetun suunnittelutarvealueen yhtenä perusteena on suunnittelua edellyttävä yhdyskuntakehitys. Tällöin kyseeseen tulee esimerkiksi taajaman lievealue tai muu rakentamisen painealue.¹⁶⁸ MRL:n 1 §:ään on kirjattu lain tavoitteeksi kestävä kehitys ja hyvän elinympäristön luominen. Tavoitetta on täsmennetty MRL:n 5 §:ssä, jossa esitetään alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Tavoitteissa on mainittu ensinnäkin hyvä elinympäristö, luonnon monimuotoisuus ja luonnonarvot sekä ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäisy.¹⁶⁹ Nämä tavoitteet liittyvät pitkälti myös suunnittelutarvealueen toisena rajausperusteena käytettäviin ympäristöarvoihin ja ympäristöhaittoihin (kts. luku 3.2.2.). Toiseksi tavoitteissa on esitetty tarve yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuuteen, riittävään asuntotuotantoon, rakennetun ympäristön kauneuden ja kulttuuriympäristön vaalimiseen, yhdyskuntien toimivuuteen, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, palvelujen saatavuuteen ja liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen¹⁷⁰. Nämä tavoitteet voivat sisältää myös ympäristöllisiä näkökulmia, mutta liittyvät kuitenkin enemmän edellä esitettyihin yhdyskuntakehitystä ohjaaviin tekijöihin. Yhdessä nämä tavoitteet antavat suuntaa yhdyskuntakehityksen suunnitteluun, jonka ohjaamisessa kaavoitus on yksi tekijä¹⁷¹. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ohjaavat kaikkea kaavoitusta¹⁷².

Kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että MRL:n 5 §:ssä esitetyt tavoitteet toteutuvat ja kunnasta muodostuu viihtyisä, toimiva, turvallinen ja taloudellinen elinympäristö¹⁷³. Tässä tehtävässään kunnat käyttävät erilaisia keinoja, esimerkiksi maapolitiikkaa, maankäyttöpolitiikkaa ja kaavoituspolitiikkaa¹⁷⁴. Yhdyskuntien hajautuminen on nähty yhdeksi niistä tekijöistä, jotka kuormittavat ympäristöä ja kuntien taloutta, heikentävät yhdyskunnan toimivuutta ja vähentävät viihtyisyyttä. Pitkät työmatkat kuormittavat väestöä

¹⁶⁸ Hallberg ym. 2015: 109.

¹⁶⁹ Ekroos ja Majamaa 2015: 39–41; Hallberg ym. 2015: 51–56.

¹⁷⁰ Ekroos ja Majamaa 2015: 41–42; Hallberg ym. 2015: 51–60. Edellytykset riittävään asuntotuotantoon on lisätty lakiin säädöksellä 1441/2006 vp ja tavoitteet elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä ja toimivan kilpailun kehittymisestä säädöksellä 204/2015 vp.

¹⁷¹ Hovila 2013: 9.

¹⁷² Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 156.

¹⁷³ Karessuo 2008:6.

¹⁷⁴ Hovila 2013: 10–11.

ja ympäristöä ja vastaavasti kunnallistekniikan ja palvelujen järjestäminen on hankalaa ja kallista, kun väestö joko hajautuu haja-asutusalueelle tai pakkautuu suunnittelemanomaisesti rakennetuille taajamien lievealueille.¹⁷⁵ Hajarakentamisen muodostuminen taaja-asutukseksi vailla suunnittelua on nähty ongelmaksi, johon on haettu ratkaisua MRL:n suunnittelutarvetta koskevalla lainsäädännöllä¹⁷⁶.

Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi suunnittelua edellyttävän yhdyskuntakehityksen alueiksi on katsottu voitavan osoittaa muun muassa taajamien lievealueita, keskeisten liikenneväylien varsilla sijaitsevia alueita sekä kaupunkiseuduilla keskusta ympäröivissä kunnissa sellaiset alueet, joihin kaupungin rakentamispaineet merkittävimmin heijastuvat¹⁷⁷. Oikeuskäytännössä tunnetaan kuitenkin tapauksia, joissa suunnittelua edellyttäväksi yhdyskuntakehitykseksi on katsottu muitakin kuin lain perusteluissa suoraan mainittuja tekijöitä. Oulun kaupungin lisäksi KHO:ssa on ratkottu toinenkin tapaus, jossa suunnittelutarvealue oli rakennusjärjestyksellä osoitettu valittajien mielestä kohtuuttoman laajaksi.

MRL 14.2 §:n mukaan rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat tarpeelliset määräykset suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta. Saman lain 16.3 §:n mukaan rakennusjärjestyksellä voidaan määritellä suunnittelutarvealueeksi alue, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai maankäytön suunnittelu on tarpeen erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi. Sipoon kunta oli rakennusjärjestyksessä osoittanut suunnittelutarvealueeksi koko kunnan asemakaavoittamattoman alueen lukuun ottamatta ranta-alueita¹⁷⁸. Kunta oli perustellut päätöstään toteamalla koko kunnan alueeseen kohdistuvan rakennuspaineen sekä joitakin alueita koskevan erityisten ympäristöarvojen olemassaolon. Kunnan asukas A valitti päätöksestä pitäen sitä kohtuuttomana ja päätöksen perusteluja riittämättöminä. A:n mukaan suunnittelutarvealueen perusteena olevaa rakentamispainetta ei ollut selvitetty riittävästi. Helsingin hallinto-oikeus totesi, ettei suunnittelutarvealueen alueittaisia erityispiirteitä ole selvitetty eikä rajattu eikä tarkemmin esitetty perusteita suunnittelutarpeen osoittamiseksi eri alueilla. Selvitykset ovat näin riittämättömät ja kunnan päätös suunnittelutarvealueiden osoittamisesta lainvastainen. KHO totesi, ettei MRL:ssä edellytetä, että rakennusjärjestyksessä olisi ilmaistava mihin erityiseen perusteeseen suunnittelutarvealueen osoittaminen kullakin alueella perustuu. Ottaen huomioon Sipoon kunnan sijainti pääkaupunkiseudulla ja toteen näytetty selvitys kunnan rakentamistilastoista, KHO

¹⁷⁵ Jauhiainen ja Niemenmaa 2006: 270; Laine 2008: 18–19; Virtanen 2000: 11; Laine, Siltala ja Hassi 2013: 1012. Katso myös Oinonen ym. 2013.

¹⁷⁶ HE 101/1998 vp s. 47, 66.

¹⁷⁷ HE 101/1998 vp s. 41.

¹⁷⁸ Silloisen lainsäädännön mukaan rakennuslupapoiikkeukset ranta-alueilla käsitteli alueellinen ympäristökeskus.

katsoi selvitettyksi, että pääkaupunkiseudun rakentamispaine kohdistuu erityisen voimakkaana Sipoon kunnan alueeseen. Kunnassa ei ole myöskään ollut selkeästi erotettavaa laajahkoa aluetta, johon tämä rakentamispaine ei lainkaan kohdistuisi. Näin ollen KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja hylkäsi A:n rakennusjärjestystä koskevan valituksen. (KHO 2005:3.)

Tapaukseen sisältyy monenlaisia näkökohtia. Yhtäältä kysymys on siitä, millä perusteilla alue voidaan osoittaa suunnittelutarvealueeksi. Toisaalta on kysymys myös siitä, voidaanko koko kunnan detaljikaavoittamaton alue osoittaa suunnittelutarvealueeksi sekä siitä, millä tarkkuudella suunnittelutarvealueen osoittaminen tulee perustella. KHO piti selvänä, että MRL:n 16.1 §:ssa säädetty suunnittelutarve voidaan rakennusjärjestyksellä osoittaa myös alueilla, joille kyseisen lainkohdan mukaan ei ole vielä syntynyt suunnittelutarvetta¹⁷⁹. Tällöin voidaan paremmin ottaa huomioon odotettu yhdyskuntakehitys. Vaikka laissa selvästi on tarkoitettu, että rakennusjärjestyksessä ja yleiskaavassa osoitetut suunnittelutarvealueet ovat erilaisin perustein määräytyneitä erillisiä kokonaisuuksia, ei laissa ole kieltoa koko kunnan asemakaavoittamattoman alueen määrittämisestä suunnittelutarvealueeksi, kunhan MRL:n 16.3 §:ssa esitetyt vaatimukset täyttyvät.

Sipoon kunnan osalta tapauksessa KHO 2005:3 katsottiin toteennäytetyksi se, että suunnittelua edellyttävä yhdyskuntakehitys kohdistui koko kunnan alueelle. Rakentamispainetta voidaan arvioida alueelle kohdistuvien lupahakemuksien ja kyselyjen määrällä ja selvittämällä viime vuosien rakentamismääriä¹⁸⁰. Vaikka koko kunnan osoittaminen suunnittelutarvealueeksi ei ole yleistä ja harvoin edes mahdollista, pääkaupunkiseudulla näin on menetelty useassakin kunnassa¹⁸¹. Sipoon kunta ei ollut liittännyt rakennusjärjestykseen yksityiskohtaisia selvityksiä suunnittelutarpeen olemassaolosta. KHO piti kuitenkin riittävänä sitä, että asiaa oli todellisuudessa selvitetty ja tarvittavat aineistot olivat saatavilla.

¹⁷⁹ Sama näkökulma ilmenee hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp s. 2).

¹⁸⁰ Pihala 2004: 27.

¹⁸¹ Valituksessaan KHO:lle Sipoon kunta totesi näin menetellyn ainakin Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Keravalla ja Järvenpäässä (KHO 2005:3). Kokonaan suunnittelutarvealueeksi on koko maassa osoitettu kahdeksan kuntaa (Heinilä 2014:45).

Viranomaisen hallintotoimien tulee hallintolain (HL 434/2003 vp) mukaan perustua riittäviin selvityksiin (HL 31 §). Selvityksillä on merkittävä osuus etenkin siksi, että sisällöllisesti oikeaan lopputulokseen päätyminen edellyttää luotettavaa, objektiivista ja riittävää tietoa asiasta¹⁸². Kun kyseessä on suunnittelutarvealueen osoittaminen rakennusjärjestyksellä tai yleiskaavalla, on kyseessä viranomaisen vireille laittama asia, jossa selvitysvastuu on ensisijaisesti viranomaisella¹⁸³. Näin menetellään siksi, että viranomaisen asettaessa rajoituksia oikeussubjektien toiminnalle, sen on osoitettava rajoituksille riittävät perusteet¹⁸⁴. Siten selvityksiä suunnittelutarvealueen osoittamisen perusteista edellytettiin sekä Oulun kaupungilta tapauksessa KHO 20.1.2005/84, että Sipoon kunnalta tapauksessa KHO 2005:3.

Vaikka viranomaisen vireille laittamat asiat koskevat yleensä yleistä etua tai julkista intressiä, on hallintotoimilla useimmiten suoria vaikutuksia myös yksityisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin.¹⁸⁵ Tämä koskee myös päätöksiä suunnittelutarvealueen osoittamisesta¹⁸⁶. Kun hallintopäätöksellä¹⁸⁷ rajoitetaan asianosaisten etua tai oikeutta tai asetetaan heille rajoituksia, on myös asianosaisilla mahdollisuus esittää asiassa selvityksiä. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että asianosaisilla on mahdollisuus esittää oma näkemyksensä ja että myös asianosaisten taholta saatua tietoa on päätöksenteon kannalta riittävästi.¹⁸⁸ Tähän liittyvät säädökset asianosaisten kuulemisesta (HL 34 §). MRL 62–65 §:issä säädetään tyhjentävästi rakennusjärjestyksen ja yleiskaavan laatimiseen liittyvästä vuorovaikutuksesta ja osallistumisesta¹⁸⁹. Rakennuslupaa koskevat menettelysäännökset

¹⁸² Mäenpää 2011b: 135.

¹⁸³ Mäenpää 2011b: 140. MRL:n voimaan tullessa hallintotoimintaa säädeltiin vielä hallintomenettelylailla (HMenL 598/1982 vp), joka on nyttemmin korvattu hallintolailla. HMenL:sta puuttuivat säännökset viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta muissa kuin asianosaisasioissa. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 275–276.)

¹⁸⁴ Mäenpää 2011a: 198.

¹⁸⁵ Mäenpää 2013: 423. Hallintotoimi määritelmän mukaisesti on hallintoviranomaisen yksittäistapauksellista yksipuolista toimintaa, jolla perustetaan, muutetaan tai kumotaan yksityisen oikeuksia tai velvollisuuksia (Eml.: 181).

¹⁸⁶ Oikeuskirjallisuudessa on käyty maankäytön suunnitteluun liittyen keskustelua hallintopäätöksen ja normin välisestä rajanvedosta. Rakennusjärjestyksen normiluonne on tunnustettu, sen sijaan kaavojen katsotaan olevan ennemminkin hallintopäätöksiä. Hovila esittää kaavojen olevan menettelyllisesti hallintopäätöksiä, joilla on normin kaltaisia vaikutuksia. (Hovila 2010: 25–29; Syrjänen 1999: 132–135.)

¹⁸⁷ Hallintopäätös on viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu. Myös maankäyttöä koskevan kaavan hyväksyminen on hallintopäätös, vaikka ratkaisu yleisyytensä vuoksi koskettaakin lukuisia oikeussubjekteja. (Mäenpää 2013: 185; 492–493.)

¹⁸⁸ Mäenpää 2013: 424–425.

¹⁸⁹ KHO 2009:63, HL 34 §:n syrjäytyminen asemakaavoituksessa.

ovat saman lain 133 §:ssä ja poikkeuksia sekä suunnittelutarveratkaisuja koskevat säännökset 173–174 §:issä. Tarkempia säännöksiä annetaan MRA:ssa. Näitä säädöksiä sovelletaan hallintolain sijasta.¹⁹⁰ Edellä mainittuja lainkohtia ja maankäytön suunnitteluun liittyviä selvityksiä käsitellään tarpeellisin osin lähemmin luvussa 4.

Sipoon tapauksessa kunnalla oli tarve hillitä suunnittelemattoman rakentamisen levittäytymistä. Kunnilla saattaa olla myös päinvastaisia tavoitteita. Esimerkiksi Paraisten kaupunki halusi tukea alueen väestökehitystä sallimalla yleiskaavalla haja-asutuksen levittäytymisen, vaikka maakuntakaavassa rakentamista alueella oli haluttu hillitä. Asia käsiteltiin KHO:ssa.

MRL 44 §:n mukaan rakennuslupa enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen voidaan myöntää suoraan oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella, mikäli yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvun perusteena. Määräys voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita ja yleiskaavan tulee ohjata riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella¹⁹¹. Saman lain 72.1 §:n mukaan ranta-alueelle kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvun perusteena. Paraisten kaupunki oli laatinut Älön saarelle osayleiskaavan, jossa oli määrätty kuudella kyläalueella yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvun perusteena. Lisäksi kaikille rannoille oli osoitettu ranta-alerajaukset, joilla yleiskaavaa oli pidettävä MRL 72 §:n mukaisena rantayleiskaavana. Maakuntakaavassa koko osayleiskaava-alue on merkitty maa- ja metsätalous-, retkeily- ja virkistysalueeksi. Maakuntakaavan mukaan uusi asutus voi perustua satunnaiseen haja-asutukseen ja loma-asutukseen sekä olemassa olevaan kylärakenteeseen. Alue on useiden kaupunkikeskusten lievealuetta. Turun hallinto-oikeus on katsonut, että kyseessä on vaikutuksiltaan niin merkittävä rakentaminen, että sitä ei voi ohjata yleiskaavalla. Suunnitellun rakentamisen tulee perustua asemakaavatasoisiin selvityksiin ja osayleiskaava kumotaan. KHO pysyttää hallinto-oikeuden päätöksen todeten alueeseen kohdentuvan merkittäviä rakentamispaineita. (KHO 2016:201.)

Tapauksessa Paraisten kaupunki halusi yleiskaavalla lisätä vakituista ja loma-asutusta Älön saaren kylä- ja ranta-alueilla niin kyläkeskuksissa kuin haja-alueilla. Alue on ollut pitkään rakentajien tasaisessa suosiossa. Maakuntakaavassa rakentamista alueella haluttiin kuitenkin hillitä ja tukea olemassa olevaan kylärakenteeseen. Turun hallinto-oikeus ja KHO katsoivat, että kyseessä oli useiden kuntakeskusten, mukaan lukien Turun kau-

¹⁹⁰ Mäenpää 2011a: 22; Mäenpää 2013: 334 ja KHO 2009:63.

¹⁹¹ Yleiskaavaan perustuvaa rakentamista on sittemmin helpotettu lainmuutoksella 230/2017 vp. Asiaa on käsitelty edellä luvussa 2.2.2.

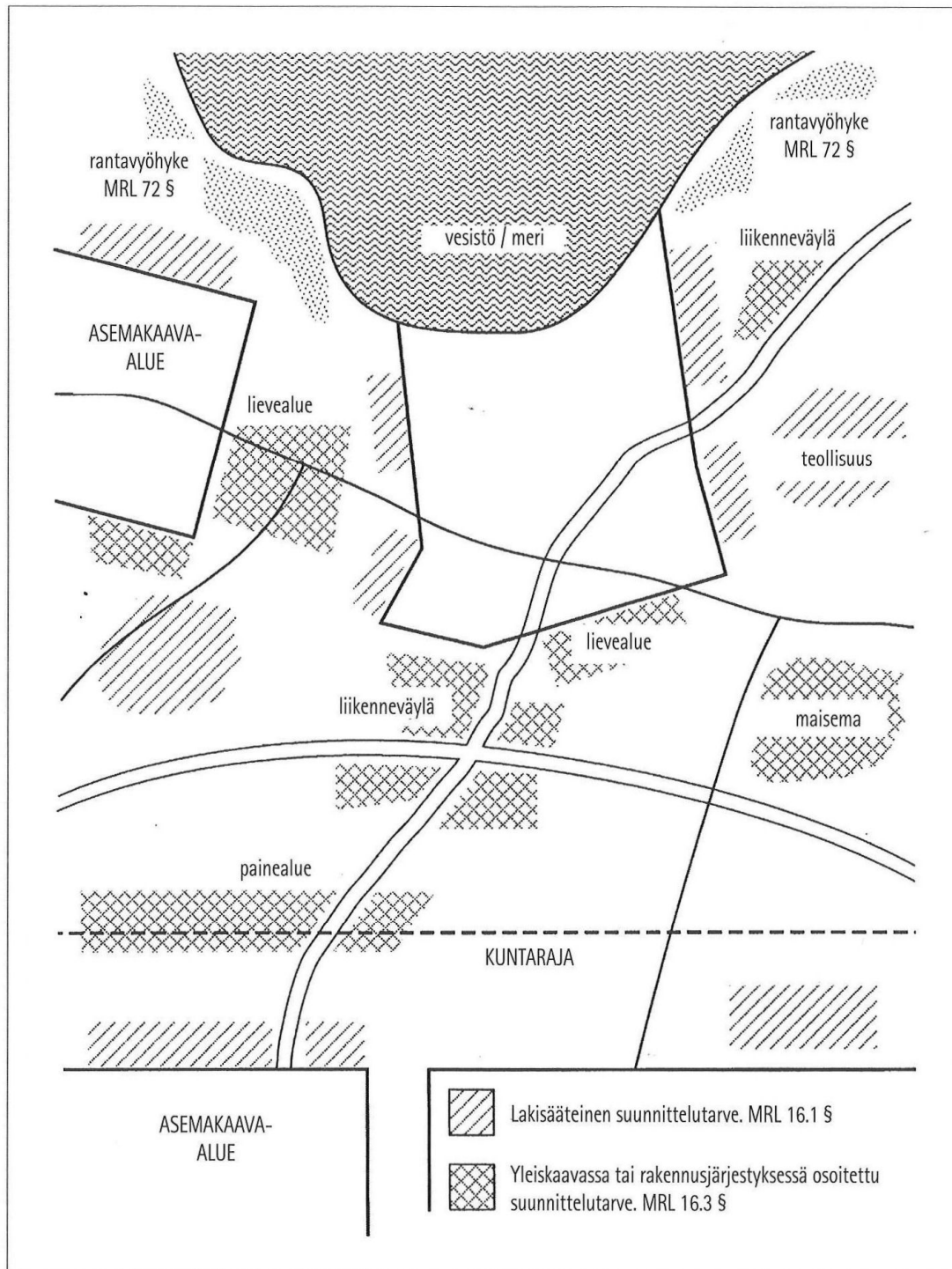
pungin lievealue, johon kohdistui merkittäviä rakentamispaineita. Rakentamisen painealueet saattavat taajamien lievealueiden lisäksi koskea hyvien liikenneyhteyksien varrella sijaitsevia alueita tai asuinympäristöltään miellyttäviä alueita kuten ranta-alueita. Ålön saaren tapauksessa oli osittain kysymys näistä kaikista. KHO huomautti, että kaupunki oli itse kaavaselostuksessaan todennut alueella olevan suunnittelutarvealueen luonteen, vaikka vain osa alueista oli yleiskaavassa merkitty suunnittelutarvealueiksi. Näin ollen rakentaminen ei voinut perustua yleiskaavaan, vaan alueen laajempi ja tarkempi suunnittelu edellytti asemakaavatasoista tarkastelua.

Tapauksessa KHO 2016:201 Ålön saarta ei ollut yleiskaavassa osoitettu suunnittelutarvealueeksi, vaikka siihen oli MRL 16.3 §:n mukaan mahdollisuus, ja kaupunki oli todennut alueella suunnittelutarvealueen luonteen¹⁹². Laissa ei kuitenkaan velvoiteta kuntaa osoittamaan suunnittelutarvealueita. Siten suunnittelutarvealueiden osoittaminen yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä on nähtävissä kunnan mahdollisuudeksi tiukentaa rakentamisen kontrollia jo ennen kuin suunnittelutarvetta MRL 16.1 §:n mukaan on olemassa. Tämä alleviivaa kunnan itsemääräämisoikeutta maankäytön suunnittelussa. Valitustuomioistuimet pitivät Ålön saarelle suuntautuvaa rakentamispainetta niin merkittävänä, että lupaa rakentamiselle ei MRL 44.2 §:n mukaan voitu antaa suoraan yleiskaavan perusteella ilman asemakaavaa tai suunnittelutarveratkaisua¹⁹³. Taajamien ja kasvavien kaupunkiseutujen lievealueiden rakentamisen määrä ja tehokkuus on yleensä sellainen, että alueelle on laadittava asemakaava¹⁹⁴.

¹⁹² Paraisten kaupunki 2014: 7.

¹⁹³ Myös Jääskeläinen ja Sytjänen 2014: 345.

¹⁹⁴ HE 102/2008 vp s. 13.



SUUNNITTELUTARVEALUEET

© Ekroos Et Majamaa
Maankäyttö- ja rakennuslaki

Kuva 2. **Lakisäätiset ja osoitetut suunnittelutarvealueet** (Ekroos ja Majamaa 2015:105).

Kuvassa 2 on esitetty esimerkinomaisesti suunnittelutarvealueen määräytymistä eri teki-
joiden perusteella. MRL 16.3 §:n perusteella suunnittelutarve on osoitettu kuvassa mai-
sema-arvojen ja liikenneväyliin liittyvien alueiden suunnittelun perusteella, asemakaava-
alueiden lievealueilla sekä kuntarajan kasvupainealueella. MRL 16.1 §:n perusteella mää-
räytyvistä alueista kuvaan on nimetty erikseen vain teollisuuden aiheuttama suunnittelu-
tarve. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi suuri osa kuvassa esitettyjen asema-
kaava-alueiden reuna-alueista on suunnittelutarvealuetta suoraan lain perusteella (MRL
16.1 §), vaikka vain osa niistä on osoitettu suunnittelutarvealueiksi kunnan toimesta.
Kuva havainnollistaa sen, miten eri momenttien mukaan olemassa olevat suunnittelutar-
vealueet voivat esiintyä limittäin ja osittain jopa päällekkäin. Kuvasta ilmenee myös kun-
nan valta osoittaa suunnittelutarvealueiksi alueita, joilla suunnittelutarve on sen mielestä
merkittävin ja ilmeisin. Kunnan osoittaessa suunnittelutarvealueita ei ole tarpeen käydä
läpi kaikkia asemakaavoittamattomia alueita, koska suunnittelutarpeen tulisi käydä ilmi
viimeistään rakennuslupaharkinnassa.

3.2.2. Erityiset ympäristöarvot tai ympäristöhaitat

Kunnalla on mahdollisuus osoittaa suunnittelutarvealueiksi myös alueita, joilla maan-
käyttöä on tarpeen suunnitella erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi.
Moniin edellä esitetyistä oikeustapauksista sisältyy myös ympäristönäkökulma¹⁹⁵. Onkin
selvää, että jos suunnittelutarvekysymyksissä käsitellään merkittävää rakentamista tai
suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä, joudutaan helposti kohtauslinjalle myös
ympäristöarvojen ja ympäristöhaittojen kanssa. Tapauksessa KHO 2008:29 selvitettiin
yrittäjätoiminnan ja luonnonarvojen yhteensopivuutta.

MRL 16.1 §:n mukaan suunnittelutarvealue on alue, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden
tydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Saman lain 16.3 §:n mukaan
kunta voi rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla on
odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla on tarpeen suunnitella
maankäyttöä erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi. LSL 65 §:n mu-
kaan hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitava asianmukaisesti, mikäli hanke todennä-
köisesti yksin tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa merkittävästi heikentää Natura 2000
-verkostoon sisällytetyn alueen luonnonarvoja. Espoon kaupunkisuunnittelulautakunta oli

¹⁹⁵ Esimerkiksi KHO 2005:3 ja KHO 2016:201.

myöntänyt yrittäjälle luvan ratsastuskeskuksen rakentamiseen sekä ratsastuskentän ja ulkotarhojen kunnostamiseen. Kaupunki oli rakennusjärjestyksessä osoittanut suunnittelutarvealueeksi kaikki asemakaavan ulkopuoliset alueet ja rakennuspaikka oli yleiskaavassa varattu osin julkisten palvelujen ja hallinnon alueeksi sekä osin maa- ja metsätalousalueeksi. Yleiskaavan mukaan alue on kulttuurihistoriallisesti merkittävää ympäristöä ja poikkeus- ja rakennuslupahakemuksissa on osoitettava, ettei alueen vesistöä saastuteta. Tila sijaitsee Matalajärven Natura 2000 -alueen välittömässä läheisyydessä. Rakentamishankkeesta valitettiin muun muassa sillä perusteella, että ympäristövaikutuksia ei ollut selvitetty ja hanke todennäköisesti vaarantaisi Matalajärven luontoarvot. Hallinto-oikeus katsoi, että hankkeelle voitiin tehdä myönteinen suunnittelutarveratkaisu ja se täytti myös MRL:n vaatiman poikkeusluvan edellytykset, vaikka kunta ei ollut selvittänyt poikkeamisen tarvetta. Suunnittelutarveratkaisun yhteydessä tehtyä ympäristöselvitystä pidettiin riittävänä. Myös KHO pysytti kaupungin ratkaisun. (KHO 2008:29.)

Tapauksessa oli ensi sijassa kyse tehtyjen ympäristöselvitysten riittävydestä. Luonnonsuojelulain 65 §:ssä edellytetään ympäristövaikutusten arviointia hankkeilta, jotka todennäköisesti vaarantavat Natura 2000 -verkostoon kuuluvia luonnonarvoja merkittävästi. Ratsastuskeskuksen tapauksessa hankkeen vaikutuksia ympäristöön oli selvitetty suunnittelutarveratkaisun yhteydessä ja ne todettiin vähäisiksi. Rakennuslupa oli myös liitetty ympäristönsuojeluun ja kulttuuriympäristöön liittyviä ehtoja. Toisekseen kysymys oli kaavan vastaisuudesta. Ratsastuskeskus oli tarkoitus toteuttaa vanhan käytöstä poistuvan ratsastustallin yhteyteen. Näin alueen maankäyttö ei olennaisesti muuttunut entisestä. Rakentamispaikka sijaitsi alueella, joka oli varattu keskiasteen koulutuksen tarpeisiin. Rakentamisen katsottiin sopivan olemassa olevan puutarhakoulun yhteyteen. Täten voitiin myöntää poikkeus yleiskaavasta.

Kolmanneksi tapauksessa KHO 2008:29 suunniteltu rakennusalue oli kokonaisuudessaan suunnittelutarvealuetta. Espoon kaupunki oli osoittanut rakennusjärjestyksellä kaikki asemakaavan ulkopuoliset alueet suunnittelutarvealueeksi ja ainakin osalla alueesta oli olemassa erityisiä ympäristöarvoja. Natura 2000 -verkostossa Matalajärvi edusti luontaisesti runsasravinteisia järviä, vaihtumissoita ja rantasoita, metsäluhtia ja lehtoja sekä rauhoitetun, uhanalaisen ja erityisesti suojeltavan hentonäkinruohon esiintymispaikkaa. Järvi kuului myös valtakunnalliseen lintuvesisuojaohjelmaan.

Mahdollisuudella osoittaa alueita suunnittelutarvealueiksi erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen perusteella on suora yhteys MRL:n 1.1 §:iin, jossa julistuksenomai-

sesti kerrotaan lain tavoitteena olevan alueiden käytön ja rakentamisen järjestäminen siten, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Lainkohdalla on vahvistettu nimenomaan perustuslain 20 §:ssä osoitettua ympäristöperusoikeutta¹⁹⁶. Ympäristöperusoikeus muodostuu kahdesta osasta. Perustuslain 20.1 §:ssa todetaan kaikkien yhteinen vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Toisessa momentissa annetaan julkiselle vallalle vastuu edistää jokaisen oikeutta terveeseen ympäristöön sekä mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain perusteluissa ympäristön suojelua, sen pilaantumattomuutta, puhautta, terveellisyyttä ja monimuotoisuutta pidetään tärkeänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Ympäristöperusoikeuteen kuuluva ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Siihen sisältyvät ensinnäkin ihmiselle terveellinen ja viihtyisä elinympäristö sekä ympäristönsuojelulliset tavoitteet. Ympäristöperusoikeuden katsotaan toteutuvan ensi sijassa muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.¹⁹⁷

Kestävään kehitykseen kuuluu useita eri osa-alueita ja näitä on mahdollista painottaa yhteiskunnan tarpeiden mukaan.¹⁹⁸ Ennen kaikkea kestävän kehityksen käsitteellä tarkoitetaan kuitenkin luonnonvarojen käytön ja maapallon resurssien järjestämistä niin, ettei tämän päivän tarpeiden tyydyttäminen vähennä tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan¹⁹⁹. MRL:n tavoitteena on parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä ohjata yhdyskuntakehitystä, toimintojen sijoitusta ja ympäristön käyttöä suuntaan, joka edistää kestävä kehitystä, vähentää ympäristöhaittoja ja säästää luonnonvaroja²⁰⁰. Sekä ympäristöperusoikeudesta, että kestävän kehityksen käsitteestä on johdet-

¹⁹⁶ Hallberg ym. 2015: 23.

¹⁹⁷ HE 309/1993 vp s. 66. Kuitenkin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on toiminnassaan linjannut viranomaisen vastuuta toimia luonnon edun puolesta. Oikeuskäytännössä ympäristöperusoikeuteen puolestaan ei ole usein viitattu, mikäli asia on voitu ratkaista muun lainsäädännön perusteella. (Viljanen, Heiskanen ja Raskulla 2016: 92.)

¹⁹⁸ Hollo 2009b: 22–23. Kestävän kehityksen historiallinen tausta on Brundtlandin komissiossa, jonka tehtävänä oli saattaa tasapainoon useita maailmanlaajuisia yhteiskunnallisia haasteita (Emt.: 21).

¹⁹⁹ Hallberg ym. 2015: 25.

²⁰⁰ HE 101/1998 vp s. 51–52.

tavissa ympäristön- ja luonnonsuojelullisia tavoitteita, jotka yksilöidään tarkemmin ympäristölainsäädännön kautta²⁰¹. Ympäristöoikeuden sisältöä määrittävät myös monet kansainväliset sopimukset ja EU-direktiivit²⁰².

Ympäristöä koskeva lainsäädäntö jakaantuu useisiin eri lakeihin, joiden lähtökohdat ja näkökulmat voivat olla erilaiset. MRL:n kannalta keskeisimmät ympäristöasioita koskevat lait ovat ympäristön pilaantumista ehkäiseviä säännöksiä kuten vesilaki (VesiL 587/2011 vp), ympäristönsuojelulaki (YSL 527/2014 vp), laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL 252/2017 vp²⁰³), terveysuojelulaki (TervSuojeluL 763/1994 vp) ja naapuruussuhdelaki (NaapL 26/1920 vp).²⁰⁴ MRL:n 197 §:ssä mainitaan erikseen velvollisuudesta ottaa määrätyissä asioissa huomioon joitakin luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain säädöksiä. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2008:29 oli suunnittelutarveratkaisun yhteydessä selvitetty rakentamishankkeen vaikutuksia Natura 2000 -verkostoon luonnonsuojelulain edellyttämällä tavalla. Seuraavassa tapauksessa KHO 2005:81 puolestaan oli pohdittavana vesilaissa määritellyn suoja-alueen suhde MRL:n mukaisiin rakentamisrajoituksiin.

Jo kumotun vesilain (264/1961 vp) 9 luvun 20 §:n mukaan vesioikeus voi pohjaveden ottamon perustamista koskevassa lupapäätöksessä tai eri hakemuksesta määrätä ottamon ympärillä olevan alueen vedenottamon suoja-alueeksi, jolla ilman vesioikeuden lupaa ei saa pitää vakituiseen oleskeluun tarkoitettua rakennusta tai muuta rakennusta tai rakennelmaa, josta pohjavesi voi saastua. Sama koskee toimintaa, joka voi heikentää ottamosta saatavan veden laatua. Saman lain 9 luvun 19 §:n perusteella suoja-alueen määrittämisestä toiselle johtuva edunmenetys on korvattava. Ympäristölupavirasto oli myöntänyt Kuopion kaupungille luvan Jänneimen pohjavesialueelle pohjaveden ottamiseen kaupungin vesihuollon toteuttamista varten. Alueella oli voimassa kaksi yleiskaavaa, joissa pohjavesialueet oli rajattu ja toimintaa niillä rajoitettu. Alueelle oli tekeillä suojelusuunnitelma ja suuri osa alueesta oli toimenpidekielossa vesilaitoksen toiminnan sisältävän yleiskaavan laatimisen vuoksi. Useat maanomistajat olivat valittaneet ratkaisusta ympäristöperustein sekä taloudellisen haitan perusteella. Valittajat katsoivat muun muassa, että rakentaminen alueella on kohtuuttomasti vaikeutunut vedenottamohankkeen vuoksi ja vaativat joko luvan kumoamista tai suoja-alueen määrittämistä. Kaupunginhallituksen mukaan suoja-alueen perusta-

²⁰¹ Hollo 2004: 22–23. Ympäristöoikeudessa myös soft law tulee usein otettavaksi huomioon esimerkiksi erilaisten luontoselvitysten ja luonnonympäristöön liittyvän tutkimustiedon kautta (Määttä ja Soininen 2016: 1050–1051). Katso myös Ahonen 2015: 444–445, Mäkinen 2004: 45 ja Määttä 2004:1099.

²⁰² Ekroos ym. 2010: 70–85. Kansainvälisistä sopimuksista ja EU-direktiiveistä tunnetuimpia lienevät biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (1992), Kioton pöytäkirja (1997), YVA-direktiivi, ympäristövastuudirektiivi, lintudirektiivi ja luontodirektiivi.

²⁰³ Ympäristövaikutusten arviointia on säädelty laintasoisesti jo vuodesta 1994 (468/1994 vp).

²⁰⁴ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 45–47.

minen ei ole ollut tarpeen vaan kaavamääräykset, laki ja valtakunnalliset tavoitteet suojelevat pohjavettä riittävästi. Ympäristölupavirasto totesi, että päätöksellä ei aseteta maanomistajille rakentamista tai maa- ja metsätalouden harjoittamista koskevia kieltoja tai rajoituksia eivätkä yleiskaavan muuttaminen ja yleiskaavassa vahvistettavat rakentamisoikeudet kuulu viraston toimivaltaan. Vaasan hallinto-oikeus on jättänyt tutkimatta esitetyt korvausvaatimukset yleiskaavan mukaisista rakennusrajoituksista ja rakennusoikeuksista sekä muista siihen liittyvistä edunmenetyksistä. Ympäristölupaviraston päätöksellä ei vaikeuteta yleiskaavan toteutumista tai rajoiteta maa- ja metsätalouden harjoittamista. Kysymykset yleiskaavan aiheuttamista menetyksistä tulee käsitellä maankäyttö- ja rakennuslain korvausjärjestelmän mukaan eikä vesilain mukaan. KHO toteaa, että vesilain 9 luvun 19 ja 20 §:n mukainen ottamon suoja-alue on perustettavissa vain terveydellisistä tai tärkeistä syistä. Suoja-alueen perustamiseen ei ole aihetta. (KHO 2005:81.)

Vaikka tapaus pintapuolisesti tarkasteltuna näyttää ympäristönsuojelutapaukselta, on siinä kysymys myös maanomistajien omista intresseistä. Kuopion kaupungilla oli tarve turvata vesihuolto. Jännevirran pohjavesialueen hyödyntäminen oli taloudellisesti ja ympäristöllisesti ainut toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Pohjaveden ottoa oli alettu valmistella jo 1996 ja pohjavesialue oli otettu huomioon alueen yleiskaavoissa muun muassa toimintepiderajoituksin. Vesilupaa myönnettäessä maanomistajat havahtuivat siihen, että pohjaveden suojelun vuoksi toimintaa alueella tulitaisiin mahdollisesti rajoittamaan aiempaa enemmän. Koska kyseessä oli myös pohjaveden valmistaminen rantaimetyttämällä pintavedestä, tulivat kyseeseen myös pintaveden pilaamista koskevat säännökset.

Tapauksessa KHO 2005:81 valittajat hakivat ensisijaisesti päätöksen kumoamista ja toissijaisesti suoja-alueen määräämistä, jolloin maanomistajat olisivat olleet oikeutettuja korvauksiin²⁰⁵. Hanke kuitenkin todettiin yleiskaavan mukaiseksi. Lisäksi kaupunki lausui vastineessaan hallinto-oikeudelle, että pohjavesialueet olivat rakennusjärjestyksen mukaan suunnittelutarvealueita, jolloin rakentamisen soveltuvuus alueelle ratkaistaan tapauskohtaisesti suunnittelutarvehakemusten yhteydessä. Siten rakentamista pohjavesialueilla ei rajoittanut pelkästään suunniteltu vedenotto tai yleiskaava vaan myös rakennusjärjestys. Suunnittelutarve pohjavesialueilla perustui eittämättä erityisiin ympäristöarvoihin ja ympäristöhaittojen välttämiseen, toisin sanoen ympäristönsuojelulakiin sisällytettyyn pohjaveden pilaamiskieltoon²⁰⁶.

²⁰⁵ Nykyisin vedenottamon suoja-aluetta koskevat säännökset on sijoitettu vesilain (587/2011 vp) 4. luvun 11–13 §:iin. Maanomistajalle suoritettavien korvausten lisäksi laissa säädetään vedenottamon omistajan mahdollisuudesta lunastaa suoja-alue.

²⁰⁶ Ekroos ym. 2010: 550.

Ympäristö on jaettavissa luonnonympäristöön ja kulttuuriympäristöön ja ympäristöarvoilla voidaan luonnonarvojen lisäksi tarkoittaa myös erilaisia kulttuuriarvoja²⁰⁷. Näin MRL:n yhteydessä tarkasteltavaksi tulee myös muu kuin ympäristön pilaamista rajoittava lainsäädäntö. Maankäytön ja rakentamisen osalta kulttuuriarvot näkyvät etenkin rakennussuojelussa (rakennusperintölaki 498/2010 vp), muinaismuistojen suojelussa (muinaismuistolaki) ja maisemansuojelussa. Rakennusten ja muinaismuistojen suojelu perustuu kulttuuriarvoihin. Suojeltava maisema sen sijaan voi olla arvokas joko luonnon arvojen tai kulttuuriarvojen perusteella.²⁰⁸ Kun suunnittelutarve voidaan yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksellä osoittaa ympäristöarvojen perusteella, voi suunnittelutarve perustua myös esimerkiksi viljelysmaiseman, kivikehän tai yksittäisen rakennuskokonaisuuden kuten kartanoalueen turvaamiseen. Kulttuuriympäristön suojelu on kirjattu omaksi kohdaksi alueiden käytön suunnittelun tavoitteissa (MRL 5 §), jossa täsmennetään MRL 1 §:ssä ilmaistua ympäristöperusoikeutta. Seuraavalla päätöksellä KHO 2005:79 suojeltiin valtakunnallisesti merkittävää kulttuurimaisemaa.

MRL 125.1 §:n mukaan rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Saman lain 126.1 §:n mukaan rakennuslupan sijaan rakentamiseen voidaan hakea toimenpidelupa sellaisten rakennelmien ja laitosten pystyttämiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa tarvittavaa ohjausta. Saman pykälän 2. momentin mukaan toimenpidelupa tarvitaan muunkin kuin rakennuksen sijoittamiseen, jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, maankäyttöön tai kaupunki- tai maisemakuvaan. MRL 129 §:n mukaan kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai toimenpiteeseen voidaan ryhtyä, kun asiasta on ilmoitettu rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennus- tai toimenpidelupaa tulee kuitenkin edellyttää, mikäli se on tarpeen yleisen edun tai naapurien oikeusturvan kannalta. Iisalmen kunta oli sallinut noin viisikymmentä metriä pitkän ja kolme metriä korkean aidan rakentamisen ilman rakennus- ja toimenpidelupaa. Iisalmen kunnan rakennusjärjestyksen mukaan haja-asutusalueella ei tarvita lupaa aidan rakentamiseen. Rakennuspaikka sijaitsee suunnittelutarvealueella. Alue on mainittu valtakunnallisesti arvokkaana kulttuurimaisemana Museoviraston ja ympäristöministeriön selvityksessä vuodelta 1993 sekä merkitty arvokkaaksi maisema-alueeksi Ylä-Savon maakuntakaavassa. Kuopion hallinto-oikeuden mukaan aita on pidettävä toimenpidelupaa edellyttävänä rakennelmana, kun otetaan huomioon sen rakenne, koko ja keskeinen sijainti arvokkaassa kulttuurimaisemassa. Asia palautetaan kunnan käsiteltäväksi. KHO pysyttää hallinto-oikeuden päätöksen ja huomauttaa lisäksi, että

²⁰⁷ Kuusiniemi, Kumpula, Ekroos ja Vihervuori 2001: 46. Myös esim. edellä tarkasteltu KHO 2008:29. Yleisesti ympäristönsuojelulla tarkoitetaan elinympäristön suojelua ihmisen toiminnalta, luonnonsojellulla luonnon ekologisen tilan säilyttämistä ja kulttuuriympäristön suojelulla rakennetun ympäristön arvojen säilyttämistä (Hollo 2016:6).

²⁰⁸ Ekroos ym. 2010: 527–538.

asiaan liittyvän julkisen edun vuoksi myös alueellisella ympäristökeskuksella oli vastoin hallinto-oikeuden päätöstä asiassa valitusoikeus. (KHO 2005:79.)
 Vaikka aitaa yleensä voidaan pitää kevyenä rakennelmana, oli tapauksessa kuitenkin kyseessä sangen massiivinen kulttuurimaisemaan sijoittuva elementti. Aitaa oli kokonsa ja ulkonäkönsä vuoksi pidettävä toimenpidelupaa edellyttävänä rakennelmana, vaikka rakennusjärjestyksessä olikin todettu, ettei haja-asutusalueella tarvita lupaa aidan rakentamiseen. Kyseessä oli suunnittelutarvealue, jolla oli kulttuurihistorian ja maisema-arvojen kautta erityisiä ympäristöarvoja. Viranomaisten laatimat kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevat valtakunnalliset inventoinnit tulee ottaa huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina²⁰⁹. Vaikka molemmat oikeusasteet tunnustivat kulttuuri- ja maisema-arvot, vain KHO piti niihin liittyvää julkista intressiä niin tärkeänä, että ympäristökeskukselle oli annettava hallintolainkäyttölain 6.2 §:n (HLL 586/1996 vp) mukaan valitusoikeus²¹⁰. Kun suunnittelutarvealuetta koskevat muuta haja-aluetta tiukemmat rakentamismääräykset²¹¹ ei kulttuurimaisemaan sopeutumaton aitaa voitu rakentaa pelkällä ilmoitusmenetelyllä²¹².

3.3. Ympäristövaikutusten laajempi tarkastelu suunnittelutarveratkaisun avulla

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä on MRL 16.2 §:n mukaan noudatettava myös mikäli rakentamisen ympäristövaikutusten merkittävyys edellyttää tavanomaista lupaharkintaa laajempaa harkintaa. Esimerkkeinä tällaisista tapauksista mainitaan esimerkiksi teollisuuslaitosten sijoittuminen kaavoittamattomille alueille. Mainitun tarkastelun on tarkoitus olla yksittäistapauksellista ja tarve suunnittelutarveratkaisun myöntämiseen selvitetään pääasiassa rakennuslupahakemuksen yhteydessä.²¹³ Seuraavassa esimerkkitapauksessa KHO pohti tuulivoimarakentamisen ympäristövaikutusten merkittävyyttä.

²⁰⁹ Ekroos ym. 2010: 536.

²¹⁰ Myös ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus huolehtii muun muassa alueiden käyttöä, kulttuuriympäristön hoitoa ja rakentamisen ohjausta koskevista tehtävistä sekä edistää toimialallaan kulttuuriympäristön hoitoa ja kulttuuriperinnön vaalimista (55/1995 vp). Laki on sittemmin kumottu lailla 903/2009 vp. Sen mukaan kulttuuriympäristön hoito on siirretty ELY-keskuksille lailla 897/2009 vp (HE 59/2009 vp s. 59–60).

²¹¹ Ekroos ja Majamaa 2015: 97.

²¹² Tapauksessa KHO 2003:97 suunnittelutarveratkaisullakaan ei voitu myöntää rakennuslupaa kulttuurimaisemaan näkyvälle paikalle sijoittuvalle omakotitalolle, vaikka läheisyydessä oli ennestään kaksi asuinrakennusta. Tapausta on käsitelty lähemmin luvussa 4.2.1.

²¹³ Ekroos ja Majamaa 2015: 96.

MRL 16.2 §:n mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamennettelyä laajempaa harkintaa. Saman lain 16.4 §:n mukaan rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella säädetään MRL 137 §:ssä. Padasjoen kunta oli myöntänyt luvan tuulivoimalan rakentamiseen alueelle, jolla ei ollut asemakaavaa eikä yleiskaavaa. Kunnan rakennustarkastaja oli pyytänyt asiasta lausunnon Hämeen ELY-keskukselta, joka oli viitannut tuulivoimalan korkeuteen ja maisemallisiin vaikutuksiin ja suositellut lupa-asiaa käsiteltävän toimenpideluvan sijasta rakennuslupa-asiana tai suunnittelutarveratkaisuna. Hakijan aiemmin saama tuulivoimalan rakennuslupa oli kumottu Kouvolan hallinto-oikeudessa puutteellisten selvitysten takia. Nyt hakija oli laadittanut hankkeesta maisemaselvityksen. Hallinto-oikeus arvioi, että hankkeen laatu, kokoluokka ja sijoittumisesta saatu selvitys huomioon ottaen hankkeen ympäristövaikutukset eivät edellyttäneet suunnittelutarveratkaisua. KHO pysyttää hallinto-oikeuden päätöksen. (KHO 2016:147.)

Ratkaisussa rakennusluvan hakija halusi rakentaa kiinteistölleen yhden tuulivoimalan tuottaakseen sillä sähköä kahdelle kesämökkitilalleen. Naapurit väittivät hankkeen heikentävän alueen maisemallisia arvoja, tuottavan kohtuutonta meluhaittaa ja vaarantavan alueen linnuston. Hakija oli kuitenkin teettänyt maisemaselvityksen, jossa todettiin meluhaitta ja vaikutukset maisemaan vähäisiksi. Lupahakemus oli ratkaistu kunnassa rakennuslupa-asiana. Kun hankkeella ei ollut merkittäviä ympäristövaikutuksia, ei rakennusluvan hakemisen yhteydessä tarvinnut tehdä suunnittelutarveratkaisua.

4. SUUNNITTELUTARVERATKAISUT SEKÄ KEHITTÄMISTARPEITA JA ONGELMIA

Edellä on käsitelty maankäytön suunnittelujärjestelmää ja suunnittelutarvealueita. Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin myönteisen suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä ja etenkin niitä ongelmakohtia, jotka useimmin johtavat tehdyn suunnittelutarveratkaisun hylkäämiseen valitustuomioistuimissa. Suunnittelutarvealueen määräytymistä ja suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä ei ole MRL:ssa määritelty täysin yhtäpitävästi²¹⁴. Tosin myönteisen suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä on nähtävissä jo suunnittelutarvealueen määräytymisen perusteissa²¹⁵. Yhteys on entistä selvempi eduskunnan hyväksytyä 31.3.2017 lakimuutoksen, jossa on selkeytetty MRL 137.1 §:n 1. ja 2. kohdan sanamuotoa (230/2017 vp)²¹⁶.

Taulukko 1. **Suunnittelutarvealueen ja suunnittelutarveratkaisun yhteydet.**

| SUUNNITTELUTARVEALUEEN MÄÄRÄYTYMINEN MRL 16 § | MYÖNTEISEN SUUNNITTELUTARVERATKAISUN EDELLYTYKSET MRL 137 § (230/2017 vp) | |
|---|--|---|
| Alueella tarve erityisiin toimenpiteisiin (16.1 §) Suunnittelua edellyttävä yhdyskuntakehitys (16.3 §) | Sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta (137.1,2 §) Ei haittaa kaavoitukselle tai muulle alueiden käytön järjestämiselle (137.1,1 §) | Ei johda merkittävään rakentamiseen eikä aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (137.4 §) |
| Erityiset ympäristöarvot tai ympäristöhaitat (16.3 §) | Sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä tai virkistystarpeiden turvaamista (137.1,3 §) | |

²¹⁴ Aer 2010: 29.

²¹⁵ Aer toteaa, että MRL 137 §:ssä ei mainita erityisten toimenpiteiden tarvetta tai maankäytön suunnittelun tarvetta (toisin kuin suunnittelutarvealueen määräytymisessä), joten näitä ei myöskään oteta itse suunnittelutarveratkaisussa huomioon (Aer 2010: 29). Hallituksen viimeisin esitys MRL:n muuttamiseksi kumoaa mielestäni Aerin näkemyksen (HE 251/2016 vp. s. 46). Nähdäkseni myös tarve maankäytön suunnitteluun on olemassa, mikäli suunnittelutarvehankkeen voidaan katsoa haittaavan kaavoitusta tai alueiden käytön järjestämistä.

²¹⁶ EV 22/2017 vp s. 6; HE 251/2016 vp s. 46. Suunnittelutarvealueen käsitettä ja suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiä on pidetty epämääräisinä (Heinilä 2014:55–56; HE 251/2016 vp s. 16).

Taulukossa 1 on esitetty karkealla tasolla suunnittelutarvealueen ja suunnittelutarveratkaisun määrittelyn yhteydet. On huomattava, että vanhassa säädöksessä mainittu haitallinen yhdyskuntakehitys (MRL 137.1,2 §) tarkoittaa uuden sanamuodon mukaan haitan aiheuttamista yhdyskuntateknisten verkostojen, liikenneväylien sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen järjestämisen kannalta²¹⁷. Tällä kuvataan niitä erityisiä toimenpiteitä, joiden perusteella lakisääteinen suunnittelutarvealue määräytyy MRL 16.1 §:n perusteella. Vastaava yhdyskuntakehitys on mainittu myös MRL:n 16.3 §:ssä. Yhdyskuntakehityksellä voidaan tarkoittaa kuitenkin myös yhdyskuntarakenteen (asuminen, työpaikat, palvelu, vapaa-aika, liikenne ja tekninen huolto) muutosta, jolloin MRL 16.3 §:n sisältö on laajempi²¹⁸. Pykälän alkuperäistä sanamuotoa on pidetty abstrakteina ja vaikeasti ymmärrettävinä²¹⁹. Suunnittelutarveratkaisun kannalta ei ole merkitystä sillä, millä perusteella suunnittelutarvealue on määräytynyt. Myönteisen suunnittelutarveratkaisun tulee joka tapauksessa täyttää kaikki MRL 137 §:n 1. ja 4. momentissa mainitut edellytykset.

Vaikka luvussa 3 onkin käsitelty suunnittelutarvealueen rajautumista, huomaamme, että käsitellyissä oikeustapauksissa on usein sivuttu myös itse suunnittelutarveratkaisun sisältöä. Oikeustapauksessa KHO 2004:28 omakotitaloa ei voitu rakentaa suunnittelutarveratkaisulla, koska rakentaminen olisi vaikeuttanut yleiskaavan toteuttamista (MRL 137.1,1 §). Tapauksessa KHO 2005:793 todettiin, että valtakunnallisesti merkittävään kulttuuri- ja maisemaympäristöön ei voitu rakentaa massiivista aitaa ilman rakennuslupamenettelyä (MRL 137.1,3 §). Oikeustapauksessa KHO 2008:29 ratsastuskeskuksen puolestaan ei katsottu aiheuttavan haitallisia ympäristövaikutuksia eikä haittaavan kaavoitusta tai alueiden käytön muuta järjestämistä (MRL 137.1 § 1 ja 3 kohta).

MRL:n 137.1,2 §:ssa esitettyä vaatimusta, jonka mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä²²⁰, on hankala löytää tuomioistuinten perusteluista ainakaan yksinään. Tämä johtunee osin siitä, että vaatimuksen sisältöä on pidetty hankalasti ymmärrettävänä ja toisaalta siitä, että säännöksen sisältö voidaan

²¹⁷ Myös HE 251/2016 vp s. 46.

²¹⁸ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014:29; Tilastokeskus 2017.

²¹⁹ HE 251/2016 vp s. 4546; Ympäristöministeriö 2014: 55–56.

²²⁰ Lain vanha sanamuoto (132/1999 vp).

käsittää osaksi momentin 1-kohdassa käsiteltyä kaavoitusta ja alueiden käytön järjestämistä. Silloin MRL:n 137.1,2 §:aan vetoaminen on tavallaan tarpeetonta, mikäli hanke on lainvastainen jo MRL 137.1,1 §:n perusteella. Sanamuotoa on nyt selkeytetty ja jääkin nähtäväksi, ryhdytäänkö kohtaan viittaamaan aiempaa enemmän. Esimerkiksi jäljempänä käsiteltävissä tapauksissa KHO 2004:11 ja KHO 2015:67²²¹ KHO on todennut rakennushankkeiden vaativan toimenpiteitä liikennejärjestelyjen tai yhdyskuntateknisten verkostojen kannalta vetoamatta kuitenkaan MRL 137.1,2 §:aan. Siirrymme seuraavaksi tarkastelemaan MRL 137.4 §:ssa kiellettyä merkittävää rakentamista, joka on samalla ehdoton este suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle²²².

4.1. Merkittävä rakentaminen

MRL 137.4 §:ssa kielletään myönteisen suunnittelutarveratkaisun tekeminen, mikäli suunniteltu rakentaminen johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Asiassa tulevat harkittavaksi muun muassa rakennushankkeen sijainti, koko ja hankkeen aiheuttamat vaikutukset. Tavallista suurempikin rakennushanke voidaan hyväksyä, jos sen vaikutukset eivät ole merkittäviä. Toisaalta pienempikin hanke voidaan hylätä, jos se aiheuttaisi esimerkiksi merkittävää liikenteen kasvua. Rakennuksen ympäristöllistä sallittavuutta ja toiminnan luonnetta arvioidaan viime kädessä myös ympäristönsuojelulain perusteella.²²³ Merkittävä rakentaminen on mainittu ehdottomana luvanmyöntämisestään myös poikkeuslupan osalta (MRL 171.2,4 §).

Hallituksen esityksessä esimerkkinä merkittävästä rakentamisesta suunnittelutarvealueella on mainittu vähittäiskaupan suurmyymälän rakentaminen²²⁴. MRL:iin on lainmuutoksella lisätty vähittäiskauppaa koskevat säädökset lukuun 9a (319/2011 vp ja muutokset 230/2017 vp), joten tällaista tilannetta tuskin tulee enää vastaan. Poikkeuslupaa koskien

²²¹ Molemmat katso luku 4.1.

²²² Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 777.

²²³ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 777.

²²⁴ HE 101/1998 vp s. 104.

hallituksen esityksessä mainitaan merkittävänä rakentamisena myös pientaloalueelle sijoittuva kerrostalo ja asuinalueelle sijoittuva suuri varasto²²⁵. Ympäristökeskusten edustajat ovat pitäneet MRL 137.4 §:ssa tarkoitettuina merkittävinä rakennushankkeina esimerkiksi asemakaava-alueen kylkeen sijoittuvaa teollisuusaluetta, lomakylää, suurteollisuuden rakennushankkeita, isoa työpaikkahanketta (noin 20 000 kerrosneliometriä), sikaalan laajentamista suursikalaksi ranta-alueella ja liikenneaseman (noin 2 000 kerrosneliometriä) rakentamista²²⁶. Tämän tyyppisiä hankkeita ei koskaan voida toteuttaa pelkällä suunnittelutarveratkaisulla vaan ne vaativat aina asemakaavaa²²⁷. Oikeuskäytännössä suunnittelutarveasioita käsittelevät ratkaisut ovat harvoin perustuneet merkittävään rakentamiseen. Tästä esitän esimerkkinä kolme oikeustapausta.

MRL 43 §:n 1. ja 2. momentin mukaan rakentaminen ei saa vaikeuttaa yleiskaavan toteuttamista. Tästä voidaan hakea poikkeusta MRL 171 §:n mukaan. Poikkeaminen ei saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista tai alueiden käytön muuta järjestämistä eikä johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. MRL 16.1 §:n mukaan suunnittelutarvealue muodostuu, kun alueen käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttäminen edellyttää erityisiä toimenpiteitä. Tuusulan kaavoituslautakunta oli myöntänyt poikkeusmenettelynä ehdollisen toimenpideluvan 18-reikäisen golfkentän rakentamiseen. Kenttä sijoittuu alueille, jotka on oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa merkitty maa- ja metsätalousalueiksi. A, B ja C ovat valituksessaan esittäneet hankkeen toteuttamisen vaativan yleiskaavamuutosta. Helsingin hallinto-oikeus on pitänyt hanketta maankäytön vaikutusten kannalta merkittävänä ja edellyttää, että ennen toimenpideluvan myöntämistä, on arvioitava tarve suunnittelutarveratkaisun tekemiseen ja mahdollisuus sen myöntämiseen. Hallinto-oikeus on kumonnut kaavoituslautakunnan päätöksen. KHO:n mukaan kyseessä on MRL 16.1 §:n mukainen suunnittelutarvealue ja hankkeen toteuttaminen ilman kaavallista tarkastelua aiheuttaisi haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. KHO on pysyttänyt hallinto-oikeuden päätöksen. (KHO 2005:77).

Ensimmäisessä tapauksessa kysymys golfkentän rakentamisesta oli ratkaistu alun perin poikkeuslupamenettelyllä. Valittajien mukaan golfkentän toteuttaminen olisi vaatinut kaavamuutoksia. Hallinto-oikeus totesi, että yleiskaavan kaavamääräykset eivät olleet sillä tavoin sitovia, että hankkeelle olisi pitänyt sen vuoksi hakea poikkeuslupaa. Toisaalta hallinto-oikeuden mukaan hankkeen vaikutukset olivat niin merkittävät, että lupaa ei olisi voitu myöntää poikkeuslupamenettelyllä. Näin hallinto-oikeus edellytti, että en-

²²⁵ HE 101/1998 vp s. 116.

²²⁶ Ympäristöministeriö 2002: 43.

²²⁷ Heinilä 2014: 37.

nen toimenpideluvan myöntämistä on selvitettävä tarve ja mahdollisuus suunnittelutarveratkaisun tekemiseen, vaikka merkittävä rakentaminen estää niin poikkeamisen (MRL 171.2,4 §) kuin myönteisen suunnittelutarveratkaisunkin (MRL 137.4 §)²²⁸.

KHO ei tapauksessa KHO 2005:77 perustellut omaa ratkaisuaan merkittävällä rakentamisella vaan yleiskaavan vastaisuudella ja edellytti, että hankkeelle tuli saada poikkeus yleiskaavoista aiheutuvasta MRL 43.1 §:ssa säädetystä ehdollisesta rakentamisrajoituksesta. KHO totesi myös, että ilman kaavallista tarkastelua toteutettuna golfkenttähanke aiheuttaisi haittaa kaavan toteutumiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Näin poikkeamisen edellytykset on selvitettävä ennen toimenpideluvan myöntämistä. Kun KHO:n päätös samassa asiassa oikeuslähdehierarkian mukaan ylittää hallinto-oikeuden päätöksen, jää toimenpideluvan kumoamisen perusteeksi laissa kielletty yleiskaavan vastainen rakentaminen. Vastaavaan lopputulokseen on päädytty myös myöhemmin luvussa 4.2.1. käsiteltävässä tuulivoimatapauksessa KHO 2013:183²²⁹. Hallinto-oikeus kumosi myönteisen suunnittelutarveratkaisun, koska hanke olisi johtanut vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. KHO päätyi samaan lopputulokseen, mutta perusteli päätöksen maakuntakaavan vastaisella rakentamisella.

Merkittäväksi rakentamiseksi voidaan katsoa myös rakentaminen, joka täysin poikkeaa alueen nykyisestä käytöstä ja rakentamisesta. Vaikka seuraavassakaan oikeustapauksessa päätöstä ei ole tehty MRL 137.4 §:n merkittävän rakentamisen perusteella, on tapauksessa kuitenkin todettu hankkeen johtavan ympäröivästä asutuksesta ja alueen nykyisestä käytöstä poikkeavaan rakentamiseen.

MRL 137.1 §:n mukaan rakennusluvan myöntäminen suunnittelutarvealueella edellyttää, että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä johda haitalliseen yhdyskuntakehitykseen. MRL 138.1 §:n mukaan toimenpidelupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvin osin MRL 137 §:n säädöksiä. Kirkkonummen yhdyskuntatekniikan lautakunnan lupa- ja valvontajaosto oli myöntänyt ehdollisena suunnittelutarveratkaisuna luvan 18-reikäisen golfkentän toteuttamiseksi Kauhalan kylässä. Alue on yleiskaavassa merkitty maatalousalueeksi, jolla sallitaan maatalouden ja siihen soveltuvien elinkeinojen harjoittaminen. Alueella sijaitsee lukuisia muinaisjäännöksiä ja historiallinen kylätie, jonka varrella on kylämäistä asutusta. Hankkeesta on jätetty useita valituksia, joissa vedotaan muun muassa tuleviin ympäristöhaittoihin ja liikenneturvallisuuden

²²⁸ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 852.

²²⁹ Katso myös KHO 24.8.2016/3485 (käsitellään luvussa 4.3.2.)

heikkenemiseen. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan hanke täyttää MRL 137.1 §:ssa asetetut edellytykset ja kunnan päätös pysyy voimassa. Valituksissa esiintuotuihin seikkoihin on vastattu annetuissa selvityksissä tai ne tullaan ratkaisemaan ehtojen mukaisissa toimenpidelupa- ja ympäristölupakäsittelyissä. KHO puolestaan toteaa hankkeen johtavan alueen nykyisestä käytöstä poikkeavaan rakentamiseen. Tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa ei voida saada sellaista riittävää selvitystä, että hanketta voitaisiin arvioida asemakaavan sisältövaatimusten kannalta. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Hallinto-oikeuden ja kunnan päätökset asiassa kumotaan. (KHO 2008:37.)

Tässäkään oikeustapauksessa ratkaisua ei perustella merkittävällä rakentamisella vaan sillä, että hanke aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Vaikuttaa siltä, että suunnittelutarveharkinnassa merkittävät rakentamishankkeet tunnistetaan ja estetään viranomaisten toimesta jo alkuvaiheissaan tai sitten tällaiset hankkeet voidaan todeta lainvastaisiksi myös muilla perusteilla. Seuraava oikeustapaus lienee toistaiseksi ainut KHO:ssa ratkaistu tapaus, joka on lainvoimaisesti perusteltu MRL 137.4 §:n mukaisella merkittäviä vaikutuksia aiheuttavalla rakentamisella²³⁰. Tämä kolmas asiaa käsittelevä oikeustapaus liittyy omakotitalojen rakentamiseen suunnittelutarveratkaisulla.

MRL 137.4 §:n mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa merkittävään rakentamiseen. Uuraisten ympäristölautakunta oli hyväksynyt suunnittelutarveratkaisuna 15 omakotitalon rakentamisen Hirvaskankaalle, Uuraisten ja Äänekosken rajalle alueelle, jolla esiintyy rakentamispainetta molemmista kunnista. Alueelle on laadittu oikeusvaikutukseton yleiskaava sekä maankäytön yleissuunnitelma. Hallinto-oikeus on todennut, että suunnittelutarveratkaisulla on tarkoitus ratkaista yksittäisiä, sopivaksi todettuja hankkeita. Kyseessä on kuitenkin kaavoitusta korvaava kokonaista aluetta koskeva rakentamispäätös ja ympäristölautakunnan päätös on lainvastainen. KHO toteaa alueen kehityksen vaativan oikeusvaikutteista kaavaa erityisesti yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi, sisäisen liikenteen järjestämiseksi ja rakennuspaikkojen tarkoituksenmukaiseksi sijoitteluksi. Hanke johtaisi merkittävään rakentamiseen. Hallinto-oikeuden päätös pysytetään voimassa. (KHO 2004:11.)

Tapauksessa pidettiin kiellettyinä rakentaa yhdellä suunnittelutarveratkaisulla viisitoista omakotitaloa samalle alueelle. Alueelle oli laadittu oikeusvaikutukseton yleiskaava ja Keski-Suomen lääninhallitus oli myöntänyt rakennushankkeelle poikkeusluvan, joka oli umpeutunut. Alueelle oli suunniteltu pientalovaltaista asumista ja pienteollisuutta ja alueen kunnallistekniikka oli rakennettu valmiiksi. Kun suunnittelutarveratkaisulla kuitenkin

²³⁰ Heinilä 2014: 37, alav. 127.

kin on tarkoitus ratkaista yksittäisiä rakennushankkeita, katsottiin viidentoista omakotitalon rakentaminen vaikutuksiltaan niin merkittäväksi hankkeeksi, että sitä ei voitu toteuttaa ilman lainvoimaista kaavaa.

Eduskunta on vastikään hyväksynyt lain, jolla mahdollistetaan suunnittelutarveratkaisun tekeminen alueellisena²³¹. Kysymys on siitä, että kunta voi päättää yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan perusteena myös suunnittelutarvealueella. Tällöin yksittäisille rakentamishankkeille ei enää tehdä suunnittelutarveratkaisua, vaan alueen soveltuminen rakentamiseen ratkaistaan ennalta kunnan päätöksellä.²³² Ensi silmäyksellä tuntuisi siltä, että menettely mahdollistaisi esimerkiksi viidentoista omakotitalon rakentamisen yhdellä rakennusluvalla. Sääöksessä kuitenkin nimenomaan kielletään merkittävä rakentaminen ja haitallisten ympäristövaikutusten syntyminen myös kunnan tekemän alueellisen suunnittelutarveratkaisun perusteella (MRL 137 a § 2. mom., 230/2017 vp). Täten viidentoista omakotitalon rakentaminen alueellisella suunnittelutarveratkaisulla on mahdollista vain, mikäli se ei johda merkittävään rakentamiseen.

Hallituksen esityksen mukaan rakennuspaikkojen enimmäismäärä alueellisen suunnittelutarveratkaisun yhteydessä tulee arvioida tapauskohtaisesti ja huomioida se, milloin rakentamisen ohjaaminen vaatii asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jota voidaan käyttää rakennusluvan perusteena²³³. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu MRL 137 a §:n mukaan poikkeaa ajatuksellisesti suunnittelutarveratkaisusta MRL 137 §:n mukaan nimenomaan siinä, että jälkimmäisellä ratkaistaan suunnittelutarve yhden rakennushankkeen osalta, alueellisella suunnittelutarveratkaisulla myönteinen päätös voidaan antaa useille rakennushankkeille ennakoidusti.

Merkittävän rakentamisen määrittelyssä tulisi Heinilän²³⁴ mukaan ottaa entistä paremmin huomioon yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen muodostuminen merkittäväksi niiden kasautuessa samalle alueelle. KHO:n vuosikirjaratkaisun KHO 2004:11 valossa on nyt

²³¹ EV 22/2017 vp s. 6.

²³² HE 251/2017 vp s. 46–47.

²³³ HE 251/2017 vp s. 47.

²³⁴ Heinilä 2014: 7–8, 38.

selvää, että viidentoista omakotitalon rakentamista yhdellä suunnittelutarveratkaisulla rakentamispainealueella ei voida pitää hyväksyttävänä. Kuitenkin tosiasiallisesti monilla suunnittelutarvealueilla rakennetaan enemmänkin omakotitaloja yksittäisillä suunnittelutarveratkaisulla, mikä pidemmän päälle johtaa merkittävään rakentamiseen. Lupaviranomaisilta vaaditaan harkintaa siinä, milloin rakentaminen muuttuu merkittäväksi eikä myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja voida enää tehdä. Tällöin viranomaisten on myös pohdittava, miten maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti, kun merkittävän rakentamisen kynnyksessä jossain vaiheessa ylittyy.²³⁵ Nykyisin suunnittelutarveratkaisussa voidaan ottaa huomioon samalle alueelle jo myönnetty tai haetut suunnittelutarveratkaisut, mutta vain rajoitetusti ennakoitu vaikutus maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutuessa. Yksittäisten ratkaisujen tulee siis perustua lähitulevaisuudessa nähtävään rakentamiseen.²³⁶

Toisaalta oikeuskäytännössä on nähty myös kunnan mahdollisuus ennakoida yhdyskunnan tiivistymistä jo ennen lainvoimaisten kaavojen laatimista. Seuraavassa tapauksessa suunnittelutarveratkaisuun voitiin sisällyttää ehto kiinteistön liittämistä olemassa olevaan vesi- ja viemäriverkostoon.

MRL 137.1 §:n perusteella rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä. Saman lain 137.6 §:n (476/2004 vp) mukaan suunnittelutarveasialla ratkaistaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä MRL:n 173174 §:issä säädetään poikkeamismenettelystä. MRL 174.1 §:n mukaan poikkeamispäätökseen voidaan ottaa tarpeelliset määräykset ja ehdot. Jyväskylän kaupungin yleiskaavapäällikkö oli tehnyt myönteisen suunnittelutarveratkaisun omakotitalon rakentamiseksi ehdolla, että kiinteistön rakennukset liitetään yleiseen vesi- ja viemäriverkkoon. Jyväskylän kaupunkirakennelautakunta oli hylännyt ehtoja koskevan oikaisuvaatimuksen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on hylännyt kaupunkirakennelautakunnan ehtoja koskevan päätöksen. Hallinto-oikeuden mukaan vesi- ja viemäriverkostoon liittymisellä tai liittymättä jättämisellä ei ole vaikutusta arvioitaessa rakentamisen vaikutusta kaavoitukseen, alueiden käytön järjestämiseen tai yhdyskuntakehitykseen. Liittymisen osalta kysymys on vesihuoltolain 11 §:n perusteella tehtävästä erillisestä ratkaisusta. KHO katsoo, että tiivistyvän yhteiskunnan muodostumisen kannalta olennaisia perusratkaisuja voidaan, näiden ratkaisujen pitkävaikutteisuus huomioon ottaen, edistää jo silloin, kun voidaan havaita, että maankäyttö on tiivistymässä. Näin vesi- ja vie-

²³⁵ Heinilä 2014:38. Maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta, suhteellisuusperiaatteesta ja omaisuuden suojusta suunnittelutarveratkaisussa myös Aer 2010: 32–33, 35.

²³⁶ Heinilä 2014: 38, alav. 127; Syrjänen 1999: 155. Oikeuskäytännössä on nähty muitakin tapauksia, joissa rakentamispainealueilla on otettu huomioon myös mahdollinen tuleva rakentaminen, esim. Kuopion hallinto-oikeus 19.7.2011 nro 11/0276/3 ja 27.9.2011 nro 11/0342/3 (Heinilä 2014: alav. 127).

märiverkkoon liittymistä koskevalle ehdolle on ollut hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja kaupunkirakennelautakunnan ehtoja koskeva päätös palautetaan voimaan. (KHO 2015:67.)

Tapauksessa oli kyseessä nauhamainen rakentamispainealue, jonka läheisyyteen oli suunnittelutarveratkaisua tehtäessä valmistumassa Hyrkkölän vesiosuuskunnan vesi- ja viemäriverkosto. Kunta oli laatinut alueelle yleiskaavaluonnoksen, jossa pysyvän asutuksen rakentamisen ehtona pidettiin muun muassa kiinteistöjen liittämistä vesi- ja viemäriverkkoon. Muutaman vuoden aikajänteellä alueella oli ratkaistu tai vireillä neljä suunnittelutarvehakemusta. KHO katsoi, että kunnalla oli oikeus edellyttää tavanomaisiksi katsottuja yhdyskuntateknisiä ratkaisuja, joita tulitaisiin edellyttämään myös alueen oikeusvaikutteisessa kaavassa²³⁷. Näin kunta pystyi hallituksen esityksen²³⁸ mukaisesti suunnittelemaan riittävästi suunnittelutarvealueen maankäyttöä. Omissa perusteluissaan kunta vetosi myös siihen, että vesi- ja viemäriverkostosta annettavien ehtojen johdosta alueen maanomistajia kyettiin kohtelemaan tasa-arvoisesti, haettiinpa rakennuslupaa sitten ennen tai jälkeen kaavoituksen.

4.2. Hyvä hallinto ja perusoikeudet osana maankäytön suunnittelua

Suomessa kansalaisilla on oikeus hyvään hallintoon. Tämä oikeus on määritelty sekä perustuslaissa (PL 21 §) sekä Euroopan Unionin (EU) perusoikeuskirjassa. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi jokaisella on oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan, saada perusteltu päätös sekä hakea päätökseen muutosta. Hallintoasioiden käsittelyä koskee myös julkisuusvaatimus. (PL 21.2 §)²³⁹ EU:n perusoikeusasiakirjan vaatimukset koskevat ensi sijassa unionin toimielimiä ja laitoksia, mutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vaatimusten on käytännössä todettu koskevan myös unionin

²³⁷ Ratkaisun jälkeen suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä on selkeytetty siten, että ne edellyttävät rakentamisen sopivuutta myös yhdyskuntateknisten verkostojen kannalta. Näin ehto vesi- ja viemäriverkostoon liittymisestä voidaan perustella suoraan MRL 137.1,2 § perusteella. (230/2017 vp.) Huomattavaa on, että hallituksen esityksen mukaan ainoastaan pykälän sanamuotoa on muutettu, tarkoituksena ei ole ollut muuttaa oikeuskäytäntöä (HE 251/2016 vp s. 46). Tällöin ratkaisu olisi voitu alun perinkin perustella MRL 137.1,2 §:n mukaan.

²³⁸ HE 101/1998 vp s. 104.

²³⁹ Mäenpää 2013: 86. Käsittelyn julkisuudesta lisää luvussa 4.3.2.

jäsenvaltioita niiden soveltaessa EU-oikeutta²⁴⁰. Perusoikeuksien on jo edellä luvussa 3.2. todettu olevan perustuslaissa nimettyjä perustavanlaatuisia oikeuksia, joiden toteutumista julkisen vallan on edistettävä²⁴¹. Hyvän hallinnon vaatimuksiin on siis suhtauduttava vakavasti myös maankäytön suunnittelussa. Hyvän hallinnon toteutumista edesauttavat muun muassa hallintolain²⁴² 6 §:ssä määritellyt hyvän hallinnon periaatteet: tarkoitussidonnaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, luottamuksensuojan periaate sekä yhdenvertaisuusperiaate²⁴³.

Hallinto-oikeudelliset periaatteet koskevat kaikkea viranomaisten hallintotoimintaa²⁴⁴, myös maankäytön suunnittelua ja suunnittelutarveratkaisuja²⁴⁵. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella pyritään varmistamaan, että viranomaisen käyttää valtaansa siihen, mihin se on tarkoitettu²⁴⁶. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että kaavaa laadittaessa on otettava huomioon sen tavoitesäännökset. Suunnittelutarveratkaisujen osalta kyseeseen voi tulla vaikka siitä huolehtiminen, että ratkaisuilla edistetään toimivaa yhdyskuntarakennetta eikä ajeta poliittisia tavoitteita²⁴⁷.

Suhteellisuusperiaatteen tarkoitus on huolehtia siitä, että viranomaisen toiminnan vaikutavuus on oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin. Kansalaisille ei esimerkiksi saa asettaa kohtuuttoman suuria sanktioita tai rajoituksia suhteessa asiassa tavoiteltavaan hyötyyn. Periaatteella on läheisiä yhtymäkohtia kohtuullisuuteen, vaikka sitä ei luetakaan varsinaisiin oikeusperiaatteisiin.²⁴⁸ Suhteellisuusperiaate näkyy esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:67, jossa myönteisen suunnittelutarveratkaisun ehtona oli kiinteistön liittämisen vesi- ja viemäriverkostoon. Suunnittelutarveratkaisun epääminen olisi voitu nähdä kohtuuttomana, kun käytettävissä oli ehto, jonka avulla ratkaisun edellytykset voitiin toteuttaa.

²⁴⁰ Mäenpää 2011: 8–10.

²⁴¹ Karapuu 2011: 63–64, 75–76.

²⁴² Hallintolaki kokonaisuudessaan toimii hyvän hallinnon takeet määrittelevänä standardisäännöksenä (Mäenpää 2011b: 29).

²⁴³ Mäenpää 2011b: 4.

²⁴⁴ Mäenpää 2011b:58–59; Laakso 1990: 202–206.

²⁴⁵ Niemivuo ym. 2010: 120–121.

²⁴⁶ Niemivuo ym. 2010: 129.

²⁴⁷ Syrjänen ja Jääskeläinen 2014: 64–65.

²⁴⁸ Mäenpää 2013: 157–158.

Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisten tekemien ratkaisujen tulee olla objektiivisesti perusteltavissa niin, että voidaan varmistua mielivallan kielloilta.²⁴⁹ Objektiviteettiperiaate tulee selvimmän esiin esteellisyyssäännöksissä, jotka on kirjattu erikseen hallintolain 2730 §:iin²⁵⁰. Esteellisenä pidetään viranhaltijaa tai luottamushenkilöä, jolla on tai voidaan olettaa olevan henkilökohtainen intressi ratkaistavaan asiaan²⁵¹. Luottamushenkilöiden esteellisyydestä on säädetty lisäksi kuntalain 97 §:ssä (KuntaL 410/2015 vp). Maankäytön kysymyksissä kysymys esteellisyydestä on noussut esiin esimerkiksi pienten kuntien yleiskaavoja hyväksyttäessä²⁵². Vastaavia tilanteita voi syntyä myös esimerkiksi osoitettaessa rakennusjärjestyksellä suunnittelutarvealueita tai annettaessa alueellisia suunnittelutarveratkaisuja.

Luottamuksensuojalla asetetaan viranomaiselle velvollisuus turvata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tällä tarkoitetaan sitä, että kansalaisten tulee voida luottaa viranomaisten tekemien ratkaisujen oikeellisuuteen ja pysyvyyteen²⁵³. Rakennuslainsäädännössä luottamuksensuoja on hankalasti lähestyttävä asia, sillä maankäytön suunnittelun luonteeseen kuuluu muun muassa mahdollisuus muuttaa kaavoja. Maanomistajalla on kuitenkin oikeus odottaa, että oikeusvaikutteinen kaava toteutuu ja sen sekä lupamääräysten mukaisesti rakennetut rakennukset saavat olla paikallaan. Luvanhakijoilla on myös oikeus odottaa, että viranomaisten antamat ohjeet lupien hakemiseksi ovat oikeat ja että kunnassa vallinnut suunnittelukäytäntö jatkuu. Näin esimerkiksi suunnittelutarveratkaisujen myöntämisperiaatteiden tulisi toteutua samanlaisina eri lupahakemuksissa.²⁵⁴ Hallinto-oikeudellisista oikeusperiaatteista yhtymäkohtia suunnittelutarveratkaisuihin on etenkin seuraavaksi käsiteltävällä yhdenvertaisuusperiaatteella.²⁵⁵

²⁴⁹ Mäkinen 2004: 51.

²⁵⁰ Koivisto 2014: 119.

²⁵¹ Mäenpää 2013: 156–157. Esteellisyydestä esim. Mäenpää 2011a:155–173.

²⁵² Ekroos ja Majamaa 2015: 2015 227; Mäenpää 2011b:85. Esim. KHO 2005:45, jossa luottamushenkilö oli esteellinen maa-aineslupan käsittelyssä.

²⁵³ Niemivuo ym. 2010 132.

²⁵⁴ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 67–69.

²⁵⁵ Hallinto-oikeudellisten periaatteiden lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin voidaan lukea myös muun muassa hallinnon lainalaisuusperiaate, palveluperiaate, neuvonta, hyvä kielenkäyttö ja viranomaisten yhteistyö (PL 2 §; HL 7–10 §; Niemivuo ym. 2010:120).

4.2.1. Yhdenvertaisuusperiaate suunnittelutarveratkaisuissa

Yhdenvertaisuus esiintyy lainsäädännössä useassa eri yhteydessä. Edellä on todettu sen kuuluvan hallinto-oikeudellisiin oikeusperiaatteisiin, jotka toteuttavat hyvää hallintoa perusoikeutena. Sen lisäksi yhdenvertaisuus on itsenäinen perusoikeus (PL 6 §) ja siihen sisältyvä syrjinnän kieltö kansainvälinen ihmisoikeus²⁵⁶. Yhdenvertaisuus ja syrjintäkieltö on vahvistettu EU:n perusoikeuskirjan 20 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa²⁵⁷. Yhtenä perusoikeusuudistuksen tehtävänä olikin nimenomaan vahvistaa Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen perusoikeusjärjestelmässä²⁵⁸. Perusoikeusuudistus onkin edistänyt perusoikeuksien huomioon ottamista myös lakien soveltamisessa pelkän lainsäädännön sijaan²⁵⁹. Viranomaisilla katsotaan nykyään olevan velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista aiemman heikentämiskiellon sijaan²⁶⁰. Yhdenvertaisuus edellyttää, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eriarvoiseen asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella (PL 6.2 §). Lisäksi säädetään erikseen lasten tasa-arvoisesta kohtelusta (PL 6.3 §) sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisestä (PL 6.4 §).

Hallintotoiminnassa yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa viranomaista käsittelemään ja ratkaisemaan samanlaiset asiat samalla tavalla²⁶¹. Lupia myöntävän viranomaisen tulisi myös noudattaa johdonmukaista linjaa lupa-asioissa. Mikäli kunnassa on ollut tapana tehdä myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja, tulisi niin olla jatkossakin. Jossain toisessa kunnassa ratkaisulinja voi olla esimerkiksi kasvupaineista johtuen toisenlainen. Perustelusta syystä, kuten oikeuskäytännön muuttuessa, ratkaisulinjaa voidaan toki muuttaa, mutta muutoksen tulee muodostua uudeksi ratkaisulinjaksi.²⁶²

Vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta ei tarkoita sitä, että kaikkien maanomistajien tulisi saada rakentaa maalleen saman verran ja samalla tavalla vaan sitä, että

²⁵⁶ Hallberg 2011: 42.

²⁵⁷ Ojanen ja Scheinin 2011: 228.

²⁵⁸ Ojanen 2014: 943.

²⁵⁹ Saraviita 2005: 69.

²⁶⁰ Ojanen 2014: 943.

²⁶¹ Husa ja Pohjolainen 2014: 232.

²⁶² Husa ja Pohjolainen 2014: 232; Mäkinen 2004: 49

rakentamisen edellytysten ollessa samanlaiset, tulisi lupapäätöstenkin olla samanlaiset. Maankäyttöön liittyvissä asioissa on otettava huomioon myös maankäyttöä koskeva lain-säädäntö, joten esimerkiksi kaavojen sisältövaatimukset tai rakentamiselle laissa asetetut edellytykset saattavat mahdollistaa eroja maanomistajien kohtelussa²⁶³. On täysin mahdollista, että päällisin puolin samanlaisilta näyttävissä rakennushankkeissa on sellaisia eroja, että vain toinen niistä saa myönteisen suunnittelutarveratkaisun²⁶⁴. Voi esimerkiksi olla, että vaikka rakennuspaikat sijaitsisivat lähellä toisiaan, toinen rakennushanke rikkoo kulttuurimaiseman ja toinen ei. Seuraavassa oikeustapauksessa hakija ei saanut lupaa omakotitalon rakentamiseen, vaikka rakentamispaikan välittömässä läheisyydessä sijaitsi ennestään uudehko omakotitalo²⁶⁵.

MRL 137.1,3 §:n mukaan rakentamisen suunnittelutarvealueelle tulee olla sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Sipoon kunnan tekniikka- ja ympäristölautakunnan lupajaosto oli hylännyt suunnittelutarvehakemuksen omakotitalon rakentamiseksi Hindsbyn perinnemaisemaan korkealle, avoimelle paikalle. Helsingin hallinto-oikeus on kumonnut päätöksen ja palauttanut asian lupajaoston käsiteltäväksi. Katselmuksen perusteella hallinto-oikeus katsoo, että suunniteltu rakentaminen on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- ja kulttuuriympäristön arvojen säilymistä. Suunnitellun rakennuksen soveltuminen ympäröivään rakennuskantaan ja maisemaan voidaan arvioida rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. KHO kumoaa hallinto-oikeuden päätöksen ja saattaa voimaan kunnan alkuperäisen lupapäätöksen. Toimitettuaan rakennuspaikalla katselmuksen KHO toteaa, että suunniteltu rakennushanke rikkoisi vanhan rakennuskannan ja peltomaiseman muodostaman kokonaisuuden siitakin huolimatta, että rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä sijaitsee omakotitalo, joka on rakennettu vuonna 1988 myönnetyn rakennusluvan perusteella. Rakentaminen ei ole sopivaa maisemalliselta kannalta ja se vaikeuttaa erityisten kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä. (KHO 2003:97.)

Tapauksessa suunniteltu rakentaminen todettiin lainvastaiseksi, koska se olisi vaikeuttanut kulttuuriympäristön säilyttämistä sekä rikkonut olemassa olevan maisemakokonaisuuden. Merkitystä ei ollut sillä, että rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä sijaitsi viitisentoista vuotta vanha omakotitalo, joka oletettavasti myös poikkesi vanhasta rakennuskannasta. Merkitystä sen sijaan oli sillä, että suunniteltu rakentaminen olisi sijoittunut

²⁶³ Mäenpää 2013: 148. Katso myös Määttä ja Soininen 2016: 1043.

²⁶⁴ Esim. Määttä 1999: 287.

²⁶⁵ Esimerkkitapaus ei vastaa täysin tekstissä esitettyä dilemmaa kahdesta samanaikaisesta rakennushankkeesta, joista vain toinen hyväksytään. Oikeustapausselostuksessa esitetyn aineiston perusteella on hankala arvioida, olisiko vuonna 1988 rakennusluvan saanut rakennus saanut myönteisen suunnittelutarveratkaisun vuonna 2003.

näkyvälle paikalle kahden suojellun rakennuksen väliin. Vaikka tapauksessa ei nimenomaisesti vedottu yhdenvertaisuuteen, on viittauksessa uudempaan rakennuskantaan nähtävissä yhdenvertaisuuden elementtejä. Kulttuuriympäristön säilyminen oli kuitenkin tekijä, jonka perusteella maanomistajien yhdenvertaisuus sai väistyä. KHO:n ratkaisusta esitettiin myös eriyvä mielipide, jonka mukaan suunnittelutarveratkaisussa olisi voitu edellyttää rakennuksen sijoittamista siten, että kulttuurimaisema olisi säilynyt. Tällöin hallinto-oikeuden päätös olisi voitu pitää voimassa.

Suunnittelutarvealueilla kysymys on myös siitä, että suunnittelutarveratkaisulla korvataan asemakaavaa, joka hallituksen esityksen mukaan on ensisijainen vaihtoehto suunnittelutarvealueen maankäytön hallitsemiseksi²⁶⁶. Asemakaavalle on asetettu MRL:ssä tiukat sisältövaatimukset. Kaavoitettavalle alueelle tulee mahtua paitsi asuinrakentamista, myös liiketoimintaa, yleisiä alueita ja liikenneväyliä. Näin asemakaavassa ei voida myöntää rakennusoikeutta kaikille maanomistajille, vaan osa alueista tarvitaan muuhun käyttöön. Maanomistajia on tällöin mahdoton kohdella täysin tasapuolisesti. Kaavaa kuitenkin pidetään lainvoimaisena ja yhdenvertaisuusvaatimukset täyttävänä, kun sen laadinnassa on noudatettu kaavojen sisältövaatimuksia sekä toimittu kaavahierarkian ja lain tavoitteiden mukaisesti.²⁶⁷

Kun suunnittelutarveratkaisut osaltaan korvaavat kaavaa, ei niillä voida myöntää rakennusoikeutta niin paljon, että asemakaavan laatiminen kävisi mahdottomaksi. Rakennuslupia myönnettäessä on jätettävä suunnitteluvара kaavan laatimista varten²⁶⁸. Tämä tulee ottaa huomioon tehtäessä myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja. Muutoin nopeimmat maanomistajat ehtisivät käyttää sen rakennusoikeuden, joka alueelle on mahdollista myöntää.²⁶⁹ Rantarakentamisessa on ohjenuoraksi maanomistajien tasapuolisessa kohte-

²⁶⁶ HE 101/1998 vp s. 41.

²⁶⁷ Syrjänen 1999: 156–157.

²⁶⁸ Suunnitteluvaran ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun tärkeys on tuotu esiin myös hallituksen esityksessä MRL:n muuttamiseksi (HE 251/2016 vp. s. 46).

²⁶⁹ Hallberg ym. 2015: 886 ja Partinen 2009: 28.

lussa vakiintunut niin sanottu emätilaperiaate. Monissa kunnissa tätä tarkastelutapaa hyödynnetään myös muilla suunnittelutarvealueilla.²⁷⁰ Seuraavassa oikeustapauksessa KHO on ottanut kantaa maanomistajien tasapuoliseen kohteluun suunnittelutarvealueella.

MRL 137.1 §:n mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Arvioinnissa on muiden seikkojen ohella otettava huomioon yhdenvertaisuusperiaate. Alueiden maanomistajia ei voida kaavassa asettaa toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevien säännösten mukaan ole maankäytöllisiä perusteita. Kyseessä oli suunnittelutarvealue, jota ei ollut pidettävä MRL 72 §:n mukaisena ranta-alueena. KHO:n päätöksen mukaan maanomistajien yhdenvertaisuutta oli arvioitava ensinnäkin lähialueen emätiloilla tapahtuneen rakentamisen perusteella ja toisaalta ottamalla huomioon palstoitussuunnitelman vakiinnuttama tilanne kyseisellä alueella. (KHO 23.5.2006/1352.)

Edellä esitetyssä tapauksessa kyseessä ei ollut MRL 72 §:ssä tarkoitettu ranta-alue. Arviotaessa maanomistajien yhdenvertaisuutta tapauksessa oli kuitenkin noudatettava emätilatarkastelua sekä palstoitussuunnitelmaa. Myös oikeustapauksessa KHO 2016:119 edellytettiin maanomistajien tasapuolista kohtelua. Kunnan sisäisiä mitoitusohjeita ei kuitenkaan pidetty oikeudellisesti sitovina rakennusoikeuksia jaettaessa²⁷¹.

4.3. Suunnittelutarveratkaisut hallintotuomioistuimissa

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti lain toimivuuden seuraamista²⁷². Jo ensimmäisessä seurantaraportissa vuodelta 2002 huomattiin tarve seurata tarkemmin MRL:iin liittyviä valituskäytäntöjä. Hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä suunnittelutarveasioissa on selvitetty kolmessa eri selvityskokonaisuudessa, jossa

²⁷⁰ Ympäristöministeriö 2014:60. Emätilaperiaatteen mukaan rakennusoikeus suhteutetaan ennalta määrätyn vuoden tilajakoon. Kullekin emätilalle myönnetään tietty määrä rakennusoikeutta, joka sitten jaetaan emätilan ja siitä lohkottujen tilojen kesken. Jo käytetty rakennusoikeus eli lähinnä rakennuspaikat otetaan huomioon rakennusoikeutta vähentävänä tekijänä myönnettäessä uusia lupia. Emätilaperiaatetta on toisaalta pidetty yhdenvertaisuusnäkökulmasta huonosti sopivana muiden maaseutu-alueiden kuin ranta-alueiden rakennusoikeuden määrittelyyn. (Emt.: 60.) Myös Majamaa 2003: 606–607.

²⁷¹ KHO totesi kunnan mahdollisuuden laatia ohjeita maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Rakentamisoikeuksien määrittely ei kuitenkaan voinut nojautua yksinomaan ohjeisiin.

²⁷² Ekroos ja Majamaa 2015: 11; EV 248/1998 vp s. 1.

kussakin on tarkasteltu eri vuosien tuomioistuinratkaisuja.²⁷³ Viimeisin selvitys on vuodelta 2013. Kunnissa tehdään vuosittain keskimäärin 2 400 suunnittelutarveratkaisua, joista noin 7 % joutuu muutoksenhaun kohteeksi²⁷⁴.

Viimeisimmän selvityksen mukaan hallinto-oikeuteen myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista valittivat useimmiten ELY-keskukset ja yksityishenkilöt. Kielteisissä ratkaisuissa valittajana oli useimmiten luvanhakija tai muu yksityishenkilö. Myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin hallinto-oikeuksissa 72 % ja kielteisistä 6 %. Kumoamisperusteena oli 9 %:ssa menettelyvirhe ja 91 %:ssa ratkaisun sisältö. KHO:n valituksissa suurimpana valittajaryhmänä olivat yksityishenkilöt ja kunnat. Viimeisimmän selvityksen perusteella KHO:ssa kumottiin vain 6 % hallinto-oikeuksien tekemistä suunnittelutarveratkaisua koskevista päätöksistä. KHO kuitenkin muutti perusteluja 44 %:ssa hallinto-oikeuksien päätöksistä, vaikka piti itse päätöksen ennallaan.²⁷⁵ Tulokset ovat monin osin samankaltaisia kuin aiemmissa selvityksissä. ELY-keskusten tekemistä valituksista hyväksytään hallinto-oikeuksissa yli 70 %, joten ELY-keskusten rooli kuntien myönteisten suunnittelutarveratkaisujen valvojana vaikuttaa merkittävältä²⁷⁶.

Ympäristöministeriön selvityksissä ylivoimaisesti useimmin myönteinen suunnittelutarveratkaisu kumottiin sillä perusteella, että se aiheuttaisi haittaa alueen kaavoitukselle²⁷⁷. Tähän sisältyy muun muassa yhdyskuntateknisiä asioita sekä uuden taaja-asutuksen muodostumista, mutta myös kaavojen sisältövaatimukseen liittyviä näkökohtia kuten tarve ympäristönsuojeluun tai kulttuuriarvojen säilyttäminen²⁷⁸. Myönteisen suunnittelutarveratkaisun yhteyksiä kaavoitukseen on pitkälti käsitelty luvussa 3. Toisena sisältöön liittyvänä syynä on nähty vaatimus maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun, jota on myös käsitelty edellä merkittävän rakentamisen yhteydessä. Tätä muutoksenhakuperustetta ei

²⁷³ Ympäristöministeriö 2014: 166. Selvitykset ovat laatineet Wähä (2004) sekä Partinen (2009) ja (2013). Wähän työtä on tarkentanut Heinilä (2005).

²⁷⁴ Ympäristöministeriö 2014: 168.

²⁷⁵ Partinen 2013: 40, 46–48, 51–53.

²⁷⁶ Ympäristöministeriö 2014: 165, 176.

²⁷⁷ Heinilä 2005: 22; Partinen 2009: 21; 2013:29.

²⁷⁸ Partinen 2009: 2223 ja Heinilä 2005: 21.

ole suoraan kirjoitettu MRL 137 §:n edellytyksiin, mutta se on johdettavissa perusoikeuksista ja liittyy myös muuhun kuin merkittävään rakentamiseen tai suunnittelutarveratkaisuihin.

Menettelyyn liittyvillä syillä suunnittelutarveratkaisusta valitettiin yleisimmin toimivallan ylityksen perusteella²⁷⁹. Suuressa osassa tapauksia tämä on liittynyt kysymykseen toimivallan jaosta kunnan ja ELY-keskuksen välillä liittyen suunnittelutarpeeseen ranta-alueella²⁸⁰. Jätän toimivaltakysymykset tämän työn ulkopuolelle. Muissa menettelyvirheisiin perustuvissa tapauksissa on vedottu muun muassa päätöksen huonoon perusteluun, kuulemisen ja lausuntojen puutteellisuuteen sekä puutteisiin selvityksissä ja vaikutusarvioinneissa²⁸¹. Menettelyvirheeseen perustuvia tapauksia on lukumääräisesti vähän, joten niitä ei ole perusteltua asettaa yleisyysjärjestykseen. Käsittelen tässä työssä lähemmin selvityksiä sekä kuulemista (osallistumista ja vuorovaikutusta), jotka nousevat esiin kaavavalitusten yhteydessä²⁸². Selvitykset ja kuuleminen ovat laajuudeltaan usein erilaisia kaavoitusmenettelyssä ja suunnittelutarveratkaisussa. Ero on merkittävä, kun ajatellaan, että suunnittelutarveratkaisun myöntämisen vaihtoehtona on yleensä lainvoimaisen kaavan laatiminen.

4.3.1. Selvitykset suunnittelutarveratkaisuihin

Selvitysten riittävyys suunnittelutarveasioissa on tullut esille jo luvussa 3 käsiteltäessä oikeustapauksia KHO 2005:3 (Sipoon suunnittelutarvealuearajaus), KHO 20.1.2005/84 (Oulun suunnittelutarvealuearajaus) ja KHO 2012:67 (Espoon ratsastuskeskus). Samassa yhteydessä on lyhyesti esitelty viranomaisen selvitysvastuuta hallintoasioissa. MRL:n mukaan kaavan tulee perustua suunnitteluun, jossa arvioidaan kaavan merkittävät vaikutukset. Tätä suunnittelua tulee edeltää riittävät tutkimukset ja selvitykset. Selvitysten tulee sisältää ympäristövaikutusten lisäksi yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. (MRL 9 §, 254/2017 vp; MRA 1 §) Selvitysten luonne on

²⁷⁹ Heinilä 2005: 21, Partinen 2009: 19; 2013: 42.

²⁸⁰ Partinen 2009:20; 2013: 48.

²⁸¹ Heinilä 2005: 21, Partinen 2009: 19; 2013: 42.

²⁸² Malin 2008: 16, Huttunen 2013: 15. Esim. KHO 2009:77 ja KHO 2012:22.

määritelty lainsäädännössä joustavasti, jotta niitä voidaan soveltaa kuhunkin kaavatyypin. Selvitysten laatua ja laajuutta selvennetään kaavaselostuksiin liittyvillä säännöksillä (MRA 10, 17 ja 25 §, 895/1999 vp, 348/19.5.2005 vp ja 145/9.3.2017 vp), joissa määritellään ne seikat, joiden osalta kaavan vaikutukset on esitettävä.²⁸³ Siksi selvitysten laajuus ja laatu voi vaihdella kaavan lajista ja kohdealueesta riippuen. Kaavojen sisältövaatimukset on esitetty edellä luvussa 2 kunkin kaavamuodon yhteydessä. Rakennusjärjestyksen osalta selvitysvaatimus perustuu hallintolakiin (HL 31 §).

Hallintolain 31 §:ssä säädetään yleisesti viranomaisen selvitysvelvollisuudesta hallintoasian selvittämisessä. Perusajatuksena on, että viranomaisen tulee huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että viranomaisen tulee yksin hankkia kaikki päätöksenteossa tarvittava selvitys. Viranomaisella on mahdollisuus pyytää asianosaista hankkimaan puuttuvaa selvitystä tai pyytää lausuntoja muilta viranomaisilta²⁸⁴. Ympäristölainsäädännössä on runsaasti säädöksiä siitä, millaisia selvityksiä luvanhakijan tulee esittää saadakseen hakemuksensa hyväksytyksi²⁸⁵. Samoin säädetään asian selvittämiskeinoista kuten katselmuksista, tarkastuksista ja lausuntojen hankkimisesta²⁸⁶. Näin myönteistä suunnittelutarveratkaisuakaan ei voi saada toimittamatta viranomaisen pyytämiä selvityksiä tai edesauttamatta niiden hankintaa. Selvittämisvastuu²⁸⁷ lupa-asioissa jakautuu viranomaisen ja luvanhakijan välille²⁸⁸.

²⁸³ Hallberg ym. 2015: 1342.

²⁸⁴ Esimerkiksi tapauksessa KHO 2016:147 kunnan viranomainen oli pyytänyt ELY-keskukselta lausuntoa oikean menettelytavan selvittämiseksi.

²⁸⁵ Asianosaisella on velvollisuus myötävaikuttaa asian selvittämiseen, mikäli hän on itse saattanut asian vireille (Mäenpää 2013: 423).

²⁸⁶ Tarukannel ja Tolvanen 2010: 944.

²⁸⁷ Selvittämisvastuulla tarkoitetaan oikeudellista vastuuta hankkia ja esittää hallintoasian käsittelemiseksi tarpeellinen selvitys (Mäenpää 2013: 423).

²⁸⁸ Hallintolainkäytössä selvittämisvastuulla tarkoitetaan tuomioistuimen vastuuta siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tuomioistuimen ja muiden osapuolien velvollisuutta hankkia ja esittää selvityksiä kutsutaan selvittämisvelvollisuudeksi. (Aer 2009: 765.)

Hallinto-oikeudessa tai ympäristöoikeudessaakaan ei ole säädetty tyhjentävästi siitä, millaista selvitystä hallintopäätöstä tehtäessä voidaan pitää riittävänä. Tämä määräytyy ai-neellisoikeudellisen sääntelyn ja tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella.²⁸⁹ Esimerkiksi MRL 137.1,2 §:ssa säädetty kielto vaikeuttaa erityisten luonnonarvojen säily-mistä edellyttää selvitystä siitä, millaisia luontoarvoja hankkeen vaikutusalueella on, mil-laisia vaikutuksia hankkeella on niihin ja miten kyseisiä luontoarvoja suojellaan. Tämä edellyttää usein myös luonnontieteisiin pohjautuvaa tietoa ja selvitystä, jonka laajuutta on hankala arvioida etukäteen. Lisäksi etenkin luontoselvitysten luotettavuutta voi olla hankala arvioida. Kaikkia mahdollisia vaikutuksia on vaikea ennustaa eikä esimerkiksi liito-oravahavaintojen puuttuminen tarkoita välttämättä sitä, että niitä ei alueella olisi²⁹⁰. Vastaavia ongelmia voi esiintyä arvioitaessa muutoksia yhdyskuntarakenteeseen²⁹¹. Hal-lintoviranomaisen tulee päättää, milloin selvitykset ovat riittävät. Tätä säädellään myös muualla lainsäädännössä esimerkiksi luonnonsuojelusäädöksissä tai laissa ympäristövai-ikutusten arvioinnista²⁹². Maankäytön suunnittelussa hyödynnetään seuraamusharkintaa eli tulevaisuuteen suuntautuvien vaikutusten arviointia niin ympäristöasioissa kuin yh-dyskuntarakenteen osalta²⁹³. Tämän toteuttamiseksi selvitysten on oltava riittävät.

Selvittämisvelvollisuutta käsitellään myös hallintolainkäytössä (hallintolainkäyttölaki 586/1996 vp, HLL 33 §). Myös hallintolainkäyttölain mukaan selvittämisen laajuus rat-kaistaan tapauskohtaisesti, sillä valitusviranomaisen on huolehdittava asian selvittämi-sestä ja tarvittaessa osoitettava osapuolille, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Vali-tusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu vaativat.²⁹⁴ Hallintotuomioistuin voi vaatia osapuolilta asiassa lisäselvitystä, jota vaaditaan yleensä siltä, jolle tiedon hankki-minen on helpointa. Tämä on usein viranomainen. Kunnallisasiassa valitusviranomaisen selvitysvastuuta onkin siirretty kunnalle. Asianosaista ei voida velvoittaa toimittamaan

²⁸⁹ Tolvanen ja Tarukannel 2011: 1117; Suvantola 2006: 562. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2006:37 sel-vittämisvastuu kuului Metsäkeskukselle eikä se ollut sidottu asianosaisten selvityksiin.

²⁹⁰ KHO 25.6.2003/1543. KHO totesi liito-oravien esiintymispaikkojen ja havaintomäärien vaihtelevan vuosittain huomattavasti, joten YVA-selvityksiä voitiin päivittää tarvittaessa.

²⁹¹ Vaikka yhdyskuntasuunnittelussa voidaan käyttää vaikutusten arviointiin erilaisia malleja ja ohjelmia, ovat vaikutukset usein niin monitahoisia, että niitä on hankala täysin hahmottaa edeltä käsin.

²⁹² Suvantola 2006:562.

²⁹³ Airaksinen 2015: 721.

²⁹⁴ Tarukannel ja Tolvanen 2010: 946.

selvitystä vastoin tahtoaan, tällöin hän kuitenkin kantaa riskin siitä, että asiassa ei saada riittävää selvitystä ja se ratkaistaan vastoin hänen etuaan²⁹⁵. Hallintolainkäytössä kiinnostus kohdistuu hallintomenettelyyn, menettelyn ja käytetyn tiedon dokumentointiin, harkinnan käytön dokumentointiin ja hallintopäätöksen perusteluihin sekä perustelujen vastaavuuteen edellä mainittuihin tekijöihin. Ratkaistavana olevan hallintoasian selvitysten osalta arvioitavaksi tulee lähinnä se, onko asiaa hallintomenettelyssä selvitetty riittävästi ja onko selvitysten pohjalta päädytty oikeisiin johtopäätöksiin.²⁹⁶

Selvitysten riittävyydellä hallintoprosessissa tarkoitetaan myös riittävää selvitystä menettelyn dokumentoinnista, hallintomenettelystä ja muista edellä mainituista seikoista. Valitusviranomaisen voi hankkia asiassa lisäselvitystä myös hallintomenettelyssä laadituista selvityksistä, mutta on tapauskohtaista, voidaanko tätä pitää tarpeellisena. Mikäli valitusviranomaisen toteaa, että hallintoviranomaisen päätöskäsittelyssä käyttämät selvitykset ovat puutteelliset, on hallintomenettelyssä tapahtunut menettelyvirhe ja asia voidaan palauttaa viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi²⁹⁷. Vaikka hallintolaisissa ja hallintolainkäyttölaissa molemmissa puhutaan selvittämisvelvollisuudesta ja molemmilla pyritään asian totuudelliseen selvittämiseen, ne eivät ole sisällöllisesti sama asia²⁹⁸.

Rakentamisen suunnittelutarvealueella tulee perustua ensisijaisesti asemakaavaan²⁹⁹. Toissijaisesti rakentaminen voi perustua oikeusvaikutukselliseen yleiskaavaan tai sellaiseen yksittäistapaukselliseen ratkaisuun, jonka yhteydessä rakentamisen sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmin. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon yhdyskuntakehitys, ympäristöarvot ja tuleva maankäyttö.³⁰⁰ Siten myös suunnittelutarveratkaisuja annettaessa, asiaa tulee selvittää osin kaavavaatimusten mukaisesti.

²⁹⁵ Tarkka 2015: 516–520. Valitusviranomaisella on velvollisuus hankkia saatavilla oleva selvitys, vaikka osapuolet eivät sitä kykenisi (tai haluaisi) hankkimaan (Aer 2003). Ilman osapuolien myötävaikutusta osa tarpeellisesta selvityksestä voi jäädä saamatta. Valitusviranomaisella on asiassa ratkaisupakko ja se tekee ratkaisun arvioituaan, että asiaa on riittävästi selvitetty eri näkökulmista. Käytännössä hallintotuomioistuin hankkii harvoin lisäselvitystä itse, vaan edellyttää sitä asian osapuolilta. (Tarkka 2015; Aer 2009:766.)

²⁹⁶ Tolvanen ja Tarukannel 2011: 1124, 1126.

²⁹⁷ Aer 2008: 772.

²⁹⁸ Tolvanen ja Tarukannel 2011: 1117; Aer 2009: 762.

²⁹⁹ Ekroos ja Majamaa 2015: 98.

³⁰⁰ HE 101/1998 vp s. 104.

Toissijaisesti noudatetaan hallintolain vaatimuksia asian riittävästä selvittämisestä³⁰¹. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2012:67 ratsastuskeskuksen osalta oli tehty luonto- ja ympäristöselvityksiä, jotka todettiin riittäviksi. Sen sijaan luvussa 3.3. käsiteltyyn tuulivoimatapaukseen KHO 2016:147 sisältyi viittaus luvanhakijan aiempaan lupahakemukseen, joka kumottiin, koska se ei sisältänyt MRA 64 §:n mukaista selvitystä hankkeen vaikutuksesta maisemaan ja naapureihin.

Yhtenä syynä suunnittelutarveratkaisujen runsauteen on pidetty sitä, että niitä annettaessa ei ole tarvetta saman laajuisiin selvityksiin kuin kaavaa laadittaessa³⁰². Onkin totta, että yksittäistä suunnittelutarveratkaisua tehtäessä harvoin on tarvetta selvittää rakentamisen vaikutuksia kaavoituksen edellyttämässä laajuudessa. Edellä on kuitenkin käsitelty esimerkiksi suunnittelutarveratkaisujen alueellista kasautumista ja rakentamisen muuttamista merkittäväksi, jolloin alueen kaavoituskynnys tulee vastaan eikä alueen maankäytön järjestämistä enää voida ratkaista yksittäisillä suunnittelutarveratkaisuilla niihin liittyvine selvityksineen. Useiden näkemysten mukaan ajan ja työpanoksen säästäminen kaavoituksesta ja selvityksistä tingittäessä johtaa suuriin kunnallisteknisiin sekä kuljetus- ja palvelukustannuksiin suunnittelemattoman asutuksen myötä³⁰³. Toisaalta jotkin rakentamishankkeet ovat yksinäänkin niin laajoja, että niiden vaikutuksia ei voida enää selvittää suunnittelutarveratkaisun yhteydessä. Tästä esimerkkinä on oikeustapaus tuulivoimapuiston rakentamisesta.

MRL 137 §:n mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä noudatetaan, milloin rakentamisen ympäristövaikutusten selvittäminen edellyttää tavanomaista laajempaa lupaharkintaa. Rakentaminen ei myöskään saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle tai johtaa haitalliseen yhdyskuntakehitykseen. Rakentamisen tulee myös olla sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä tai virkistystarpeiden turvaamista. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen

³⁰¹ Erityisen ja yleisen selvittämisvelvollisuuden raja on toisinaan hieman häilyvä. Erityislainsäädännössä voidaan määrätä selvittämisvelvollisuudesta tyhjentävästi. Tällöin tulee harkittavaksi se, tuleeko hallintolain yleinen selvitysvelvollisuus (HL 31 §) sovellettavaksi lainkaan. Viime kädessä asia ratkaistaan hallintotuomioistuimessa, jossa myöskään ei ole täysin yksiselitteistä, kuinka paljon hallintotuomioistuin voi puuttua hallinnon selvityspuolelle. (Tarukannel ja Tolvanen 2010: 944–945.)

³⁰² Ympäristöministeriö 2014: 49. ELY-keskuksissa ja kunnissa koetaan resurssipulaa maankäytön suunnittelussa. Kaavoittajat kokevat selvitysten vievän resursseja muusta maankäytön suunnittelusta, vaikka selvitysten koetaankin parantaneen kaavojen laatua. Selvitykset koettiin usein liian yksityiskohtaisiksi kaavojen tarkoitukseen nähden. (Ylinen, Hokkanen, Miettinen & Pahkasalo 2013: 55–56, 76; Puustinen ym. 2013: 27, 36, 61; Ympäristöministeriö 2014: 63.)

³⁰³ Ympäristöministeriö 2014: 54; Heinilä 2014: 6, 47; Ristimäki, Kalenoja & Tiitu 2011: 8.

eikä aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Sastamalan kaupunki oli hyväksynyt suunnittelutarveratkaisuna viiden tuulivoimalan rakentamisen alueelle, joka oli maakuntakaavassa merkitty valtakunnallisesti erittäin arvokkaaksi kallioalueeksi ja joka sijaitsi maakunnallisesti arvokkaita kulttuuri- ja maisema-arvoja omaavan alueen lähistöllä. Pirkanmaan ELY-keskus vaati Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta päätöksen kumoamista lainvastaisena. Hallinto-oikeus kumosi kunnan päätöksen todeten, että tuulivoimalahanke johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen eikä tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa voida saada riittävää selvitystä hankkeen arvioimiseksi eri maankäyttötarpeiden yhteensovittamisen ja kulttuuriympäristön säilyttämisen kannalta. Tuulivoimarakentamisen edellytykset kyseisellä alueella tulee tutkia kaavatarkastelussa. KHO totesi hankkeeseen suostumisen aiheuttavan haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Yksittäisellä suunnittelutarveratkaisulla ei voida saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta voitaisiin arvioida asemakaavan tai tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan³⁰⁴ erityisten sisältövaatimusten kannalta. Hallinto-oikeuden päätös pysyy voimassa. (KHO 2013:183.)

Tapauksessa tuulivoimahankkeen katsottiin edellyttävän asemakaavatasoista tai vähintään yleiskaavatasoista suunnittelua suunnittelutarveratkaisun sijasta. KHO katsoi tuulivoimarakentamisen yleensäkin olevan laajuudeltaan sellaista, ettei suunnittelutarvemenettelyssä voida riittävästi selvittää sen vaikutuksia eri maankäyttömuotojen yhteensovittamiseen tai maisemallisia ja kulttuuriympäristöllisiä vaikutuksia³⁰⁵. Voimalat olisi sijoitettu maakuntakaavassa arvokkaaksi merkitylle luontoalueelle ja merkittävän kulttuuriympäristön läheisyyteen. Hanke olisi täten ollut myös maakuntakaavan vastainen. KHO kiinnitti huomiota myös siihen, että kaavoitukseen liittyvät vuorovaikutus- ja osallistumismenettelyt ovat laajemmat kuin suunnittelutarveratkaisua tehtäessä. Huomautus liittyy siihen, ettei tapauksessa ollut vaikutusta sillä, että lähialueiden asukkaat eivät olleet vastustaneet hanketta, koska kaavoituksen yhteydessä mahdollisuus mielipiteen ilmaisuun olisi ollut laajemmalla yleisöllä. Vaikka kuulemisella, vuorovaikutuksella ja osallistumisella onkin maankäytön suunnittelussa oma roolinsa, voidaan ne nähdä myös osana selvitysten laatimista.

³⁰⁴ KHO viittasi ratkaisussaan myös hallituksen esitykseen tuulivoimarakentamisen sallimisesta yleiskaavan perusteella HE 141/2010 vp. Esitykseen perustuvalla lainmuutoksella 134/2011 vp on sallittu tuulivoimarakentaminen suunnittelutarvealueella sellaisen oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena (niin sanottu tuulivoimakaava) (MRL 77 a §).

³⁰⁵ Yksittäisen tuulivoimalan rakentaminen on lainmuutoksella 958/2012 vp sallittu toimenpideluvalla. KHO viittasi ratkaisussaan usean tuulivoimalan rakentamisen aiheuttamaan yhteisvaikutukseen. Tuulivoimarakentamista ohjataan nykyään Ympäristöministeriön ohjeella (2012)(Kovari 2014:12). Tuulivoimarakentamista pyritään tietoisesti ohjaamaan alueille, joilla niiden maisemalliset vaikutukset olisivat mahdollisimman pienet (YmVM 17/2010 vp s. 2).

4.3.2. Kuuleminen, osallistuminen ja vuorovaikutus maankäytön suunnittelussa

Oikeus tulla kuulluksi on määritelty perustuslain 21.2 §:ssa yhdeksi hyvän hallinnon taakkeksi. Tällöin kysymys on nimenomaan asianosaisen kuulemisvelvoitteesta. Kuulemisesta säädetään hallintolain 34 §:ssä, jonka mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä niistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.³⁰⁶ Jo ennen perustuslain voimaantuloa asianosaisen kuulemista oli pidetty oikeuskäytännössä hallintoa velvoittavana oikeusperiaatteena³⁰⁷. Hallintolaissa asianosaisena pidetään sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (HL 11 §). Asianosaisten määrittely kuitenkin vaihtelee hallintoasioissa ja ympäristölainsäädännössä huomattavasti³⁰⁸. Vaikka kuulemisen päätarkoituksena on saada riittävä ja totuudellinen selvitys ratkaistavasta asiasta³⁰⁹, on viime aikoina alettu nähdä kuulemisen merkitys myös hallinnon vuorovaikutteisuuden lisäämisessä³¹⁰.

Perusoikeusuudistuksella pyrittiin edistämään myös ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Perustuslain 14.3 §:ssa edellytetään julkisen vallan edistävän yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §) puolestaan sisältyy julkisen vallan velvoite edistää yksilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Näillä säädöksillä katsotaan pyrittävän nimenomaan mahdollistamaan muiden kuin asianosaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia niissä asioissa, jotka eivät välttämättä kosketa heitä henkilökohtaisesti, mutta vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön.³¹¹ MRL:iin nämä tavoitteet onkin kirjattu heti 1 §:n tavoitesäännökseen ja lain 56 §:issä säädetään maankäytön suunnittelun vuorovaikutteisuudesta ja tiedottamisesta³¹². Myös Århusin yleissopimuksen (Yleissopimus tiedon saannista,

³⁰⁶ Mäenpää 2013: 441.

³⁰⁷ Niemivuo ym. 2010: 283.

³⁰⁸ Heiskanen ja Knuutila 2012: 127.

³⁰⁹ Niemivuo ym. 2010: 283.

³¹⁰ Koivisto 2014:106; Mäenpää 2011b: 144.

³¹¹ Niemivuo ym. 2010: 301–303.

³¹² Hallberg ym. 2015: 446.

yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 122/2004) määräykset ovat keskeisiä maankäytön suunnittelun vuorovaikutuksessa ja osallisuudessa³¹³.

MRL 62 §:ssä on ilmaistu yleisesti viranomaisen velvollisuus vuorovaikutukseen osallisten kanssa kaavaa valmisteltaessa. Osallisella tarkoitetaan säädöksen mukaan alueen maanomistajia ja henkilöitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä niitä viranomaisia ja yhteisöjä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Koska kyseinen lainkohta koskee kaikkea kaavoitusta, siinä ei ole määritelty tarkemmin, millaisia osallistumisen tai vuorovaikutuksen muotoja kaavoitusmenettelyssä tulee hyödyntää. MRL:n 8. lukuun sisältyy myös muita säädöksiä vuorovaikutuksesta kaavoitusmenettelyssä kuten säädökset osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, kaavoituksen vireilletulon ilmoittamisesta, kaavaehdotuksen nähtävänä olosta, viranomaisneuvottelusta sekä kaavan hyväksymisestä ilmoittamisesta.³¹⁴

Vuorovaikutteisella suunnittelulla pyritään kaavoituksen parempaan laatuun joka johtaa elinympäristön paranemiseen ja asukkaiden parempaan viihtyvyyteen. Osallistuminen lisää päätöksenteon selkeyttä ja avoimuutta ja voi parantaa yleisön tietoisuutta ympäristökysymyksistä.³¹⁵ Vuorovaikutteisen suunnittelun keinoin on myös mahdollista parantaa kaavojen legitimitettä, kun konfliktitilanteet voidaan ratkoa jo kaavamenettelyssä. Näin myös kaavavalitusten ajatellaan vähenevän.³¹⁶ Tutkimusten mukaan MRL tarjoaa hyvät edellytykset vuorovaikutteiseen suunnitteluun³¹⁷. Esimerkiksi järjestötoimijat ovat osallistuneet kaavojen valmisteluun monin eri tavoin³¹⁸. Kaavoittajat kokevat tarvitsevansa lisätukea vuorovaikutteisuuden toteuttamisessa mutta tuntevat silti vuorovaikutteisen suunnittelun tuovan lisäarvoa omalle työlleen^{319, 320}.

³¹³ Paunio 2011: 521.

³¹⁴ Hallberg ym. 2015: 446–447.

³¹⁵ Pölönen 2002: 14.

³¹⁶ Syrjänen 2005: 13, 78; Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 469; Mäkinen 2004: 45–46.

³¹⁷ Staffans 2014: 64.

³¹⁸ Ylinen ym. 2013: 88–89.

³¹⁹ Soudunsaari 2016: 71; Peltonen, Hirvonen, Manninen, Linjama & Savikko 2006: 51–54.

³²⁰ Ympäristöministeriö 2014: 151.

Rakennusjärjestyksen laatimisessa noudatetaan soveltuvin osin maankäyttö- ja rakennuslain säädöksiä vuorovaikutuksesta kaavoituksessa (MRL 15 §)³²¹. Kyse ei ole kuulemismenettelystä samaan tapaan kuin kaava-asioissa asianosaisten osalta. Tarkoituksena on saavuttaa rakennusjärjestyksen valmistelussa riittävä avoimuus ja vuorovaikutus, koska rakennusjärjestyksellä on kunnassa keskeinen merkitys. Erityisen tärkeää vuorovaikutus ja mahdollisuus mielipiteen lausumiseen ovat niille maanomistajille, jotka omistavat tai hallitsevat maata suunnitelluilla suunnittelutarvealueilla.³²²

Suunnittelutarveratkaisun osalta kuulemisessa noudatetaan soveltuvin osin poikkeamismenettelyn säädöksiä (MRA 90 §). Poikkeamishakemuksesta on annettava tieto rakennuspaikan naapureille. Myös muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, on varattava tilaisuus kirjallisen huomautuksen tekemiseen. (MRL 173 §, 1589/2009 vp) Naapureille ilmoitus hakemuksesta voidaan lähettää kirjeellä, mutta milloin laajempi kuuleminen on tarpeen, tiedotetaan hakemuksesta kunnan ilmoitustaululla ja vähintään yhdessä paikkakunnalla leviävässä sanomalehdessä. (MRA 86 §, 437/2005 vp.)

Ennen poikkeamista kunnan on tarvittaessa pyydettävä ELY-keskuksen, muun valtion viranomaisen ja maakunnan liiton lausunto, mikäli poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Lausunto on pyydettävä myös naapurikunnalta, mikäli poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi sen maankäyttöön. ELY-keskukselta lausunto on pyydettävä aina, kun poikkeaminen koskee luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta tai rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta tai maakuntakaavassa virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta. (MRL 173 §, 196/2016 vp). Poikkeamispäätöksestä on ilmoitettava luvanhakijan lisäksi säädetyille viranomaisille ja niille, jotka ovat tehneet asiassa muistutuksen sekä niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet (MRL 174.3 §, 196/2016 vp). On huomattava, että poikkeamisen osalta vuorovaikutuksesta asiaa ratkaistaessa ei säädetä sen enempää.

³²¹ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 191–192.

³²² Hallberg ym. 2015: 98–99.

Kaava-asioissa osallisten piiri rajataan usein tarkoituksellisesti mahdollisimman laajaksi. Näin menetellään siksi, että etukäteen on vaikea arvioida, kuka todellisuudessa on osallinen. Kun haetaan sisällöllisesti hyvää kaavaa ja sen yhteisöllistä hyväksyttävyyttä, on yleensä suotavaa sallia osallistuminen niille, jotka itse kokevat olevansa osallisia.³²³ Poikkeamispäätöksen ja suunnittelutarveratkaisun osalta tilanne on toinen. Kun vuorovaikutus poikkeamispäätöstä ja suunnittelutarveratkaisua tehtäessä rajataan suppeimmillaan rakennushankkeen naapureihin, on selvää, että suuri joukko osallisia saattaa jäädä kokonaan vuorovaikutuksen ulkopuolelle. Silloin he eivät saa tietoa rakennushankkeen vireilläläolosta, käsittelystä tai hyväksymisestä eivätkä voi vaikuttaa sen toteutumiseen. Mikäli suunnittelutarveratkaisua tai poikkeamista tekevä viranomais arvioi, että hankkeella ei ole vaikutuksia muiden kuin naapureiden asumiseen, työntekoon tai oloihin, hankkeesta ei myöskään tarvitse tiedottaa laajemmin³²⁴.

Laajan vuorovaikuttamisen on ajateltu toimivan osana ennakkollista oikeusturvaa³²⁵. Tämä ei voi toteutua, mikäli suunnittelutarveratkaisussa osallisten piiri pidetään suppeana. Hallinnon julkisuusperiaatteen mukaan kansalaisilla on oikeus saada tietoa viranomaisen asiakirjoista, ellei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu (PL 12.2 §)³²⁶. Suunnittelutarveratkaisusta on kuitenkin hankala hankkia tietoa, ellei ole tietoinen edes niiden vireilläläolosta. Kuten olemme huomanneet, suunnittelutarveharkinnalla pyritään aika ajoin ratkaisemaan suuria ja merkittäviäkin rakennushankkeita.

Toisaalta hallintolain 41 §:ssä edellytetään viranomaisen ilmoittavan elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin huomattavasti vaikuttavan hallintoasian vireilläläolosta³²⁷ kuten suunnittelutarvehakemuksesta, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia. Näin hankkeen valmisteluun voivat osallistua ne, joihin sen vaikutukset saattavat kohdentua. Muutoin peruseriaatteena on se, että asian käsittely hallintoviranomaisessa ei ole julkista,

³²³ Syrjänen 2005: 82–84.

³²⁴ Vaikuttamismahdollisuuksien edellytyksenä olevat vaikutusten olennaisuus ja tavanomaisuudesta poikkeavuus (HL 41 §) jäävät viranomaisen harkittavaksi (Niemi ym. 2010:304–305).

³²⁵ Syrjänen 2005: 13.

³²⁶ Mäenpää 2013: 144.

³²⁷ Mäenpää 2016: 42.

ellei toisin säädetä³²⁸. Silti viranomaisella on mahdollisuus antaa tietoa muille kuin asianosaisille myös valmisteltavana olevasta asiasta. Harkintansa mukaan viranomainen voi myös pidättäytyä antamasta tietoa, ottaen kuitenkin huomioon julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999 vp, JulkL) tavoitteet ja tiedonsaantioikeudet.³²⁹ Siten julkisuuslainkin valossa esimerkiksi suunnittelutarveasioista on saatavilla tietoa.

Valitusoikeus jälkikäteisenä osallistumisena suunnittelutarveasioissa

Vaikka maankäytön suunnittelussa osallistumisen ja vuorovaikutuksen olisi hyvä tapahtua suunnittelun aikana, voidaan päätöksestä valittaminen nähdä jälkikäteisenä osallistumisen muotona. Kaavasta ja rakennusjärjestyksestä valitusoikeus on aina asianosaisella, kunnan jäsenellä sekä niillä viranomaisilla, joiden toimialaa päätös koskee ja paikallisilla ja alueellisilla yhteisöillä toimialaansa koskevissa asioissa toimialueellaan³³⁰(MRL 191 §, 230/2017 vp). Poikkeamisista ja suunnittelutarveratkaisuista valitusoikeus on asianosaisten ja naapureiden lisäksi osallisilla ja kiinteistönomistajilla, joiden kiinteistön käyttöön päätös vaikuttaa, kunnalla ja naapurikunnalla, mikäli päätös vaikuttaa niiden maankäyttöön, viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä toimialueellaan rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon-, tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun vaikuttaminen (MRL 193 § 230/2017 vp). Toisin kuin kaavoituksessa, valitusoikeutta ei suunnittelutarveratkaisuissa ole kunnan jäsenellä, ellei hän muuta kautta ole asiassa osallinen.

Jatkovalitusoikeuksia suunnittelutarveasioissa on rajoitettu. Valittaminen KHO:een on sallittu vain valitusluvalla, mikäli hallinto-oikeus on jättänyt asian tutkimatta tai ei ole muuttanut valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä. (MRL 190.3 §, 1129/2008 vp³³¹). Muutosta on perusteltu suunnittelutarveratkaisujen suurella määrällä ja niiden käsittelyajoilla. Valitusoikeuden rajoittamisen toivotaan keventävän KHO:n työtaakkaa ja

³²⁸ Mäenpää 2016: 318.

³²⁹ Mäenpää 2016: 95. Julkisuuden ja salassapidon suhteesta myös Mäenpää 2015: 1138–1140.

³³⁰ Syrjänen 2005: 163.

³³¹ Viimeisimmässä MRL 190 §:n säädösmuutoksessa (204/2015 vp) on puututtu vain hallintopakkoasioihin.

parantavan asianosaisen mahdollisuutta asian joutuisaan käsittelyyn.³³² Suuntaus on nähtävissä myös muussa hallintolainkäytössä³³³. Valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltaminen samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyys sitä vaatii, asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe tai valitusluvan myöntämiselle on muu painava syy (HLL 13.2 §). Suunnittelutarveratkaisujen osalta valituslupamenettelyn käyttöön ottamisella tuskin heikennetään valittajien oikeusturvaa. Suunnittelutarveasioissa KHO on kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen verrattain harvoin ja alan ratkaisukäytäntö on vakiintunut.³³⁴

Hallintolainkäytössä valitusoikeus voidaan lainsäädännöllä antaa muillekin kuin asianosaisille, esimerkiksi osallisille. Välttämättä näin ei kuitenkaan ole.³³⁵ Seuraava oikeustapaus havainnollistaa kysymyksiä osallisuudesta ja valitusoikeudesta suunnittelutarveasiassa.

MRL 193 §:n mukaan valitusoikeus MRL 137 §:n mukaisesta suunnittelutarveratkaisusta on muun muassa 1) naapureilla, 2) niillä kiinteistön omistajilla ja haltijoilla, joiden rakentamiseen tai kiinteistön käyttöön päätös voi olennaisesti vaikuttaa, 3) niillä, joiden asumiseen, työntekoon, tai muihin oloihin päätös saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä 4) niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Jyväskylän kaupungin kiinteistömuodostuksen päällikkö oli hyväksynyt suunnittelutarveratkaisuna TuuliWatti Oy:n hakemuksen neljän tuulivoimalan muodostaman tuulivoimapuiston rakentamiseksi Maatianvuoren alueelle. Jyväskylän kaupunkirakennelautakunta on hylännyt asiasta tehdyn oikaisuvaatimuksen. Kaupunkirakennelautakunnan päätöksestä on tehty valitus, jossa on useita asiakumppaneita. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on jättänyt tutkimatta valituksen useiden asiakumppanien osalta, koska kyseiset muutoksenhakijat eivät ole rakennuspaikan naapureita tai asianosaisia, eikä suunniteltu hanke huomattavasti vaikuta valittajien asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin. Muiden asiakumppanien valituksen perusteella hallinto-oikeus toteaa, että suunnittelutarvehankinnalla ei voida saada hankkeesta riittävää selvitystä alueen eri maankäyttötarpeiden yhtensovittamisen kannalta. Hanke johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Jyväskylän kaupunkirakennelautakunnan päätös ja suunnittelutarveratkaisua koskeva hakemus hylätään. KHO toteaa, että valitus olisi tullut jättää tutkimatta vielä kahden asiakumppanin osalta, koska heillä ei ollut asiassa valitusoikeutta. Näiltä osin hallinto-oikeuden päätös kumotaan, muutoin se pysyy voimassa. Hankkeeseen suostuminen aiheuttaisi haittaa MRL 137.1,1 §:n mukaiselle alueiden käytön järjestämiselle. (KHO 24.8.2016/3485.)

Valitusoikeus suunnittelutarveratkaisusta on siis huomattavan laaja. Edeltävässä tapauksessa valitusoikeutta ei kuitenkaan ollut kaikilla niistä maanomistajista tai vuokralaisista,

³³² HE 102/2008 vp. s. 4, 20.

³³³ Halila 2013: 972. Katso myös Pohjolainen 2010.

³³⁴ Partinen 2013:52; HE 102/2008 vp s. 20.

³³⁵ Tarukannel ja Tolvanen 2010: 940.

jotka pitivät itseään osallisina ja kokivat hankkeen vaikuttavan kiinteistönsä käyttöön. Hallinto-oikeus käsitteli valituksen naapureiden osalta ja jätti valituksen käsittelemättä muiden osalta sillä perusteella, että heidän asuinpaikkansa sijaitsivat yli kilometrin päässä lähimmästä suunnitellusta tuulivoimalasta. Näin arvioitiin, ettei tuulivoimaloista kantautuva melu ja välke vaikuta huomattavasti valittajien asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin. Heitä ei siis asiassa pidetty osallisina. KHO supisti valittajien joukkoa entisestään todeten, että kahta valittajaa ei ollut merkitty lainhuutorekisteriin hankkeen naapuritilojen omistajina. Tällöin heillä ei olisi ollut asiassa valitusoikeutta.

Päätöksen KHO 24.8.2016/3485 asiasisällön kannalta valittajien joukon supistumisella ei ollut merkitystä, sillä valitus hyväksyttiin molemmissa oikeusasteissa. Toisinkin olisi voinut käydä. On huomattavaa, että alun perin yhdeksäntoista valittajan joukko hupeni kolmeen valitusoikeuden puuttumisen vuoksi. Muutos vaikuttaa suurelta, kun otetaan huomioon, että hallinto-oikeus piti hankkeen vaikutuksia merkittävinä ja edellytti hankkeen toteuttamista kaavoituksen kautta. Kääntäen valitusoikeutta vaille jääneitä ei pidetty myöskään hankkeen osallisina, joten he eivät olisi voineet osallistua myöskään asian valmisteluun³³⁶. Tosin MRL 173 §:n mukaan osallistuminen poikkeamis- tai suunnittelutarvehankkeessa merkitsee enimmillään kirjallisen muistutuksen tekemistä³³⁷. Hankkeesta voidaan ja tuleekin luovuttaa pyydettyä tietoa ja asian valmistelija voi siitä halutessaan keskustella, mutta itse käsittely ei ole julkinen³³⁸. Mikään ei kuitenkaan estäne viranomaista järjestämästä suunnittelutarveasiasta esimerkiksi yleisötilaisuutta, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi asian selvittämistä varten. Erikseen on kuitenkin harkittava, liittyykö hakemukseen salassa pidettäviä esimerkiksi hakijan henkilöä tai liikesalaisuuksia koskevia asioita³³⁹.

³³⁶ MRL 62 §:n mukaan osallinen (kaava-asiassa) on se, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. MRA 90 §:n mukaan suunnittelutarveratkaisuihin noudatetaan soveltuvien osin menettelyä poikkeamisissa (ei kaava-asioissa). MRL 173 §:n mukaan kunnan tulee antaa mahdollisuus kirjallisen muistutuksen jättämiseen niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. Näin myös poikkeamismenettelyssä voitaneen viitata osallisiin.

³³⁷ Hallintolain 24 §:n mukaan hallintoasia voidaan käsitellä julkisesti vain, jos siitä on säädetty tai päätetty erityisen säännöksen nojalla (Mäenpää 2016: 319). Suunnittelutarveratkaisujen osalta tällaista säännöstä ei MRL:ssä ole.

³³⁸ Mäenpää 2016: 146, 317–321.

³³⁹ Salassapidosta esim. Mäenpää 2016: 357, 393–467.

Vuorovaikutuksen ja ympäristöperusoikeuden hengessä voisi olettaa, että hankkeessa, jonka vaikutuksia ei voida riittävästi selvittää yksittäisen suunnittelutarveratkaisun perusteella, osallisten joukon tulisi olla mahdollisimman suuri. Osallisten joukko laajeneekin, mikäli suunnittelutarveratkaisusta tehty valitus johtaa hankkeen toteuttamiseen kaavan kautta. MRL:a valmisteltaessa perustuslakivaliokunta piti keskeisenä sitä, että ihmisten vaikutusmahdollisuudet maankäytön suunnittelussa muodostuvat todellisiksi³⁴⁰. Vaikutusmahdollisuudet suunnittelutarveratkaisussa eivät ehkä kaikilta osin ole riittävät, mikäli vaikuttamisen mahdollisuus riippuu (yksittäisen) valituksen menestymisestä hallintotuomioistuimessa.

Järjestöt ja viranomaiset oikeusturvan valvojina suunnittelutarveratkaisussa

Suunnittelutarveratkaisussa osallisten joukon rajaaminen voi olla hankala kysymys. On selvää, että suuri osa suunnittelutarveratkaisusta koskee pientalojen rakentamista, jolloin rakentamisen vaikutukset kyseisen hankkeen osalta ovat pienet, eikä osallisia täten ole paljon. Toisaalta suuremmat hankkeet saattavat pyrkiä sijoittumaan syrjäisemmille maa- ja metsätalousalueille, joilla suurienkin hankkeiden vaikutukset koskettavat vain harvoja. Silloin oikeusturvaakin tarvitaan vain pienessä piirissä. Poikkeuksena ovat ympäristövaikutuksia aiheuttavat hankkeet, joiden vaikutukset saattavat levitä laajallekin. Oikeusturvaa tarvitsee myös luonto sinänsä³⁴¹. Tähän tarpeeseen vastaa viranomaisten toteuttama luonnon- ja ympäristönsuojelu, jota täydennetään järjestöjen osallistumismahdollisuuksilla.³⁴² MRL:a laadittaessa valitusoikeuksia maankäytön kysymyksissä laajennettiin osin kompensationsa sille, että useiden kaavojen alustusmenettelystä luovuttiin³⁴³. Suunnittelutarveratkaisusta valitusoikeus toimialallaan on myös alueellisilla rekisteröidyillä yhdistyksillä, joiden tarkoituksena on luonnon-, tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen

³⁴⁰ PeVL 38/1998 vp s. 2.

³⁴¹ Esim. Hollo 2009b: 40.

³⁴² Hollo 2009a: 32–33; 2009b: 44–45, 225–226; Mäkinen 2004: 120. Luonnon edustajien roolista katso tarkemmin Mäntylä 2010.

³⁴³ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014: 79. Valitusoikeuden laajentaminen kansalaisjärjestöihin osoittaa selvästi tarpeen laajentaa yksittäisten kansalaisten laillisuusvalvontaa ympäristöasioissa yhteisöllisillä toimijoilla (Mäkinen 2004: 102, 121).

suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun vaikuttaminen sekä niillä viranomaisilla, joiden toimialaan ratkaisu liittyy (MRL 193 §). Seuraava oikeustapaus osoittaa yhdistyksen toimialan merkityksen valitusoikeuden muodostumisessa.

MRL 193 §:n mukaan valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on muun muassa sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on hyväksynyt poikkeusluvan suojellun rakennuksen purkamiseksi Vaasan kaupungissa. Vaasan Sotilaspoikien Perinnekilta ry on valittanut poikkeamispäätöksestä hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeus on jättänyt valituksen tutkimatta katsoen, että yhdistystä ei voida pitää MRL 193 §:n 6 kohdassa tarkoitettuna yhdistyksenä eikä päätöksellä ole mitään sellaisia vaikutuksia, jotka antaisivat yhdistykselle asiassa valitusoikeuden. KHO toteaa, että yhdistyksen säännöissä määritelty tarkoitus ei sisällä yleistä tavoitetta vaikuttaa luonnonsuojeluun, ympäristönsuojeluun, kulttuuriarvojen edistämiseen eikä elinympäristön laatuun. Yhdistyksellä ei ole valitusoikeutta. (KHO 2012:25)

Kyseisessä tapauksessa Vaasan Sotilaspoikien Perinnekilta ry perusteli valitusoikeuttaan sillä, että yhdistys oli ollut purettavan rakennuksen alkuperäisten toimijoiden joukossa ja yhdistyksen toimintaan kuului sotilaspoikajärjestön perinteiden vaaliminen. Yhdistys oli kertomansa mukaan myös neuvotellut talon omistuksesta tai entisöinnistä. Yhdistys katsoi sotilaspoikajärjestön perinteiden vaalimisen liittyvän kiinteästi purettavaan rakennukseen ja rinnasteiseksi MRL 193 § 6 kohdan kulttuuriarvojen suojelun edistämisen kanssa. Tuomioistuimet olivat asioiden rinnastettavuudesta eri mieltä. Perinnekillan sääntöjen mukaan yhdistyksen tarkoituksena oli muun muassa sotilaspoikajärjestön perinteiden vaaliminen, ei kulttuuriympäristön vaaliminen sinänsä. Näin yhdistyksellä ei ollut asiassa valitusoikeutta. Tapaus osoittaa järjestöjen osallistumis- ja valitusoikeuden rajallisuuden.

ELY-keskuksen valitusoikeudesta suunnittelutarveratkaisuissa oli aiemmin säädetty MRL:ssa erikseen. Tätä valitusoikeutta muutettiin lainmuutoksella 230/2017 vp siten, että ELY-keskuksella, kuten muullakin viranomaisella, on valitusoikeus suunnittelutarveratkaisuista vain toimialaansa kuuluvissa asioissa (MRL 193.1,7 §). Kun ELY-keskuksen tehtävänkuvaan on aiemmin kuulunut kuntien maankäytön suunnittelun ohjaus ja edistäminen sekä lainmukaisuuden valvonta yleisesti, on nämä tehtävät nyt rajattu kosemaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita. Tällä pyritään keventä-

mään ELY-keskusten työtaakkaa sekä lisäämään kuntien itsenäistä päätösvaltaa maankäytön kysymyksissä.³⁴⁴ Valitusoikeuden rajoittaminen on huolestuttavaa, kun ajatellaan, että suuri osa suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista on ELY-keskusten tekemiä ja ne ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa hyvin³⁴⁵. Hallituksen esityksen mukaan suunnittelutarveratkaisujen laillisuusvalvonnan tarpeen voidaan katsoa vähentyneen oikeuskäytännön karttuessa³⁴⁶.

³⁴⁴ HE 251/2016 vp s. 9–10, 19–20, 26, 31, 42, 47–48. Valtion valvonnan ulottaminen kuntien toimintaan edellyttää laintasoista säädöstä kuntien itsehallinnollisen aseman vuoksi (Mäkinen 2017:12).

³⁴⁵ Mäkinen (2017: 4–5) pitää outona kehitystä, jonka mukaan toisaalla pyritään yleisesti vähentämään valtion kuntiin ulottuvaa valvontaa ja toisaalla valvonnan lisäämiseksi haetaan uusia keinoja.

³⁴⁶ HE 102/2008 vp s. 20.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1. Suunnittelutarvealueen merkitys ja käyttö

Maankäyttö- ja rakennuslain tullessa voimaan suunnittelutarvealueen määritelmän kuvattiin usein vastaavan rakennuslain taaja-asutuksen määritelmää ollen kuitenkin sitä laajempi. Tätä laajuutta kuvattiin lähes suoraan lainsäädännön sanoin paneutumatta asiaan sen enempää. Myös oikeuskäytännön valossa suunnittelutarvealueen olemassaolo tai rajaaminen tuntui aluksi olevan kunnissa hankalaa. Useissa oikeustapauksissa on nähtävissä, miten lakisääteistä suunnittelutarvealuetta (MRL 16.1 §) ei ole rakennuslupa- tai toimenpidelupamenettelyssä tunnistettu. Suunnittelutarpeen tunnistaminen on ollut hankalaa niin laajoissa maa- ja metsätalousalueille sijoittuvissa hankkeissa kuin taajamien lievealueille ja rakennuspainealueille suuntautuvassa asuinrakentamisessakin. Suunnittelutarvealue onkin osoittautunut moniulotteiseksi käsitteeksi, joka pitää sisällään sekä yhdyskuntarakenteeseen että luonnon- ja ympäristönsuojeluun liittyviä elementtejä.

Kunnille annettua mahdollisuutta osoittaa suunnittelutarvealueita rakennusjärjestyksessä tai yleiskaavassa (MRL 16.3 §) on käytetty vaihtelevasti ja eri tarkoituksissa. Oikeuskäytäntö on osoittanut, että joissakin olosuhteissa myös koko kunta voidaan määritellä suunnittelutarvealueeksi. Tällaista suunnittelutarvealueen osoittamista ei kuitenkaan voida käyttää perusteettomasti liian laajoille alueille. Täten määriteltyjä suunnittelutarvealueita ei voi ilman riittäviä selvityksiä käyttää rakentamisen ohjaamiseen koko kunnan detailjikaavoittamattomilla alueilla. Suunnittelutarvealueen osoittamatta jättämisellä voidaan pyrkiä myös helpottamaan rakentamista. Lakisääteistä suunnittelutarvetta ei voi kuitenkaan ohittaa sillä, että aluetta ei ole osoitettu suunnittelutarvealueeksi rakennusjärjestyksellä tai yleiskaavassa. Lakisääteinen suunnittelutarvealue on olemassa kunnan määritellyistä huolimatta. Suunnittelutarve voidaan kunnan määräyksellä poistaa tietyin edellytyksin vain ranta-alueilta, joita ei ole tässä työssä käsitelty.

5.2. Suunnittelutarveratkaisun edellytykset hallintotuomioistuinten perusteluissa

Suunnittelutarveratkaisusta eli rakennusluvan erityisten edellytysten selvittämisestä suunnittelutarvealueilla säädetään MRL:n 137 §:ssä. Asemakaavoittamattomalla suunnittelutarvealueella näistä edellytyksistä voi vapautua ainoastaan tavanomaisen olemassa olevaan rakennukseen liittyvän talousrakennuksen tai elinkeinon harjoittamiseen soveltuvan rakennuksen osalta sekä niillä alueilla, joilla rakentamisen on määrätty pohjautuvan suoraan oikeusvaikutteiseen ja rakentamista riittävästi ohjaavaan yleiskaavaan. Tuoreen lainsäädännön mukaan kunta voi myös päättää suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttymisestä erikseen määrätyillä yleiskaava-alueilla tekemällä alueellisen suunnittelutarveratkaisun (MRL 137 a §). Edellytyksenä on, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista näillä alueilla. Tällöin yksittäisille rakennushankkeille ei enää vaadita tehtäväksi erillistä suunnittelutarvetarkastelua.

Suunnittelutarveratkaisuisissa vaikuttaa usein olevan ongelmana se, että myönteisiä ratkaisuja tehdään sellaisille hankkeille, jotka aiheuttaisivat haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle (MRL 137.1,1 §). Oikeuskäytännöstä on havaittavissa, että kyseinen perustelu voi pitää sisällään minkä tahansa MRL:n 137 §:ssä mainituista rakentamisen edellytyksistä. Haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön järjestämiselle voi oikeuskäytännön mukaan aiheutua esimerkiksi rakentamisesta taajaman lievealueelle tai rakentamispainealueelle (1-kohta), tarpeesta yhdyskuntateknisiin verkostoihin (2-kohta), haitan tuottamisesta maisema- ja kulttuuriarvoille (3-kohta) sekä merkittävästä rakentamisesta (137.4 §). Kun ajatellaan kaavoituksen käsittävän huomattavan laajan spektrin yhteiskunnan toiminnasta, on ymmärrettävää, että myönteisten suunnittelutarveratkaisujen kumoamista on helppo perustella kaavoitukselle tai alueiden käytön järjestämiselle aiheutuvalla haitalla. Näin muita perusteluja asialle ei välttämättä tarvita.

Suunnittelutarveratkaisujen perusteluissa niin hallinnossa kuin oikeuskäytännössäkin näkee harvoin viitattavan haitalliseen yhdyskuntakehitykseen, eli nyttemmin yhdyskuntateknisiin verkostoihin, liikenneväyliin, liikenneturvallisuuteen tai palvelujen saavutetta-

vuuteen (MRL 137.1,2). Tämä johtunee pitkälti siitä, että säännöksen sanamuotoa on pidetty epäselvänä. Toisaalta myös tämä kohta voidaan lukea kaavoituksen ja alueiden käytön järjestämisen kategoriaan.

Suunnittelutarveratkaisujen haittapuolena nähty taaja-asutuksen hallitsematon levittäytyminen epäilemättä tuottaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön suunnittelulle. Luovussa kaksi käsitellyn maankäytön suunnittelujärjestelmän mukaan suunnittelutarveratkaisun tulisi sijoittua kaavahierarkian alapuolelle ja toimia kaavoituksen ehdoilla. Tämä ei kuitenkaan vastaa todellisuutta. Suunnittelutarveratkaisu on monin paikoin kaapannut kaavoitukselle kuuluvaa valtaa. Voidaankin todeta, että jos suunnittelutarveratkaisua käytetään aiheettomasti kaavan sijasta, se yleensä aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Suunnittelutarveratkaisuja käytetään toki myös usein siihen, mihin ne on tarkoitettu, korvaamaan asemakaavaa yksittäisessä rakentamishankkeessa ilman kaavoituksen tarvetta. Kun tutkimukseni nojautuu vahvasti KHO:n ratkaisuihin, on selvää, että tämä puoli ei tule tutkimuksessa kovin vahvasti esille.

MRL 137.4 §:n perusteella rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa merkittäviin vaikutuksiin. Tämä pykälä on tulkinnallisesti mielenkiintoinen, koska merkittäviin vaikutuksiin voi johtaa niin suuri kuin pienikin hanke tai useat peräkkäiset hankkeet. Vaikuttaa siltä, että hallinnossa yksittäiset merkittäviä vaikutuksia aiheuttavat hankkeet tunnustetaan hyvin ja ohjataan toteutettavaksi kaavoilla. Oikeuskäytännössä merkittävään rakentamiseen on suunnittelutarveratkaisuihin liittyvissä päätöksissä viitattu vain harvoin. KHO:n vuosikirjaratkaisussa on kuitenkin kielletty useiden omakotitalojen rakentaminen yhdellä suunnittelutarveratkaisulla rakentamispainalueelle.

MRL:n toimivuuteen liittyvissä selvityksissä on kiinnitetty huomiota myös rakentamisen vaikutusten muodostumiseen merkittäväksi suunnittelutarveratkaisujen kasautuessa vuosien mittaan samalle alueelle. Tulisikin pohtia, missä määrin tämä voidaan ottaa huomioon myönnettäessä yksittäisiä suunnittelutarveratkaisuja. Rakentamista ei toistaiseksi yhdenvertaisuuteen vedoten voida kieltää pelkästään sillä perusteella, että saman oikeuden myöntäminen muille johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu voi tuoda uusia työkaluja asian ratkaisemiseen. Alueellisen

suunnittelutarveratkaisun laatimisen yhteydessä on tarkoitus pohtia ennalta rakentamisen volyymia kyseisellä alueella. On mielenkiintoista nähdä, millaisille alueille nämä ratkaisut tulevat kunnissa sijoittumaan ja minkälaista rakentamista niillä sallitaan.

5.3. Suunnittelutarveratkaisut osallistuvan yhteiskunnan näkökulmasta

Suunnittelutarvealue on nimensä mukaisesti alue, jolla on tarvetta tarkempaan maankäytön suunnitteluun. Suunnittelun ensisijaisena välineenä on asemakaavan laatiminen, toissijaisena yleiskaava ja kolmantena suunnittelutarveratkaisu. Suunnittelutarveratkaisujen ongelmana on pidetty sitä, että ne pohjautuvat suppeampiin selvityksiin, kuin kaavoituksessa edellytetään. Silloin yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen vaikutuksia on vaikea arvioida ja niiden yhteensovittaminen myöhemmän maankäytön kanssa on vaikeaa. Oikeuskäytännössä myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja kumotaan kuitenkin harvoin pelkästään riittämättömien selvitysten perusteella. Mikäli selvityksiä pidetään riittämättöminä, vaatii hankkeen toteuttaminen usein myös laajempaa kaavallista tarkastelua. Näin hanke myös aiheuttaa haittaa edellä mainitulle kaavoituksen toteuttamiselle ja alueiden käytön järjestämiselle.

Suunnittelutarveratkaisuja kritisoidaan usein myös siitä syystä, että niihin liittyvä vuorovaikutusmenettely on suppeampi kuin vastaavasti kaavoituksessa. Onkin totta, että asianosaisten ja osallisten joukko suunnittelutarveratkaisussa on usein pieni, mutta toisaalta suuri osa suunnittelutarveratkaisusta koskee pieniä hankkeita, joiden vaikutukset ovat vähäiset. On kuitenkin ongelmallista, mikäli osallisten joukko pidetään suppeana myös suuremmissa hankkeissa, joilla ei ole juurikaan naapureita tai niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke merkittävästi vaikuttaa. On nimittäin mahdollista, että tällaisilla hankkeilla on laajalle ulottuvia ympäristövaikutuksia tai niillä heikennetään merkittävästi virkistys- ja ulkoilumahdollisuuksia. Kunnan on toki pyydettävä ELY-keskukselta lausunto suunnittelutarveratkaisusta, mikäli hanke koskee luonnon- tai rakennusuojelun kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta, virkistysaluetta tai liikennealuetta. Hallinnon avoimuuden ja ympäristöperusoikeuden nimissä osallistumisen salliminen myös yksityishenkilöille ja ympäristöjärjestöille tällaisissa hankkeissa olisi suotavaa.

Suunnittelutarvehankkeisiin ei liity varsinaista osallistumismenettelyä vaan pelkästään oikeus muistutuksen tekemiseen. Tämä ei ainakaan suuremmissa hankkeissa riitä vuorovaikutusmenettelyksi. Toisaalta voidaan kysyä, vaatiiko hanke jo kaavoitusta, jos MRL 173 §:n osallistumismenettelyt eivät sen kohdalla ole riittävät.

Jälkikäteinen osallistumismahdollisuus on valitusoikeuden muodossa annettu järjestöille, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriympäristön suojelun edistäminen tai elinympäristön laatuun vaikuttaminen. Valittaminen rajaa vaikuttamisen hyvin organisoiduille ja ammattitaitoisille yhdistyksille, joilla on käytettävissään voimavaroja ja osaamista suunnittelutarveratkaisujen seurantaan ja valitusten laatimiseen. Silloin yksittäisten ihmisten mahdollisuus osallistua elinympäristönsä kehittämiseen kannetaan järjestöjen kautta ja vaikutusmahdollisuudet saattavat jäädä vähäiseksi. Järjestöjen merkittävä asema valitusten tekijöinä suunnittelutarveratkaisuissa tulee korostumaan entisestään ELY-keskusten valitusoikeuden kaventumisen myötä. On hieman huolestuttavaa, että ELY-keskukset voivat vastaisuudessa valittaa suunnittelutarveratkaisusta vain, mikäli ne ovat maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviä. Näin tulee käymään harvoin. ELY-keskusten ohjauksen vähentyessä kunnat joutuvat selviämään aluerakenteen hallinnassa entistä vähäisemmällä voimavaroilla. Tämä voi heikentää etenkin pienten kuntien mahdollisuuksia toimivan yhdyskuntarakenteen luomiseen.

5.4. Suunnittelutarveratkaisun tuleva rooli

Maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa suunnittelutarveratkaisun käyttöalan ajateltiin jäävän vähäiseksi ja kohdistuvan lähinnä taajamien lievealueille. Suunnittelutarveratkaisuja onkin tehty huomattavissa määrin nimenomaan taajamien lievealueille, mutta runsaasti myös muualle. Kyseessä ei myöskään ole pelkkä asuinrakentamiseen liittyvä lupa, vaan suunnittelutarveratkaisuja on myönnetty niin yritys- ja tuotantotoiminnalle kuin energiarakentamiseenkin. Suunnittelutarveharkinnassa keskeistä ei ole hankkeen laatu siinänsä vaan sen vaikutukset ympäristöön ja sopeutuminen yhdyskuntarakenteeseen. Suunnittelutarveratkaisuilla ei ole kuitenkaan pystytty hillitsemään suunnittelematonta rakentamista siinä määrin kuin sitä tavoiteltiin maankäyttö- ja rakennuslain valmistelutöissä.

Osittain kyse on rakentamispaineen ja kaavoituksen resurssipulan välisestä ristiriidasta, mutta myös luottamushenkilöiden poliittisista pyrkimyksistä. ELY-keskusten ohjauksen nyt vähentyessä on toivottavaa, että eväitä hallitsemattoman rakentamisen vähentämiseen löytyy kunnan viranhaltijoiden osaamisesta ja pitkäaikaisesta oikeuskäytännöstä. Keinoja maankäytön suunnittelun hallintaan voi löytyä myös vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä tai kuntarakenteen uudistuksen pakottamana. Näin suunnittelutarveratkaisukin voisi löytää oman paikkansa kaavoituksen täydentäjänä eikä sitä haittaavana tekijänä.

LÄHDELUETTELO

- Aer, Janne (2003). Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. *Oikeustiede-Jurisprudentia* 35:2003, 36–38.
- Aer, Janne (2008). Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. *Defensor Legis* 5:2008, 759–773.
- Aer, Janne (2009). Tuomioistuimen selvittämismääräys ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. *Defensor Legis* 5:2009, 761–774.
- Aer, Janne (2010). Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa. Teoksessa: Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, 21–37. Helsinki: Edita.
- Ahonen, Johanna (2015). Tosiseikkojen arviointi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa – esimerkkinä yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen tyepoisto. *Oikeus* 4:2015, 444–465.
- Airaksinen, Jussi (2015). Petolinnun pesäpuun ympäristön rauhoittaminen turvetuotannon ympäristöluvan yhteydessä - KHO 2015:3. *Lakimies* 5:2015, 720–726.
- Ekroos, Ari (1999). Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella. Teoksessa: Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 - 18/9 - 1999, 17–36. Toim. Kalevi Laaksonen. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Ekroos, Ari, Anne Kumpula, Kari Kuusiniemi & Pekka Vihervuori (2010). Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Ekroos, Ari ja Vesa Majamaa (2005). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita.
- Ekroos, Ari ja Vesa Majamaa (2015). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita.

- Haapanala, Auvo (2013). ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41332>.
- Halila, Leena (2013). Valituslupa hallintolainkäytössä-järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis 6:2013, 967–984.
- Hallberg, Pekka (2011). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Perusoikeudet, 22–59. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSOYpro.
- Hallberg, Pekka, Auvo Haapanala, Ritva Koljonen, Hannu Ranta & Jukka Reinikainen (2015). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Talentum Pro.
- Heinilä, Aleks (2003). Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset. Lakimies 5:2003, 841–866.
- Heinilä, Aleks (2005). Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä. Suomen ympäristö 785. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Heinilä, Aleks (2014). Suunnittelutarve- ja poikkeamismenettelypäättösten toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 1/2014. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/42612>.
- Heinilä, Aleks (2017). Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 337: Helsinki.
- Heinilä, Aleks ja Susanna Wähä (2013). Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja

27/2013. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/40819>.

Heiskanen, Heta-Elena ja Reija Knuutila (2012). Hallinto-oikeudellisten ympäristöasioiden sovittelun reunaehdoista. *Oikeus* 1:2016, 123–129.

Hollo, Erkki J. (2004). *Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus*. Helsinki: Talentum.

Hollo, Erkki J. (2006). *Maankäyttö- ja vesioikeus*. Helsinki: Talentum.

Hollo, Erkki J. (2009a). *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Helsinki: Talentum.

Hollo, Erkki J. (2009b). *Ympäristö ja oikeus*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Hollo, Erkki J. (2016). Kuinka ympäristöoikeutta lähestytään? *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, 3–9.

Hovila, Ilari (2009). Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009 s. 131–198*.

Hovila, Ilari (2010). Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajamailla. *Ympäristöjuridiikka* 3/2010, 7–69.

Hovila, Ilari (2013). *Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot*. Acta Universitatis Lapponiensis 262. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Husa, Jaakko ja Teuvo Pohjolainen (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. Helsinki: Talentum.

- Huttunen, Kimmo (2013). Yleis- ja asemakaava-asiat hallintotuomioistuimissa 2007-2011. Teoksessa Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat, 7–36. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41376>.
- Jauhiainen, Jussi S. ja Vivi Niemenmaa (2006). Alueellinen suunnittelu. Tampere: Vastapaino.
- Jääskeläinen, Lauri ja Olavi Syrjänen (2003). Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Jääskeläinen, Lauri ja Olavi Syrjänen (2014). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Jääskeläinen, Lauri ja Olavi Syrjänen (2016). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Päivitysliite 15.6.2016. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Kanninen, Vesa ja Ilona Akkila (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelumitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Ympäristöministeriön raportteja 24/2015. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/156626>.
- Karapuu, Heikki (2011). Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa: Perusoikeudet, 63–88. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSOYpro.
- Karessuo, Leena (2008). Tavoitteeksi toimivat yhdyskunnat ja laadukas ympäristö. Teoksessa: Yhdyskunta ja ympäristö – yhteinen vastuu, 6–13.
- Koivisto, Ida (2014). Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

- Korhonen, Helena (2003). Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen kokemuksia ja ongelmia. *Defensor Legis* 4:2003, 555–575.
- Kovari, Paula (2014). Suunnittelutarveratkaisu merituulivoiman sijoittamisperusteena. *Ympäristöjuridiikka* 1:2014, 7–25.
- Kuusiniemi, Kari, Anne Kumpula, Ari Ekroos & Pekka Vihervuori (2001). *Ympäristöoikeus*. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Kuusiniemi, Kari, Jukka Leinonen, Kari Marttinen, Jari Salila, Mika Seppälä & Eija Siitari (2015). *Ympäristönsuojelulainsäädäntö*. Helsinki: Edita.
- Käenniemi, Anitta (2013). *Opas rakennusjärjestyksen laatimiseen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Laakso, Seppo (1990). *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Laaksonen, Kalevi (1998). *Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Lahti, Pekka (1993). Suomen yhdyskuntarakenne 2017, 5017, 22017, 52017, 102017, 1002017 ja 5002017. Teoksessa: *Alueidenkäyttö ja yhdyskunnat vuonna 2017 - kehityskuvan taustamuistiot*, 58–83. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto Muistio 5/1993. Helsinki.
- Laine, Ritva (2008). *Maankäytön ohjaus on kunnan käsissä*. Teoksessa: *Yhdyskunta ja ympäristö – yhteinen vastuu*, 18–20. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laine, Ritva, Silja Siltala & Laura Hassi (2013). *Maankäyttö, liikenne ja palvelut – yhteensovittamisen tehtäviä*. Teoksessa *Toimivat yhdyskunnat*, 10–13. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Lämsineva, Pekka (2011). Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Perusoikeudet, 549604. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSOYpro.
- Majamaa, Vesa (1981). Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 147: Helsinki.
- Majamaa, Vesa (2003). Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Defensor Legis 4:2003, 599–607.
- Majamaa, Vesa (2006). Maankäyttösopimus - sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. Lakimies 7–8:2006, 1240–1251.
- Malin, Kimmo (2008). Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003-2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41501>.
- Mäenpää, Olli (2011a). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, Olli (2011b). Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäenpää, Olli (2015). Julkisuus oikeuskulttuurin perustekijänä. Lakimies 7–8:2015, 1136–1141.
- Mäenpää, Olli (2013). Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Mäenpää, Olli (2016). Julkisuusperiaate. Helsinki: Talentum pro.
- Mäkinen, Eija (2000). Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.

- Mäkinen, Eija (2004). Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere: Finn-publishers Oy.
- Mäkinen, Eija (2017). Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. *Lakimies* 1:2017, 3–24.
- Mäntylä, Niina (2010). Luonnon edustajien puhevalta. *Acta Wasaensia* No 225. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Määttä, Tapio (1999). Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maanomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220*: Helsinki.
- Määttä, Tapio (2004). Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. *Lakimies* 6:2004, 1097–1107.
- Määttä, Tapio (2012). Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen. Teoksessa *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen*, 18–31. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41343>.
- Määttä, Tapio ja Niko Soininen (2016). Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakennosat ja ominaispiirteet. *Lakimies* 7–8:2016, 1028–1053.
- Neuvonen, Riku ja Pauli Rautiainen (2013). Perusoikeuskonkurrenssi Suomen oikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 6:2013, 1011–1031.
- Oinonen, Kari, Satu Vesala & Mika Ristimäki (2013). Rakennetun ympäristön kehityspiirteitä. Alueidenkäytön muutokset 1990- ja 2000-luvuilla. Ympäristöministeriön raportteja 12/2013. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41409>.

- Ojanen, Tuomas (2009). Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Ojanen, Tuomas (2014). Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. *Lakimies* 7–8:2014, 937–952.
- Ojanen, Tuomas (2015). Perusoikeusjuridiikka. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Ojanen, Tuomas ja Martin Scheinin (2011). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6§). Teoksessa *Perusoikeudet*, 227–280. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSOYpro.
- Paraisten kaupunki (2014). Älön osayleiskaava. Selostus 2. osa. Paraisten kaupunki, Ympäristöosasto 2012–2014. Hyväksytty 9.12.2014. Saatavissa 7.3.2017: http://www.parainen.fi/web/tjanster/planer/aktueellt/fi_FI/ajankohtaisetkaavatParaisten/.
- Partinen, Hanna (2009). Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007. Ympäristöministeriön raportteja 13/2009. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41357>.
- Partinen, Hanna (2013). Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistumissa 2008–2011. Teoksessa *Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat*, 37–59. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41376>.
- Paunio, Elina (2011). Ajankohtaista Eurooppa-oikeutta – aktueellt inom Europarätten, Ympäristönsuojelujärjestöjen asema ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. *Defensor Legis* 4:2011, 541–548.

- Peltonen, Lasse, Jukka Hirvonen, Rikhard Manninen, Hannes Linjama & Riitta Savikko (2006). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen Ympäristö 12/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Pohjolainen, Teuvo (2010). Valituslupa hallintolainkäytössä. Teoksessa: Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, 273–283. Helsinki: Edita.
- Puustinen, Sari, Jukka Hirvonen, Petteri Niemi & Raine Mäntysalo (2013). Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Ympäristöministeriön raportteja 22/2013. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41372>.
- Pölonen, Ismo (2002). Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn funktiot ja laadunvarmistus. Oikeus 1:2002, 8–25.
- Ristimäki, Mika, Hanna Kalenoja & Maija Tiitu (2011). Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vyöhykkeiden kriteerit, alueprofiilit ja liikkumistottumukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 15/2011. Saatavissa 11.6.2017: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-227-8>.
- Salmi, Ritva-Liisa (2006). Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 13. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Saraviita, Ilkka (2005). Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum.
- Soudunsaari, Leena (2016). Vuorovaikutteinen alueiden käytön suunnittelu. Suunnittelukäytäntöjen arki pohjoissuomalaisissa kunnissa. Acta Universitatis Ouluensis, H Architectonica 4. Oulu: Oulun yliopisto.

- Staffans, Aija (2012). Maankäyttö- ja rakennuslaki ja kansalaisten osallistuminen. Teoksessa Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen, 63–72. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41343>.
- Suvantola, Leila (2006). Kuoleman katse – ympäristönkäytön luontovaikutusten selvittämisen velvollisuus. *Lakimies* 4:2006, 560–585.
- Syrjänen, Olavi (1999). Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Syrjänen, Olavi (2005). Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Tarkka, Anna-Stiina (2015). Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. *Lakimies* 3–4:2015, 508–532.
- Tarukannel, Veijo ja Matti Tolvanen (2010). Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? *Lakimies* 6:2010, 931–953.
- Tilastokeskus (2017). Julkisyhteisöjen tehtäväluokitus. 06.2.0. Yhdyskuntakehitys. Saatavissa 16.6.2017: http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/julkisyht_teht/001-2001/0620.html.
- Tolvanen, Matti ja Veijo Tarukannel (2011). Näyttöratkaisu hallintolainkäytössä. *Lakimies* 6:2011, 1107–1129.
- Viljanen, Jukka, Heta Heiskanen & Siina Raskulla (2016). Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, 86–109.

- Virtanen, Pekka V. (2000). Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Wähä, Susanna (2004). Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ylinen, Helena, Olli Hokkanen, Heikki Miettinen & Katariina Pahkasalo (2013). Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. AKSU 2012. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41349>.
- Ympäristöministeriö (2002). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565. Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2005a). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781. Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2005b). Rantojen maankäytön suunnittelu. Ympäristöopas 120. Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2006). Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Tonttitarjontatyöryhmän mietintö. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006. Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2012). Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita OH 4/2012. Rakennetun ympäristön osasto. Helsinki. Saatavissa 20.6.2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41512>.
- Ympäristöministeriö (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 2016:201

KHO 2016:147

KHO 2016:119

KHO 24.8.2016/3485

KHO 2015:67

KHO 2014:54

KHO 2013:183

KHO 4.3.2013/796

KHO 2012:67

KHO 2012:40

KHO 2012:22

KHO 30.12.2011/3897

KHO 2010:88

KHO 2009:77

KHO 2008:37

KHO 2008:29

KHO 2006:37

KHO 23.5.2006/1352

KHO 2005:81

KHO 2005:79

KHO 2005:77

KHO 2005:45

KHO 2005:3

KHO 20.1.2005/84

KHO 2004:64

KHO 2004:28

KHO 2004:11

KHO 2003:97

KHO 2003:2

KHO 25.6.2003/1543

KHO 22.10.2002/2661

KHO 13.5.1985/1874

KHO 1980 A II 36

Kuopion hallinto-oikeus 27.9.2011 nro 11/0342/3

Kuopion hallinto-oikeus 19.7.2011 nro 11/0276/3

VIRALLISLÄHTEET

EV 22/2017 vp. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

EV 248/1998 vp. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen Eduskunnalle laiksi rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 251/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

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

HE 148/2015 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta.

HE 141/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

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

HE 102/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

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

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

PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 21/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle.

PeVM 25/1994 Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

YmVM 2/2017 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi.

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

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 31.11.2000.