



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Valtakunnalliset alueidenkäyttö- tavoitteet ja niiden kehittäminen

VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti

Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:27

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen

VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti

Aleksi Heinilä, Hanna Partinen

Ympäristöministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-361-203-7

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti

Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:27		Teema	Rakennettu ympäristö
Julkaisija	Ympäristöministeriö		
Tekijä/t	Aleksi Heinilä, Hanna Partinen		
Kieli	suomi	Sivumäärä	210

Tiivistelmä

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet linjaavat alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa. Valtioneuvosto päätti tavoitteista ensimmäisen kerran vuonna 2000. Niitä tarkistettiin osittain vuonna 2008 sekä uudistettiin kokonaan vuonna 2017. Valtioneuvoston päätös edellyttää, että tavoitteiden ajantasaisuutta ja soveltamista arvioidaan yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Tavoitteiden toimivuuden ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että tavoitteita jatkossakin kehitetään ja pidetään ajan tasalla.

Selvityksen tarkoituksena on luoda valmiuksia varsinaiselle valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämiselle ja ajantasaistamiselle. Selvityksessä arvioidaan vuoden 2017 tavoitepäätöksen toimivuutta, vertaillaan ja analysoidaan tähänastisia, lähestymistavoiltaan erilaisia tavoitepäätöksiä sekä tunnistetaan ja analysoidaan mahdollisia muita lähestymistapoja ja kehittämistarpeita.

Selvitykseen sisältyy oikeudellinen analyysi, jossa tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden roolia ja tehtävää maankäytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuudessa ja tavoitteiden määrittelyyn liittyviä reunaehdoja. Lisäksi selvityksessä on tarkasteltu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhdetta muuhun lainsäädäntöön, myös perustuslaillisten näkökohtien näkökulmasta.

Selvitys päättyy synteesiin ja tuottaa alustavia havaintoja tavoitteiden kehittämiseksi. Asiantuntija-analyysin ohella selvitykseen on liittynyt sidosryhmille suunnattu kysely ja työpajojen sarja.

Asiasanat Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, alueidenkäyttö, maankäyttö- ja rakennuslaki, kehittävä arviointi, kaavoitus

ISBN PDF 978-952-361-203-7 **ISSN PDF** 2490-1024

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-203-7>

De riksomfattande målen för områdesanvändningen och utvecklingen av målen slutrapport från förstudieprojektet kring målen

Miljöministeriets publikationer 2022:27		Tema	Byggd miljö
Utgivare	Miljöministeriet		
Författare	Aleksi Heinilä, Hanna Partinen		
Språk	finska	Sidantal	210

Referat

De riksomfattande målen för områdesanvändningen är riktgivande för de ärenden med anknytning till områdesanvändningen som är av riksomfattande betydelse. Statsrådet fastställde mål för områdesanvändningen för första gången 2000, och de reviderades delvis 2008 och totalt 2017. Statsrådets beslut förutsätter att man i samarbete med berörda parter bedömer behoven att uppdatera målen och utvärderar tillämpningen av dem. För att målen ska fungera och ha effekt är det viktigt att de utvecklas och uppdateras även i fortsättningen.

Syftet med utredningen är att skapa förutsättningar för utveckling och uppdatering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Utredningen innehåller en utvärdering av hur målbeslutet från 2017 fungerar samt en analys av och jämförelse mellan de olika målbesluten hittills. Dessutom identifieras och analyseras eventuella andra tillvägagångssätt och utvecklingsbehov.

I utredningen ingår en rättslig analys där man utifrån markanvändnings- och bygglagen granskar vilken roll och uppgift de riksomfattande målen för områdesanvändningen har i systemet för planering av markanvändningen. Därtill gäller analysen de specialvillkor som hänför sig till fastställandet av målen. I utredningen studeras dessutom de riksomfattande målen för områdesanvändningen i förhållande till annan lagstiftning, också ur grundlagsperspektiv.

Utredningen presenterar en syntes och preliminära iakttagelser till stöd för utvecklingen av målen. Utöver en sakkunniganalys har utredningsarbetet omfattat en enkät till berörda grupper och en serie workshoppar.

Nyckelord riksomfattande mål för områdesanvändningen, områdesanvändning, markanvändnings- och bygglag, utvecklande utvärdering, planläggning

ISBN PDF	978-952-361-203-7	ISSN PDF	2490-1024
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-203-7>

National land use guidelines and their development final report of the preliminary study

Publications of the Ministry of the Environment 2022:27	Subject	Built environment
Publisher	Ministry of the Environment	

Author(s)	Aleksi Heinilä, Hanna Partinen		
Language	Finnish	Pages	210

Abstract

The national land use guidelines direct policy on land use issues that are of national importance. The Government first decided on the guidelines in 2000. They were revised in 2008 and fully redrafted in 2017. The Government decision requires that the timeliness and application of the guidelines be assessed in cooperation with stakeholders. It is important for the functioning and effectiveness of the guidelines that they are developed and kept up to date.

This study aims to facilitate the development and updating of the national land use guidelines. The study evaluates the effectiveness of the 2017 guideline decision, compares and analyses the decisions made with different approaches, and identifies and analyses other possible approaches and development needs.

The study includes a legal analysis that examines the role and purpose of the national guidelines within the land use planning system, including the limits of defining the objectives, in the context of the Land Use and Building Act. The report also examines the relationship between the national land use guidelines and other legislation, including the Constitution.

The report includes a summary, and preliminary observations for developing the objectives. In addition to the expert analysis, the study includes a stakeholder survey and a series of workshops.

Keywords	National land use guidelines, land use, Land Use and Building Act, developmental evaluation, statutory land use planning
-----------------	--

ISBN PDF	978-952-361-203-7	ISSN PDF	2490-1024
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-203-7
--------------------	---

Sisältö

Lukijalle	8
1 Johdanto	9
1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet	9
1.2 Selvityksen menetelmät ja rakenne.....	10
2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet oikeudellisesta näkökulmasta	12
2.1 Alueidenkäytön ohjausjärjestelmästä.....	12
2.1.1 Päätöksenteon luonne ja sääntelyn tehtävät	12
2.1.2 Tarkentuva suunnittelu	16
2.1.3 Päätöksenteon tasot, sektorit ja siilot	17
2.1.4 Polkuriippuvuus ja muutoksiin reagointi	19
2.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osana maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmää.....	20
2.2.1 Valtion roolin muutos	20
2.2.2 Tavoitteiden sisältö	23
2.2.3 Tavoitteiden suhde lain säännöksiin.....	28
2.2.4 Ohjausvaikutus	30
2.2.5 Valtakunnalliset hankkeet	36
2.3 Tavoitteiden suhteet muuhun lainsäädäntöön ja viranomaisvaikutus.....	40
2.3.1 Viranomaisten valtakunnallinen suunnittelu.....	40
2.3.2 Viranomaisvaikutus ja suhteet muuhun lainsäädäntöön	44
2.3.3 Yhteenvedo	55
2.4 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttaminen ongelmatilanteissa	57
2.4.1 Toteuttamismääräykset	57
2.4.2 Tavoitteiden toteutumisen valvonta.....	61
2.5 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja perustuslaki.....	65
2.5.1 Valtioneuvoston ja eduskunnan suhde	65
2.5.2 Sääntelytaso	67
2.5.3 Osallistuminen ja oikeusturva	74
2.6 Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevat ehdotukset	79
2.6.1 Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksen ratkaisuisista yleisesti	79
2.6.2 Tavoitteiden seuranta.....	84

3	Tähänastiset tavoitteet ja niistä saadut kokemukset	90
3.1	Yleistä.....	90
3.2	Vuosien 2000 ja 2008 tavoitteet.....	91
3.3	Vuoden 2017 tavoitteet.....	101
3.4	Valtakunnalliset inventoinnit osana tavoitepäätöksiä	118
4	Selvityksen tulokset ja johtopäätökset tavoitteiden kehittämistä koskien	126
4.1	Oikeudellisen tarkastelun tulokset.....	126
4.2	Kokemukset tähänastisista tavoitteista ja ohjauksen kehittämismahdollisuudet tulevaisuudessa	131
4.3	Johtopäätökset.....	136
	Lähteet	142
5	Liite: Sidosryhmäkysely valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toimivuudesta ja kehittämistarpeista ja sen tulokset	146
5.1	Kyselyn toteuttaminen	146
5.2	Vastaajat.....	147
5.3	Missä määrin VATit esillä kaavoituksessa?	149
5.4	VATit kaavoituksen eri vaiheissa	150
5.5	Onko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen liittynyt merkittäviä ongelmia?.....	155
5.6	Hyviä tai huonoja esimerkkejä vuonna 2017 hyväksytyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksestä.....	161
5.7	Esimerkkejä vuonna 2017 hyväksytyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämisen tarpeesta tai niiden toimivuudesta	167
5.8	Missä määrin eri tahot ovat kannanotoissaan vedonneet vuoden 2017 valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kaavoituksen eri vaiheissa.....	172
5.9	Väittämiä VATEista	173
5.10	Mistä alueidenkäyttöön liittyvistä teemoista tarvitaan tulevaisuudessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita?.....	175
5.11	Millaisia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla täsmällisyydeltään?	178
5.12	Vapaa sana tavoitteiden sisällöstä, kohdentumisesta ja yksityiskohtaisuudesta nyt ja tulevaisuudessa	180
5.13	Onko vuonna 2017 tehty VAT-uudistus vaikuttanut VATien rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä?.....	185
5.14	Ovatko muut lainsäädännössä tapahtuneet muutokset vaikuttaneet VATien rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä?.....	189
5.15	Onko yhteiskunnassa ja ympäristössä tapahtunut muutoksia, jotka mielestäsi ovat vaikuttaneet tai vaikuttavat VATien rooliin ja merkitykseen?	194
5.16	Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seuranta.....	202
5.17	Mitä muuta haluat mahdollisesti tuoda esiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyen?	203
5.18	Yhteenvedo	207

LUKIJALLE

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Niiden avulla valtioneuvosto linjaa alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa, jotka on tarpeen ottaa huomioon niin alueidenkäytön suunnittelussa kuin valtion viranomaisten toiminnassa.

Valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ensimmäisen kerran vuonna 2000 pian maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen. Tavoitteita tarkastettiin osittain vuonna 2008 erityisesti ilmastonmuutokseen vastaamiseksi. Tavoitteet uudistettiin vuonna 2017 siten, että ne koskevat aiempaa rajatumminkin ja yleispiirteisemmin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia.

Valtioneuvoston päätös edellyttää, että tavoitteiden kehittämistarpeita, ajantasaisuutta ja soveltamista arvioidaan yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Nyt käsillä oleva selvitys pohjustaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämistä ja ajan tasalla pitämistä. Hankkeessa vertaillaan ja analysoidaan tähänastisia, lähestymistavoiltaan erilaisia tavoitepäätöksiä, kartoitetaan kehittämistarpeita sekä tuotetaan oikeudellista analyysii siitä, mistä asioista ja minkälaisia tavoitteita voidaan tai ei voida antaa. Selvitys päättyy synteisiin ja tuottaa alustavia havaintoja tavoitteiden kehittämiseksi. Selvitykseen on liittynyt sidosryhmille suunnattu kysely ja työpajojen sarja.

Selvitys on toteutettu Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen toimesta. Kumppanina hankkeen sidosryhmävuorovaikutuksen toteuttamisessa on ollut Akordi Oy. Selvityshanketta on johtanut OTT Aleksi Heinilä Itä-Suomen yliopistosta, Akordi Oy:n osalta hankkeesta on vastannut TkT Jonna Kangasoja. Hankkeen toteuttamiseen ovat osallistuneet HTM Hanna Partinen Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitokselta ja MMM Juha-Pekka Turunen ja VTM Anni Kettunen Akordi Oy:stä. Loppuraportin kirjoittamisesta ovat vastanneet Aleksi Heinilä ja Hanna Partinen.

Selvitystyötä on ohjannut ympäristöministeriön asiantuntijoista koostuva ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet ympäristöneuvos Timo Turunen (puheenjohtaja), aluesuunnittelu-neuvos Ulla Koski, ympäristöneuvos Samuli Alppi, ympäristöneuvos Petteri Katajisto, erityisasiantuntija Anu Kerkkänen ja lainsäädäntöneuvos Maija Neva.

Ympäristöministeriö kiittää tutkijoita perusteellisesta työstä. Haluamme kiittää myös kaikkia kyselyyn ja työpajoihin osallistuneita. Selvitys on hyvä perusta jatkaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämistyötä yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa.

Helsingissä 20.9.2022

Timo Turunen

Ympäristöneuvos

1 Johdanto

1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) on ollut voimassa koko kuluvan vuosittu-hannen, ja lain kokonaisuudistusta on valmisteltu useita vuosia. Hallituksen esitysluonnos uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki oli lausunnoilla syksyllä 2021. Kokonaisuudistuksen ollessa vireillä syntyi tarve varautua myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) uudistamiseen; tavoitteiden sisällön ja toteutumisen kannalta on merkitystä myös sillä, minkälaisessa maankäytön ohjausjärjestelmässä niitä sovelletaan.

Toisaalta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen ja kehittämismahdollisuuksien tarkastelulle on tarve myös lain kokonaisuudistuksesta riippumatta. Muun ohella maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä on todettu, että tavoitteiden toimivuuden ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että tavoitteita jatkossakin kehitetään ja pidetään ajan tasalla.¹ Viimeisimmät, joulukuussa 2017 uudistetut tavoitteet olivat monin tavoin siihenastisista, loppuvuodesta 2000 hyväksytyistä ja 2008 tarkistetuista tavoitteista poikkeavia. Tämä on antanut mahdollisuuden näiden keskenään varsin erilaisten lähestymistapojen tarkasteluun.

Ehdotus rakentamislaki julkaistiin huhtikuussa 2022. Samassa yhteydessä selvisi, että lainsäädännön kokonaisuudistus ei ole alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän osalta etenemässä tällä vaalikaudella eduskuntaan. Selvityksessä käsitelläänkin VATEja ensisijaisesti voimassa olevan MRL:n viitekehyksessä. Toisaalta kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos (jossa sinänsä ei esitetty VATEja koskeviin perusratkaisuihin merkittäviä muutoksia) antaa tarkastelulle myös tietynlaisen vertailukohdan. Tässä sittemmin hylätyssä lakiluonnoksessa on huomioitu tiettyjä VATEja koskevia lainsäädännön kehittämistarpeita, jotka nousevat esiin myös tämän selvityksen analyyseissä. Ylipäätään tarkastelussa on perusteltua pitää silmällä VAT-instrumentin kehittämismahdollisuuksia myös lainsäädännöllisin toimenpitein erityisesti tilanteessa, jossa lain kokonaisuudistus ei suunnittelujärjestelmän osalta edennyt ja MRL:n sääntely valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta on käytännössä edelleen siinä muodossa kuin se oli maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa vuonna 2000.²

1 Ympäristöministeriö 2014, s. 19.

2 Tavoitteita koskevaan MRL 3 lukuun on MRL:n voimassa ollessa lisätty vain viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005, SOVAL) voimaantuloon liittyvä asetusviittaus tavoitteiden valmistelua koskevaan MRL 23 §:ään.

Selvitystyön tarkoituksena on ollut näistä lähtökohdista vertailla ja analysoida tähänastisia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, tunnistaa ja analysoida mahdollisia muita lähestymistapoja ja mahdollisia kehittämistarpeita. Selvityksen tarkoituksena on luoda valmiuksia varsinaiselle valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämiseksi ja ajantasaistamiselle.

Selvitystyön yhteydessä, sekä kyselyvastauksissa että työpajoissa, nousi yleisemminkin selvästi esiin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan tiedon tarve. Muun muassa VATien vaikutusmekanismeja osana suunnittelujärjestelmää pidettiin selvitykseen liittyneessä sidosryhmäkyselyssä monimutkaisina ja vaikeasti osallistahoille avautuvina. Tavoitteita koskevan tiedon tarpeen täyttämisen muodostui näin hankkeen kuluessa selvitystyön merkittäväksi tavoitteeksi. Nimenomaan oikeudellisen tiedon tarvetta korostaa se, että VATEja koskien on MRL:n voimassaoloaikana tuotettu joukko niitä koskevia selvityksiä, mutta käsillä olevan kaltaista kattavaa oikeudellista analyysiä ei ole julkaistu.³ Perustavanlaatuisia edellytyksiä VATEja koskevalle keskustelulle ja niiden uudistamistyölle luo se, että tässä selvityksessä pyritään lisäämään ymmärrystä VATEista osana MRL:n järjestelmää, samoin kuin laajemmin kaikkea alueidenkäyttöön liittyvää viranomaispäätöksentekoa.

1.2 Selvityksen menetelmät ja rakenne

Selvitystyö on koostunut asiantuntija-analyysin ohella keskeisten sidosryhmien ja asiantuntijoiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista ja kehittämistä koskevien näkemysten kartoittamisesta ja tavoitteita koskevien ajatusten ja ideoiden yhteistoiminnallisesta kehittämisestä. Sidosryhmille suunnatulla kyselyllä kartoitettiin ensimmäistä kertaa näkemyksiä vuoden 2017 tavoitteiden toimivuudesta, ja vertailun mahdollistamiseksi siinä hyödynnettiin soveltuvin osin aiemmissa seurantahankkeissa käytettyjä kysymyksiä. Kysely oli vastattavana suomen, ruotsin ja saamen kielillä (Inarin-, pohjois- ja koltansaame) 18.3.–11.4.2022. Kyselyn tulokset ja niiden analyysi ovat kokonaisuudessaan tämän selvityksen liitteenä.

Osittain kyselyn tuloksia hyödyntäviä työpajoja järjestettiin toukokuussa 2022 kaikkiaan seitsemän kappaletta. Vastauksia kyselyyn tuli 168 kappaletta ja haastatteluihin ja työpajoihin osallistui lopulta kaikkiaan 42 henkilöä eri viranomaisista sekä yrityselämän ja kansalaisjärjestöjen ja myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvän tutkimuksen

³ Ks. VATEja koskevista selvityksistä ja ohjeista esim. Turunen 2003, Paldanius – Tallskog 2003, Rajala 2009, Paldanius 2011, Ympäristöministeriö 2012, Heinilä – Wähä 2013.

piiristä.⁴ Työpajatoimintaan osallistumiseen pyydettiin ilmoittamaan osallistumishalukkuus kyselyn yhteydessä, jonka lisäksi eri sidosryhmätahoja mahdollisimman kattavasti edustavia henkilöitä myös pyydettiin osallistumaan suorilla kutsuilla. Kaikille kyselyn yhteydessä kiinnostuksensa ilmaisemalle pystyttiin tarjoamaan mahdollisuus osallistua työpajoihin. Kiitämme lämpimästi kaikkia niin kyselyyn kuin työpajoihinkin osallistuneita arvokkaasta panoksestanne!

Sidosryhmävuorovaikutuksen ohella ja myös sitä hyödyntäen selvityksen keskeisenä sisältönä on ollut MRL:n voimassaoloaikana sovellettujen eri VAT-päätösten vertailu ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevien ratkaisujen, niiden kehittämistarpeiden ja reunaehtojen kartoitus ja oikeudellinen analyysi. Tässä analyysissä keskeistä on ollut VATien roolin ja tehtävän tunnistaminen maankäytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuudessa. Selvityksessä on tarkasteltu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita myös perustuslaillisten näkökohtien, kuten perustuslain (731/1999, PL) 80 §:n säädöstenä koskevien vaatimusten ja edustukselliseen ja suoraan demokratiaan liittyvien kysymysten näkökulmasta. Huomiota on kiinnitetty myös muun ohella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SEA-direktiivi) asettamiin vaatimuksiin tavoitteiden valmistelua koskien. Selvityksen tehtävänantoon ei ole sisällynyt kansainvälisiä vertailuja, mutta ulkomaisista ratkaisuista on saatettu hakea joitakin ideoita kehittämismahdollisuuksia kartoitettaessa.

Rakenteellisesti selvitys alkaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeudellisella asiantuntija-analyysillä, jonka jälkeen vertaillaan tähänastisia tavoitteita. Näiden molempien osuoksien yhteydessä tuodaan esille kehittämistarpeita ja -ideoita, joiden taustalla on sekä oikeudellisia että sidosryhmävuorovaikutuksen kautta esiin tulleita syitä. Sidosryhmävuorovaikutuksessa esiin tulleita kokemuksia ja kehittämisajatuksia tuodaan esille eri vaiheissa loppuraporttia. On kuitenkin todettava, että sidosryhmävuorovaikutus on vaikuttanut monin tavoin myös ”rivien välissä” selvityksen sisältöön ja tuloksiin. Selvityksen tekijöiden ja sidosryhmävuorovaikutuksessa tuotettuja ajatuksia ei välttämättä ole kaikilta osin edes mahdollista erottaa toisistaan, koska – kuten pitääkin – selvityksen tekijöiden ajatukset ovat merkittävästi kehittyneet selvitystyön ja sidosryhmävuorovaikutuksen kuluessa. Tarkastelun tulokset, kehittämistarpeet ja -ideat kootaan yhteen tulokset ja johtopäätökset kokoavassa johtopäätösjaksossa. Hankkeessa toteutetun sidosryhmäkyselyn analyysi on esitetty kokonaisuudessaan selvityksen liitteenä.

4 Työpajoihin osallistui yksi tai useampia henkilöitä ympäristöministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Traficomista, Väylästä, Museovirastosta, Suomen ympäristökeskuksesta, alueellisista vastuumuseoista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, maakuntien liitoista, Kuntaliitosta, kaupunkiseuduilta, kunnista, maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitosta, Suomen luonnonsuojeluliitosta, Greenpeacesta, Helsingin seudun liikenteestä, Fingrid Oyj:stä, Sitowise Oy:stä, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat RAKLI ry:stä sekä Aalto-yliopistosta, Aalborgin yliopistosta ja Jyväskylän yliopistosta liitteen erityisesti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin linkittyviin, käynnissä oleviin tutkimus- ja selvityshankkeisiin.

2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet oikeudellisesta näkökulmasta

2.1 Alueidenkäytön ohjausjärjestelmästä

2.1.1 Päätöksenteon luonne ja sääntelyn tehtävät

Jotta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys ja tehtävät voidaan tunnistaa, on kiinnitettävä huomiota yleisemmin koko alueidenkäytön suunnittelun ohjausjärjestelmään ja sen puitteissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävät ja rooli määrittyvät nimenomaan osana maankäyttö- ja rakennuslain mukaista suunnittelujärjestelmää, joskin niillä on myös tämän järjestelmän ulkopuolelle ulottuva rooli erityisesti tavoitteiden niin sanotun viranomaisvaikutuksen kautta.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiselle päätöksenteolle on ominaista se, että kyse on yhtä aikaa sekä poliittisesta että oikeudellisesta päätöksenteosta, jossa toteutetaan samanaikaisesti sekä valtakunnallisia, seudullisia että paikallisia – ja lopulta viime kädessä myös yksittäisten kansalaisten tai muiden toimijoiden – maankäyttöintressejä ja -tarpeita. Maankäyttöä koskevalla sääntelyllä ja päätöksenteolla samanaikaisesti tehdään mahdolliseksi, mutta toisaalta myös rajoitetaan maankäyttöä erilaisista yhteiskunnallisesti tärkeinä pidetyistä syistä.⁵ Päätöksentekojärjestelmä on näin monenlaisten, väistämättä osin keskenään kilpailevien intressien kyllästävä. Näiden riittävä huomioon ottaminen on pyritty järjestämään maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn kautta. Joustava aineellinen sääntely jättää kuitenkin huomattavasti tilaa muun ohella niiden keskinäisten painoarvojen punninnalle ja myös tiettyjen intressien painottamiselle yksittäisiä kaava- ja muita päätöksiä tehtäessä.⁶

Oikeudellisia rakenteita tarvitaan siis turvaamaan muun ohella erilaisten yleisten etujen (jotka eivät ole sidoksissa vain määrättyjen yksilöiden taikka ryhmien intressiin), mutta

⁵ Ks. esim. Heinilä 2017, s. 52, Hytönen – Tupala 2022, esim. s. 5. Hytönen (2019, s. 79) huomauttaa, että näiden kahden aspektin välistä kamppailua käydään ja tasapainoa haetaan, paitsi yksittäisten päätösten tasolla esimerkiksi kaavoja valmisteltaessa, myös lainsäädännön tasolla; lainsäädäntökään ei ole tässä suhteessa staattinen.

⁶ Näin esim. Kuusiniemi 2001, s. 170.

toisaalta myös yksilöiden oikeuksien, huomioon ottaminen päätöksenteossa.⁷ MRL:n suunnittelujärjestelmässä aineellisten intressien ja oikeuksien huomioon ottaminen on oikeudellisesti järjestetty paljolti kaavojen sisältövaatimusten kautta.⁸ Näiden oikeudellisten vaatimusten asettamisissa rajoissa kaavoituksesta vastaavat tahot voivat kaavamonopolinsa turvin lähtökohtaisesti vapaasti päättää kaavojen sisällöstä.⁹

Myös tämä vapaus on järjestelmän olennainen piirre: päätöksenteossa on jätettävä asianmukainen tila paikallisille ratkaisuille, mikä mahdollistaa sekä seudullisen ja paikallisen tason edustuksellisen demokratian että ideaalitulanteessa myös suunnittelumenettelyissä tapahtuvan suoran osallistumisen vaikuttavan toteutumisen näillä tasoilla tehtävissä ratkaisuissa.¹⁰ Se, mikä on ”asianmukainen” tila paikallisille ratkaisuille, on tietenkin yksi keskeisimmistä poliittisen keskustelun kohteista esimerkiksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä uudistettaessa. MRL:n sääntely on puolestaan valtakunnallisen edustuksellisen demokratian prosessin tuottama – ja myös kansalaisten perusoikeudet lähtökohtaisesti huomioiva¹¹ – lainsäätäjän tahdonilmaus kaavoituksessa huomioitavista seikoista ja päätöksenteolle asetetuista reunaehdoista. Kyse on periaatteessa näiden kahden demokratian tason keskinäisten suhteiden määrittelystä.¹²

7 Ks. yleisistä ja yksityisistä eduista oikeudellisina jäsenyskriteereinä ja ympäristöä koskevasta päätöksenteosta yleisemmin Heinilä 2017, s. 37–75, MRL:n tavoitteista s. 169–180, yleisestä intressistä maankäytön suunnittelussa ja maankäytön suunnittelun teorioissa Mattila 2016.

8 Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 62. Erilaisia intressejä ja oikeuksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa turvaavat oikeudelliset rakenteet eivät kuitenkaan rajoitu maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään, vaan oikeudellisia vaatimuksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen päätöksentekoon kohdistuu myös esimerkiksi perusoikeuksista ja hallinto-oikeudellisesta sääntelystä käsin. Ks. esim. Heinilä 2017, esim. s. 11, 83.

9 Ks. kaavoitusmonopolista käsitteenä Häkkänen 2016, s. 111–118.

10 Ks. Heinilä ym. 2021, esim. s. 79–80, jossa tunnistetaan kuitenkin myös edustuksellisen demokratian ja suunnitelmakohtaisen suoran osallistumisen välinen jännite: kun viimekätinen päätösvalta on luottamuselimellä, on suora osallistuminen alisteista edustukselliselle päätöksenteolle ja osallistumismenettelyissä tuotettujen ratkaisujen välittyminen päätöksentekoon edellyttää nimenomaista poliittista tahtoa.

11 Lakien perustuslakikontrolli on Suomessa perinteisesti ollut nimenomaan ennakkollista, eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimesta tapahtuvaa perustuslainmukaisuuden valvontaa, mutta tällaisessa valvonnassa on muun ohella mahdotonta tunnistaa kaikkia potentiaalisia lainsoveltamistilanteita. Perustuslakikontrollia toteutetaan nykyisin ennakkollisen kontrollin ohella myös sekä tuomioistuinten ja viranomaisten että ylimpien laillisuusvalvojen toimesta, ks. esim. Lavapuro 2010, s. 9–14, 285.

12 Näiden ohella on tietenkin tunnistettavissa myös seudullinen demokratia, mutta tämä demokratian taso on Suomessa ollut suhteellisen heikko suhteessa valtioon ja paikallishallintoon. Maakuntakaavoja hyväksyvät maakuntien liittojen ylimmät päättävät toimielimet koostuvat paikallishallinnon edustajista. Ks. esim. Mattila – Heinilä 2022, s. 6.

Kunnan kaavamonopolin (jonka taustalla vaikuttaa keskeisesti perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto ja siten paikallisen tason demokratia), lainsäätäjän tärkeinä pitämien yleisten etujen ja yksityisten intressien ja oikeuksien välillä siis vallitsee tietynlainen *keskinäisjännite*, jota MRL:n säännöksillä pyritään hallitsemaan – ja sääntelyn jättämällä tilallakin on tässä merkityksensä.¹³ Tämän kaltainen järjestelmä ei kuitenkaan ole välttämättä erityisen tehokas toteuttamaan yksittäisiä yleisiä etuja. Muun ohella *Kuusiniemi* on todennut kaavoituksella toteutettavan keskenään osaksi ristiriitaisia käyttö- ja suojelupyrkimyksiä, minkä vuoksi lopulta hyväksyttävä kaavaratkaisu saattaa jonkin intressin kannalta olla epätydyttävä. Väljät sisältövaatimukset sallivat maankäyttöisten intressien painottamisen monilla eri tavoilla. Kuusiniemen mukaan kaavojen laatimissäännöissä ei juurikaan anneta millekään intressille selkeää minimisuojausosa tai nimenomaisesti määriteltyä tavoitetasoa.¹⁴ Näin lainsäätäjän yhteiskunnallisesti tärkeänä pitämien tavoitteiden toteutuminen voi olla puutteellista.¹⁵

Samanaikaisesti kyse on myös ympäristön käytön ja sen käyttämiseltä ja tuon käytön haitallisilta vaikutuksilta suojelemisen välisestä perusjännitteestä.¹⁶ Käytön ja suojelun välistä suhdettakin voidaan joutua tarkastelemaan uudelleen esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja luontokadon kaltaisten globaalien kehityskulkujen vuoksi. Esimerkiksi *Hytönen* ja *Tupala* ovat pohtineet (ekologiseen kompensatioon liittyen) sitä, missä mitassa maankäytön suunnittelujärjestelmään sisältyy tai pitäisi sisältyä lain suojaama mahdollisuus heikentää esimerkiksi luontoarvoja maankäytöllä. Ekologinen kompensatio on yksi mahdollisuus hallita tätä jännitettä, mutta senkin rooli tämän jännitteen hallinnassa voidaan käsittää useammalla tavalla.¹⁷ Kompensatiolla pyritään yleensä kokonaisheikentymättömyyteen (*no net loss*), mutta sillä voidaan perustellusti tavoitella myös nettopositiivista tulosta (*net positive impact*), johtuen esimerkiksi kokonaisheikentymättömyyteen liittyvistä (sekä

13 Ks. Heinilä 2017, s. 432.

14 Kuusniemi 2001, s. 187–188, ks. myös Pölönen 2016, s. 70.

15 Esim. luonnon monimuotoisuuteen liittyen Kuusiniemi (2001, s. 188) on kirjoittanut: "[m]aankäyttö- ja rakennuslain tavoite, alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet ja kaavojen laatimissäännöt velvoittavat kaavoittajaa kiinnittämään asianmukaista huomiota luontoarvoihin ja mahdollistavat luontoarvojen voimakkaankin painottamisen suhteessa muihin alueidenkäyttötavoitteisiin ja -intresseihin. Mutta kääntäen: monien kovien tavoitteiden joukossa muut kuin selvästi alueellisesti kohdenneet ja huomattavan arvokkaat luontoarvot saattavat laillisesti jäädä heikoille."

16 Ks. esim. Heinilä 2017, s. 37, 52.

17 Hytönen – Tupala 2022, erit. s. 3–6.

käsitteellisistä että käytännöllisistä) ongelmista.¹⁸ Sinänsä kompensatiomekanismeja on Euroopassakin ollut käytössä jo pitkään ja EU:n tasolla myös *no net land take* on asetettu tavoitteeksi vuoteen 2050.¹⁹ Keskustelua näistä kysymyksistä on näin väistämättä käytävä myös kansallisesti, sillä tavoitteet voivat muuntua myös oikeudellisiksi vaatimuksiksi. Euroopan komission tuore ehdotus asetukseksi luonnon ennallistamisesta (COM/2022/304) sisältääkin jo muun ohella *no net loss* -vaatimuksen koskien kaupunkien viheralueita vuoteen 2030 mennessä (vuoteen 2021 verrattuna) ja edellyttää tällaisten viheralueiden nettomääristä lisäämistä vuoteen 2040 (3 %) ja 2050 (5 %) mennessä (6 art.). Asetuksena säädös olisi voimaan tullessaan välittömästi sovellettavaa oikeutta.

Järjestelmään sisältyy siten väistämättä täytäntöönpanovajetta ja erilaisia hidastetekijöitä sille asetettujen tavoitteiden muuntumisessa tosiasiallisiksi toimenpiteiksi.²⁰ Tämän kaltaisessa sääntely- ja päätöksentekoviitekehelyssä voidaankin tämän vajeen ehkäisemiseksi ajatella tarvittavan lain ohella myös *välittäviä rakenteita*, mikäli halutaan huolehtia laissa määriteltyjen alueidenkäyttöintressien toteutumisesta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat järjestelmässä yksi tätä tehtävää toteuttava väline. Niillä valtioneuvosto voi jäljempänä kuvatuin tavoin ja rajoituksin linjata alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa.²¹ Kun maankäytön suunnittelulla on edellä kuvatuin tavoin sekä mahdollistava että rajoittava rooli, voivat myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet periaatteessa toteuttaa näitä molempia tehtäviä: ne täsmentävät osaltaan laissa kaavoitukselle asetettuja reunaehtoja, mutta ne voivat myös luoda edellytyksiä valtakunnallisten aktiivisten maankäyttöintressien toteuttamiselle. Maakuntakaavoilla on puolestaan keskeinen rooli näiden valtakunnallisten tavoitteiden konkretisoimisessa ja niiden *yhteensovittamisessa* alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa siten, että luodaan puitteet kestäväälle maankäytölle yksittäistä kuntaa laajemmalla tarkastelussa.²² Tämä yhteensovittamistehtävä on koettu haasteellisimmaksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisessa, mikä toisaalta myös kuvaa tämän tehtävän tarpeellisuutta.

18 Ks. esim. Moilanen – Kotiaho 2021.

19 Ks. Albrecht ym. 2014, European Commission 2016 s. 4.

20 Ks. täytäntöönpanovajeesta Kallio 2001, s. 89–91.

21 Ympäristöministeriö 2012, s. 7.

22 ks. MRL 25.2 §, HE 101/1998 vp, s. 70, Heinilä 2021 a, s. 267–272.

2.1.2 Tarkentuva suunnittelu

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmän on kuvattu perustuvan *tarkentuvan suunnittelun* periaatteelle. Tarkentuva suunnittelu kiinnittyy paljolti kaavahierarkian mukaiseen kaavojen ohjausvaikutukseen eli siihen, että ylemmänasteiset instrumentit ovat niin sanotusti ohjeena alemmanasteisia kaavoja laadittaessa. Käsitteen toinen, yhtä tärkeä elementti on se, että alueidenkäyttösuunnitelmat täsmentyvät sitä mukaa kun edetään yleispiirteisestä yksityiskohtaisempaan suunnitteluun.²³ Ylemmänasteiset suunnitelmat muodostavat muun ohella valtakunnallisista intresseistä johtuvia puitteita alemmanasteisille suunnitelmille, mutta jättävät samalla tilaa paikallisempien intressien toteuttamiselle yksityiskohtaisemmissa suunnitelmissa samoin kuin enemmän tai vähemmän myös sille, minkälaisin ratkaisuin valtakunnalliset intressit toteutetaan. Vaikka tarkentuva suunnittelu käsitteenä tuntuu viittaavan siihen, että suunnittelu myös käytännössä tapahtuisi ylhäältä alas, on kyse tosiasiasa kuitenkin enemmän tai vähemmän samanaikaisesta eri suunnittelutasoilla tapahtuvasta ja toisiinsa kytkeytyvästä liikkeestä, jossa ylemmänasteiset päätökset puitteistavat alemmanasteista päätöksentekoa.²⁴

Kullakin suunnittelujärjestelmän tasolla käsitellään ideaalitulanteessa nimenomaan kyseiselle tasolle kuuluvia kysymyksiä ja jätetään muut kysymykset yksityiskohtaisemmillä tasoilla ratkaistaviksi. Maankäyttökysymysten käsittely niiden ratkaisemiseksi sopivimmalla suunnittelu- ja päätöksentekotasolla mahdollistaa merkityksellisen osallistumisen ja näin periaatteessa myös päätöksenteon mahdollisimman suuren hyväksyttävyyden. Näin järjestelmän toimivuudelle voi muodostaa ongelman esimerkiksi se, jos ylikunnalliset ohjausvälineet asettavat liian yksityiskohtaisia reunaehtoja kuntakaavoitukselle, jolloin sille ja samalla paikalliselle alueidenkäyttöä koskevalle keskustelulle ja päätöksenteolle jäävä tila muodostuu liian ahtaaksi.²⁵

Eri suunnittelutasoille kuuluvien kysymysten määrittelyyn tietenkin liittyy huomattavaa tulkinnanvaraisuutta ja samalla mahdollisia näkemuseroja. Kullekin kaavatasolle kuuluvien asioiden käsitteleminen oikealla suunnittelutasolla tasolla onkin ollut yksi järjestelmän haasteista, ja kaavatasojen tehtävien selkeyttämiseen pyrittiin nimenomaisesti muun muassa MRL:n säätämisen yhteydessä. Tätä tavoiteltiin esimerkiksi kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten muotoilulla. Lain esitöiden mukaan MRL:n kaavojen

23 Ks. Jääskeläinen ym. 2018, s. 29, 323, 373.

24 Joissain tapauksissa alemmanasteinen suunnittelu voi tosiasiallisesti vaikuttaa myös ylempiin tasoihin. Erityisen haasteen suunnittelujärjestelmälle aiheuttavat sellaiset merkittävät maankäytöllisiä vaikutuksia omaavat suunnitelmat tai hankkeet, jotka aiheuttavat kaavallisen tarkastelun tarpeita useammilla suunnittelutasoilla.

25 Oma, erillinen kysymyksensä on, missä määrin avoin poliittinen keskustelu ja esimerkiksi vaikuttava kansalaisosallistuminen tosiasiallisesti maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa toteutuvat.

sisältövaatimuksissa korostuu entistä selkeämmin kunkin kaavatason rooli juuri sille tasolle kuuluvien kysymysten ratkaisemisessa.²⁶ Tämä tavoite käy ilmi myös muista kuin sisältövaatimussäännöksistä, esimerkiksi maakuntakaavan tehtäviä koskevan MRL 25.4 §:n mukaan maakuntakaavassa osoitetaan aluevarauksia vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.²⁷

Toisaalta alueidenkäytölle on tyypillistä se, että yksittäisillä hankkeilla tai suunnitelmissa ei välttämättä yksinään ole esimerkiksi valtakunnallista tai seudullistakaan merkitystä, mutta niiden vaikutukset vaikkapa ilmastonmuutoksen, luontokadon taikka muiden kiistatta vaikutuksiltaan laajakantoisten kehityskulkujen kannalta muodostuvat vähittäin, ”pienistä puroista” eli ajallisissa päätössarjoissa.²⁸ Tämä seikka vaikeuttaa osaltaan siihen kysymykseen vastaamista, millä tasolla ja miten johonkin tiettyyn alueidenkäyttökysymykseen tulisi reagoida. Tietyn ilmiön hallinta voi myös edellyttää sen käsittelyä useammilla eri tasoilla ja eri mittakaavoissa.

2.1.3 Päätöksenteon tasot, sektorit ja siilot

On tunnistettava myös se, että alueidenkäyttökysymykset tai suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaiset alueet eivät noudata hallinnollisia rajoja olivatpa ne sitten kuntien, maakuntien taikka valtioiden rajoja. Näin suunnittelujärjestelmä osin myös tietyllä tavalla pakottaa alueidenkäyttökysymyksiä lakisääteisen suunnittelun tasoille ja mittakaavoille. Maankäyttö- ja rakennuslaki sinänsä sisältää mekanismeja suunnitteluun hallinnolliset rajat myös ylittäen; esimerkiksi MRL 6 luvun mukainen kuntien yhteinen yleiskaava on nimenomaisesti tällainen väline. Sitä on kuitenkin käytetty varsin niukasti.²⁹

26 HE 101/1998 vp, s. 37.

27 Haaste järjestelmän kannalta voi toisaalta olla myös jonkin suunnittelutason vajavainen toteutuminen. Lain toimivuusarvioinnissa (Ympäristöministeriö 2014, s. 17, 24) tunnistetaan eri suunnitteluinstrumenttien tietynlainen heijastusvaikutus toisiinsa ja se, että esimerkiksi yleiskaavoituksen puutteet ovat voineet johtaa siihen, että maakuntakaavoihin on sisällytetty asioita, jotka lähtökohtaisesti olisi ratkaistava kuntatasolla.

28 Tällaisten, yksittäisinä vähäisiä mutta kumuloituvina merkittäviä vaikutuksia omaavien ympäristönkäyttömuotojen vaikutusten hallinta on yleisemminkin osoittautunut haasteelliseksi.

29 Ks. esim. Hallberg ym. 2020, s. 337–338. Eryteisesti hallinnollisten rajojen kannalta haastavien aluekokonaisuuksien suunnittelu toteutuu osin muilla kuin lakisääteisillä suunnitteluvälineillä, ks. esim. Purkarthofer – Granqvist 2021, s. 312. Suomessa tällaisilla ”pehmeillä” välineillä on toteutettu esimerkiksi kaupunkiseutujen suunnittelua. Sinänsä myös lakisääteiset suunnitteluvälineet tarjoavat (enemmän taikka vähemmän sopivia) välineitä tällaisten aluekokonaisuuksien suunnitteluun. Esimerkiksi maakuntakaavoja on toisinaan laadittu erikseen nimenomaisesti tietyille kaupunkiseuduille. Mattila – Heinilä 2022, s. 6.

Toisaalta alueidenkäyttökysymykset eivät noudata myöskään asiallisesti hallinnollisia rajoja, vaan MRL:n mukaisessa alueidenkäytön suunnittelussa käsitellään ja yhteensoviteetaan hallinnon eri sektorit läpäisevästi kaikkia alueidenkäyttöintressejä. Myös tämä aiheuttaa haasteita suurelta osin siiloutuneelle viranomaistoiminnalle eri hallinnon tasoilla. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta haasteet ja sitä kautta muun muassa koordinaation ja yhteistyön tarpeet korostuvat erityisesti valtion viranomaisten toiminnassa.³⁰

Tarkentuva suunnittelu, jossa konkreettiset maankäyttöratkaisut tehdään yksityiskohtaisella, paikallisella tasolla merkitsee käytännössä myös sitä, että esimerkiksi valtakunnallisesti merkittävien hankkeiden toteuttamisen maankäytölliset vaihtoehdot käsitellään ja ratkaistaan seudullisessa ja kunnallisessa maankäytön suunnittelussa.³¹ Tämä muodostaa yhdestä näkökulmasta järjestelmän tietynlaisen heikkouden, kun esimerkiksi tällaisten hankkeiden toteutuminen jää lähtökohtaisesti riippuvaiseksi viime kädessä paikallisesta poliittisesta tahdosta. Toisaalta sitä voidaan pitää myös eräänlaisena vahvuutena, kun eri mittakaavojen suunnittelukysymykset ja niitä koskevat ratkaisuvaihtoehdot periaatteessa tulevat käsiteltäviksi ja vuorovaikutuksen kohteiksi kunkin kysymyksen ratkaisemiseksi soveltuvimmalla suunnittelutasolla.³² Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet liittyvät joka tapauksessa tiiviisti myös tähän järjestelmän piirteeseen ja valtakunnallisten intressien ja hankkeiden toteuttamista koskeviin kysymyksiin.

30 Päätöksenteon siiloutumisen taustalla vaikuttavat osaltaan väistämättä myös oikeusvaltiolliset rakenteet ja erityisesti PL 2.3 §, joka edellyttää, että viranomaisilla tulee olla toiminnalleen laissa säädetty toimivalta ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Toimivaltaan liittyy oppi toimivaltarajojen jäykkyydestä, joka liittyy paljolti viranomaistoiminnan lainalaisuuteen: viranomaiset toimivat sekä asiallisesti että asteellisesti itsenäisesti, eikä viranomaisilla ole mahdollisuutta puuttua toistensa toimivallan käyttöön. Ks. esim. Korte 2015, s. 2, 5–5.

31 Ks. Hovila 2016, s. 106. Valtakunnallisten intressien näkökulmasta on toisaalta olemassa myös riski siitä, että kunnissa tehdään ratkaisuja, jotka voivat vaikuttaa näiden intressien toteuttamiseen haitallisesti ottamalla niiden kannalta merkittäviä alueita muuhun käyttöön. Aiemmissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa pyrittiin ehkäisemään esimerkiksi tiettyjen liikennehankkeiden osalta tätä riskiä edellyttämällä sitä, että alueidenkäytön suunnittelussa on *säilytettävä mahdollisuudet* näiden hankkeiden toteuttamiselle.

32 Ks. Hovila 2016, s. 106, Heinilä 2022, s. 37.

2.1.4 Polkuriippuvuus ja muutoksiin reagointi

Aiheen kannalta on vielä tärkeää tunnistaa se seikka, että kaavat ovat nimenomaan tulevaisuutta koskevia suunnitelmia.³³ Samalla tavoin myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat – nimensä mukaisesti – tulevaisuuteen suuntautuvia tavoitteita. Tämä on yleisemminkin ympäristöoikeudellisten päätöksentekomenettelyjen tyypillinen piirre, mutta maankäytön suunnittelun aikajännettä voidaan pitää tässä suhteessa erityisen pitkänä. Kaavojen tavoitevuodet voivat olla 20 tai jopa 30 vuoden päässä ja kaavoilla aikaansaatu rakennettu³⁴ ympäristö ja yhdyskuntarakenne voi olla olemassa satoja vuosia. Se ei muodostu yksittäisillä päätöksillä vaan ajan myötä pienemmän tai suuremman mittakaavan kaavoitusta ja rakentamista koskevien päätösten kautta. Näin kyky ennakoida tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia on olennaisen tärkeää ja ennakoitavissa olevien kehityskulkujen johdonmukaisen huomioon ottamisen tulisi saada keskeinen sija tästä maankäytön suunnittelussa päätöksenteon väistämättömästä *polkuriippuvuudesta* johtuen. Polkuriippuvuus on maankäytön suunnittelulla luodun ympäristön ajallisen pysyvyyden kautta maankäytön suunnittelussa oikeastaan itsestään selvä piirre: nyt tehdyt maankäytölliset valinnat määrittelevät rakennettua ympäristöä ja yhdyskuntarakennetta pitkälle tulevaisuuteen. Myöhempien muutosten on sopeuduttava nyt ja menneisyydessä tehtyihin ratkaisuihin. Uusien polkujen valitseminen on usein kallista, ellei mahdotonta.³⁵ Kun polkuriippuvuus tuo esiin nimenomaan tapahtumien ajallisen ulottuvuuden, se liittyy kiinteästi kysymyksiin, jotka liittyvät sen kaltaiseen pidemmän aikavälin kehitykseen kuin ilmastomuutos ja luontokato.³⁶ Käynnissä olevat merkittävät globaalit muutokset korostavat polkuriippuvuutta, kun valittuihin polkuihin liittyvät riskit kasvavat jatkuvasti suuremmiksi.³⁷ Tällaisten pitkän aikavälin ilmiöiden ehkäisyyn ja hallintaan pyrkivien toimenpiteiden tulisi olla paitsi vaikuttavia, myös johdonmukaisia ja jatkuvia. Seurantaan tarvitaan toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimiseksi ja mahdollisten ohjauksen muutostarpeiden tunnistamiseksi.

Vaikka esimerkiksi ilmastomuutoksen tosiasiallisiin vaikutuksiin liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä, on siihen liittyen olemassa myös poikkeuksellisen paljon tutkimustietoa ja sitä voidaan pitää lähtökohtaisesti ennakoitavana muutoksena. Tulevaisuus kuitenkin

33 Ks. esim. Pölönen – Malin 2011, s. 127.

34 Vaikka alueiden käytön suunnittelu kattaa rakentamisen mahdollistamisen ohella myös sen rajoittamisen (rakentamiselta vapaaksi jättämisen), pyritään varsinkin detaljikaavoituksella pääsääntöisesti nimenomaan aktiivisten maankäyttöpyrkimysten edistämiseen; ks. Kuusiniemi 2001, s. 188.

35 Peltonen 2004, s. 32 ja siinä viitattu. Artikkelissa tarkastellaan kunnallisen poliittisen päätöksenteon *käytäntöjä* polkuriippuvuuden näkökulmasta.

36 Esimerkiksi luontokadon taustalla keskeisesti vaikuttava ekosysteemien heikentyminen on pikemminkin kiihtymässä kuin vakautumassa, ja infrastruktuurin rakentaminen on yksi näiden merkittävistä syistä; ks. Moilanen – Kotiaho 2021, s. 198.

37 Ks. Heinilä 2019, s. 52–54.

väistämättä myös yllättää, kuten viime vuosien kuluessa on kouriintuntuvasti saatu havaita. Vaikka pandemioista (erityisesti sellaisiin kehityskulkuihin kuten globalisaatioon ja globaaliin kaupungistumiseen liittyen) on varoiteltu, ei COVID-19-pandemiaan ollut riittävästi varauduttu. Ja vaikka kansainväliseen järjestelmään kohdistuvat paineet ja haasteet ovat olleet sinänsä tiedossa, oli täysimittainen sota Euroopassa keväällä 2022 yllätys, joka tietyllä tapaa muutti yhteiskunnallisen todellisuuden jollain tapaa toisenlaiseksi yhdessä yössä.³⁸

Erialaisten poikkeustilanteiden voidaan katsoa olevan hitaampien muutosten ohella enemmän taikka vähemmän sisäänrakennettuja esimerkiksi ekologisiin ja sosiaalisiin järjestelmiin. Ja myös tällaisilla yllättävillä muutoksilla on tai voi olla välittömiä tai välillisiä maankäytöllisiä vaikutuksia, joihin on voitava reagoida. Lyhyemmän aikavälin reagointitarpeet voivat niin ikään johtua myös kansainvälistä mittakaavaa rajatun skaalan kysymyksistä. Myös maankäytön suunnittelujärjestelmän tulisi muun yhteiskunnan tapaan olla mahdollisimman *resilientti*; sillä tulisi toisin sanoen olla kykyä reagoida ongelmatilanteissa, palautua niistä ja myös kehittyä niiden seurauksena.³⁹

2.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osana maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmää

2.2.1 Valtion roolin muutos

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulivat suomalaiseen maankäytön suunnittelujärjestelmään uutena instrumenttina MRL:n säätämisen myötä vuosituhaten vaihteessa. Ennen MRL:n säätämistäkin ympäristönkäytön suunnittelua valtakunnan tasolla oli sinänsä tehty (lainsäädäntöön perustuen taikka ilman), mutta se oli sektoroitunutta ja koski jotakin tiettyä ympäristön käyttöä kuten liikennettä tai luonnonsuojelua.⁴⁰ MRL:n säätäminen ei toisaalta ollut ensimmäinen kerta, kun tämänkaltaista valtakunnan tason instrumenttia lainsäädäntöön kaavailtiin, vaan se oli esillä myös sitä edeltäneissä merkittävässä kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistamishankkeissa 1970-, 80-, ja 90-luvuilla. Kaikkien näiden uudistushankkeiden ehdotukset sisälsivät muun muassa valtioneuvostolle annettavan oikeuden hyväksyä suuntaviivoja (ja tietyn edellytyksin myös konkreettisia suunnittelumääräyksiä) maankäytön suunnittelulle.⁴¹

38 Ks. esim. Valtioneuvoston kanslia 2017, s. 13–14.

39 Ks. resilienssistä Heinilä 2019, s. 28–29 ja siinä viitattu.

40 Ekroos – Majamaa 2018, s. 107.

41 Hallberg ym. 2020, s. 135–137.

Tästä huolimatta kehityksen suunta pidemmälläkin aikajänteellä on ollut selvä: kuntien rooli maankäytön suunnittelussa on jatkuvasti kasvanut ja valtion vastaavasti vähentynyt. Kehitystä tapahtui oikeastaan koko aikaisemman rakennuslain (370/1958, RakL) voimassaoloajan ja se on jatkunut edelleen maankäyttö- ja rakennuslain voimassaollessa.⁴² Merkittävä taitekohta tässä suhteessa oli kuitenkin MRL:n säätäminen, joka merkitsi muun ohella kuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopumista.⁴³ Muutokset ovat samalla merkinneet kuntien kaavamopolin vahvistumista.⁴⁴ Valtion roolin vähenemiseen liittyen on tunnistettu riski siitä, että tällä kehitysuralla, mikäli alueidenkäytön suunnittelu painottuu entistä selvemmin paikallisten taloudellisten intressien toteuttamiseen, yleisemmät yhteiskunnalliset päämäärät saattavat jäädä vaille riittävää painoarvoa.⁴⁵

Rakennuslain voimassaoloaikana valtion rooli ja valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen alueidenkäytön suunnittelussa toteutui erityisesti kaavojen vahvistusviranomaisena toimimisen kautta. Oikeudellisena perustana toimivat kaavojen lakisääteiset sisältövaatimukset.⁴⁶ Vahvistusviranomaisen rooli ei toisaalta RakL:n aikana myöskään välttämättä rajoittunut yksinomaan kaavojen lainmukaisuuden valvontaan.⁴⁷ Valtakunnallisten intressien toteuttamispyrkimysten näkökulmasta kaavojen vahvistajana toimiminen – mistä tosiasiassa seurasi myös tehokkaampia ennakkollisia mahdollisuuksia vaikuttaa kaavojen sisältöön – ei kuitenkaan ollut ainoa valtion viranomaisten käytettävissä oleva vaikuttamiskeino. Valtakunnallisten alueidenkäyttöintressien ja suunnittelujärjestelmän suhteen kannalta merkittävää oli, että RakL 18.4 §:n mukaan ministeriö muun ohella määräsi silloisten seutukaavojen laatimisesta ja sillä oli samalla valta määrätä niistä *erityisistä tarkoituseristä*, joihin seutukaavan laatimisella pyrittiin.⁴⁸ Nämä tarkoituserämääräykset korvattiin myöhemmin tarpeen mukaan uusilla määräyksillä seutukaavoituksen toimittamisesta

42 Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 9–10. Valtion viranomaisilla on aiemmin ollut varsin huomattava asema myös lupaviranomaisena, ks. kehityksestä poikkeamispäätöksenteon osalta Heinilä 2003, s. 842, HE 148/2015, s. 3–5. 1.4.2016 voimaan tulleen MRL:n muutoksen 196/2016 jälkeen valtion viranomaisilla ei ole enää ollut lupatehtäviä.

43 Ks. HE 101/1998 vp, s. 39.

44 Häkkänen 2016, s. 114.

45 Ks. Hytönen 2019, esim. s. 75–76.

46 Hallberg ym. 2020, s. 134.

47 Ks. Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. 220.

48 Ks. HE 101/1998 vp, s. 10.

(RakL 22.3 §).⁴⁹ Valtion eri viranomaisten suunnitelmien sopeuttamisen kuntatason suunnitteluun katsottiinkin erityisen valtakunnallisen tason instrumentin puuttuessa tapahtuvan erityisesti seutukaavoituksen välityksellä.⁵⁰

Merkittäviä valtion rooliin vaikuttavia muutoksia on tehty myös viimeisten vuosien aikana.⁵¹ Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon myötä kaavojen vahvistamismenettely jäi koskemaan vain maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja, kunnes siitä luovuttiin kokonaan 1.2.2016 alkaen (L 28/2016).⁵² Tämä merkitsi myös sitä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavojen väliseen suhteeseen ei lakimuutoksen jälkeen ole enää sisältynyt muodollista systemaattista kontrollia valtion viranomaisen (ympäristöministeriö) toimesta.⁵³ Vahvistusmenettelyn säilyttämistä maakuntakaavojen osalta perusteltiin MRL:ia säädettäessä nimenomaan sillä, että maakuntakaava on keskeinen kaavamuoto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi ja niiden välittämiseksi muuhun suunnitteluun.⁵⁴

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tämän kehityksen näkökulmasta merkittävä instrumentti valtakunnallisten intressien välittämisessä maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon. Ne ovat nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä (lain säännösten ohella) ainoa tätä funktiota toteuttava instrumentti ja on ilmeistä, että MRL:ia

49 Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. 101. Vuonna 1987 seutukaavaliitoille annettiin RakL 22 §:n nojalla koko maata koskevat valtakunnalliset suuntaviivat. Lisäksi aiemmin sisäministeriön ja sittemmin ympäristöministeriön antamat seutukaavoitusta ohjaavat yleiskirjeet ohjasivat osaltaan valtakunnallisten näkökohtien huomioimista. Hallberg ym. 2020, s. 134–135. Yleiskirjeet kuitenkin ohjasivat seutukaavoitusta muutoinkin kuin valtakunnallisesta näkökulmasta. Esimerkiksi 19.1.1979 seutukaavaliitoille osoitetussa yleiskirjeessä kiinnitettiin seutukaavaliittojen huomiota muun muassa siihen, etteivät ne suunnittelullaan tarpeettomasti rajaisi kuntien sisäisen maankäytön suunnittelun ja erityisesti yleiskaavoituksen mahdollisuuksia. Toisaalta samassa yhteydessä korostettiin seutukaavoituksen tehtäviä seudullisen rakenteen ohjaamisessa ja kuntien keskinäisten etujen sovitelussa, mikä puolestaan saattoi edellyttää kirjeen mukaan normaalia tarkempaa esitystapaa kuntien raja-alueilla. Ks. Ympäristöministeriö 1986, s. 158–159.

50 Ks. HE 101/1998 vp, s. 10, Hallberg ym. 2020, s. 134.

51 Ks. myös ESPON 2018, s. 21.

52 Ks. HE 114/2015 vp.

53 Esimerkiksi oikeuskäytännön perusteella tätä kontrollia on pidetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta merkittävänä. Ks. Heinilä – Wähä 2013, s. 51. Vahvistamismenettelyn poistamiselle on sinänsä valtiosääntöisiäkin perusteita, ministeriön rooli muutoksenhakuviranomaisena ei ole ongelmaton. Ks. HE 114/2015 vp, s. 4–5. Tässä selvityshankkeessa toteutetun sidosryhmäkyselyn vastaajat tunnistivat maakuntakaavojen vahvistamisesta luopumisen merkityksellisenä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta kuitenkin vain joissakin vastaajaryhmissä.

54 HE 101/1998 vp, s. 71.

säädettäessä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulivatkin paljolti nimenomaan korvaamaan RakL:n mukaisia valtion intressien välitysmekanismeja seudulliseen ja paikalliseen suunnitteluun.⁵⁵ Valtakunnallisten tavoitteiden turvaaminen nähtiin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä valtion ja sen viranomaisten nimenomaiseksi tehtäväksi.⁵⁶ Esimerkkejä samankaltaisista instrumenteista oli MRL:ia säädettäessä muista Pohjoismaista, joskin valtion rooli ja mahdollisuudet vaikuttaa välittömämmin esimerkiksi kuntien maankäyttöratkaisuihin menevät muissa pohjoismaissa tyypillisesti MRL:n tämänhetkistä ohjausjärjestelmää pidemmälle.⁵⁷ Tällaisen välineen merkitys ja tarve korostuu edellä kuvattun kaltaisessa järjestelmässä, jossa valtakunnallistenkin intressien kannalta merkittäviä päätöksiä tehdään viime kädessä paikallistasolla.

2.2.2 Tavoitteiden sisältö

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pyrkimyksenä on edistää maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n yleisen tavoitteen mukaisesti kestävän kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueiden käyttöä koskevissa päätöksissä. Niiden on lain esitöiden mukaan niin ikään turvattava kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla turvataan myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen.⁵⁸ MRL 22.3 §:n mukaisesti niillä pyritään konkretisoimaan lain tavoitteita, ja niiden tehtävänä on nimenomaan välittää kansainvälisiä, valtakunnallisia ja myös yksittäistä maakuntaa laajempia intressejä niin maakunta- kuin kuntakaavoitukseenkin.⁵⁹

Valtakunnallisen, seudullisen ja paikallisen suunnittelun ohella on tunnistettavissa myös ylikansallisen ympäristönkäytön suunnittelun taso, josta se ei ainakaan toistaiseksi sisällä yleisen, sektorit läpäisevän alueiden

55 Ks. esim. YmVM 10/2000, s. 2–3. Aiemmissa rakennuslain uudistushankkeissa tämänkaltaiseen instrumenttiin ei olisi sisältynyt valtion ohjauksen muuta keventymistä tai tämä keventyminen olisi ollut sangen vähäistä, ks. Hallberg ym. 2020, s. 135–137.

56 HE 101/1998 vp, esim. s. 1, 37, 39.

57 Ks. HE 101/1998 vp, s. 16–23. Näiden maiden nykyisistä suunnittelujärjestelmistä ja niiden muutostarpeista ja -tendensseistä ks. Lehtovuori 2019, s. 15–49. Tanskan nykyisestä mallista nimenomaan valtion roolin näkökulmasta ks. Hovila 2016, s. 96–100. Sisällöllisesti valtion ohjaus voi Suomessa olla periaatteessa VATien sisällöstä riippuen varsin pitkällekin menevää, mutta viitatuissa maissa valtiolla on tyypillisesti järeämpiä keinoja vaikuttaa suoraan kuntien kaavapäätöksentekoon.

58 HE 101/1998 vp, s. 68.

59 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutus voi ulottua kuitenkin välillisesti myös poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisua koskevaan päätöksentekoon, ks. esim. Heinilä 2017, s. 309. Tätä kysymystä käsitellään lähemmin jäljempänä VATien ja PL 80 §:n välisen suhteen tarkastelun yhteydessä.

käytön suunnittelun piirteitä. Sektorikohtaiset ylikansalliset sopimukset ja muut instrumentit omaavat kuitenkin ainakin välillisiä vaikutuksia myös kansallisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä, jossa valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on edellä sanotun perusteella merkityksensä myös tällaisten velvoitteiden täytäntöönpanossa.⁶⁰ Tällaisia kansainvälisiä sopimuksia ovat muun ohella yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987), ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus (SopS 61/1994) ja sitä täydentävä Pariisin ilmastosopimus (SopS 75/2016), Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994), Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskeva yleissopimus (SopS 19/1987), Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 10/1992), Eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta (SopS 26/1995) ja Euroopan maisemayleissopimus (SopS 13–14/2006). Suomi on myös EU:n jäsenvaltiona ja Euroopan neuvoston jäsenenä hyväksynyt tiettyjä aluesuunnittelua ja -kehitystä koskevia periaatteita. Myös YK:n piirissä on tuotettu ei-sitovia, alueidenkäyttöön liittyviä julistuksia kuten Agenda 2030 (kestävän kehityksen tavoitteet) ja Habitat III (uusi kaupunkiohjelma).⁶¹ EU muodostaa tietenkin Suomen kannalta keskeisen ylikansallisen suunnittelun viitekehyksen, vaikkakaan alueidenkäytön suunnittelu tai sen ohjaus EU:n piirissä ei ole ollut velvoittavaa.⁶² Unionilla on myös maankäytön suunnittelua koskeva (jäsenvaltioiden kanssa jaettu) toimivalta, mutta kaavoitusta koskeva EU-tasoinen sääntely edellyttäisi neuvoston yksimielistä päätöstä erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä (SEUT⁶³ 192(2) artikla).

Tämän tehtävän mukaisesti tavoitteet voivat MRL 22.2 §:n mukaan koskea asioita, joilla on 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys; 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävytyteen, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen

60 Ks. esim. Ympäristöministeriö 2001, s. 15, jossa on todettu Suomen sitoutuneen lukuisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joiden velvoitteiden toteuttaminen edellyttää myös alueidenkäytön keinojen käyttöä.

61 Ekroos – Majamaa 2018, s. 109, valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 4.

62 Ks. esim. European Commission 1999, esim. s. 35–45. Ensimmäisissä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tunnistettiin tavoitteiden kytkentä myös Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivoihin, ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 16–17.

63 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 326, s. 47, 26.10.2012.

välttämiseen. Tämä säännös määrittelee seikat, joita VATit voivat koskea asiallisesti ja näiden seikkojen alueellisen merkityksen tai ulottuvuuden mukaan. Muita kuin tässä valtutussäännöksessä määriteltyjä seikkoja tavoitteet eivät voi koskea.⁶⁴

Asiallisesti luettelon ensimmäinen kohta on selvästi laajin, kun kyse on aluerakennetta, alueiden käyttöä taikka liikenne- ja energiaverkkoa koskevista kysymyksistä. Erityisesti viittaus alueiden käyttöön on laaja ja väistämättä jossain määrin tulkinnanvarainenkin.⁶⁵ Alueiden käyttöön kuitenkin viitataan muun muassa lain soveltamisala- ja tavoitesäännöksissä.⁶⁶ Kyse täytyy olla vähintään laajempaa kuin maakunnallista merkitystä omaavista, lain soveltamisalaan kuuluvista ja lain yleisiin taikka alueidenkäytön suunnittelua koskeviin tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen liittyvistä seikoista, joihin voidaan VATEilla niiden oikeudellisten vaikutusmekanismien kautta vaikuttaa. Alueiden käyttöä koskevan kysymyksen valtakunnallinen merkitys yhdessä väljän asiallisen rajauksen kanssa lopulta rajaa-kin VATEihin sisällytettävät seikat täsmällisemmin.

Kohdassa viitattut seikat ulottuvat siis kansainvälisistä yhtä maakuntaa laajempiin kysymyksiin. Hallituksen esityksen mukaan säännöksessä tarkoitettu kansainvälinen merkitys voi liittyä valtioiden rajat ylittäviin alueiden käytön tai aluerakenteen kehittämiskysymyksiin tai alueiden käytön ulottuvuutta omaaviin valtioiden rajat ylittäviin ja myös maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin. Kansainvälinen merkitys voi myös liittyä Euroopan unionin säännösten tai kansainvälisten sopimusten valmisteluun tai täytäntönpaonon alueiden käytön osalta.⁶⁷ Valtakunnallisuutta määrittelevänä ominaisuutena on puolestaan perusteluiden mukaan asian vaikutusten ulottuminen laajemmalle kuin yhden maakunnan alueelle. Vaikutusalueen rajat ylittävät tällöin maakunnan suunnittelussa käsiteltävän alueen, ja tällaisia ovat esimerkiksi monet aluerakenteen ja liikenne- tai energiaverkon kehittämiseen liittyvät kysymykset. Liikenneverkon osalta valtakunnalliset tavoitteet liittyvät perustelujen mukaan erityisesti päätiiverkkoon (valta- ja kantatiet), kaukoliikenteen rataverkkoon ja valtakunnallisiin satamiin sekä lentoasemiin. Myös maanpuolustukseen liittyvät kysymykset voivat maakuntaa laajemman merkityksen vuoksi tulla esille valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.⁶⁸

64 Valtioneuvosto voi valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) perustuvan yleistoimivaltansa nojalla sinänsä antaa muitakin alueiden käyttöön liittyviä määräyksiä, mutta niillä ei ole MRL:ssä tarkoitettuja oikeudellisia vaikutuksia; Ekroos – Majamaa 2018, s. 111.

65 Ekroos – Majamaa 2018, s. 111.

66 Kyse lienee ylipäätään yhdestä laissa ja sen perusteluissa taajimmin käytetystä käsitteestä.

67 HE 101/1998 vp, s. 68.

68 HE 101/1998 vp, s. 68–69. Maanpuolustus on esimerkki lainkohdassa tarkoitettusta ”alueiden käyttöä” koskevasta asiasta. Muut lain esitöissä mainitut seikat sijoittuvat muiden säännöksessä viitattujen seikkojen, kuten liikenneverkon alle.

Merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön voi kohdistua muun ohella kansallismaisemiin, valtakunnallisesti merkittäviin maisemakokonaisuuksiin ja valtakunnallisesti tärkeisiin kulttuuriympäristöihin. Myös alueeltaan suppeissa kohteissa saattavat lain perusteluiden mukaan esimerkiksi rakennushistorialliset tai rakennustaiteelliset arvot taikka historialliseen tapahtumaan, perinteeseen tai kehityskulkuun liittyvät näkökohdat korostaa valtakunnallista merkittävyyttä. Myös muinaisjäännökset voivat kuulua lainkohdassa tarkoitettuun kansalliseen kulttuuriperintöön.⁶⁹

Kulttuuriperinnön suojelun kannalta maankäyttö- ja rakennuslaki on olennainen säädös, sillä rakennetun ympäristön suojelu nimenomaisesti toteutetaan rakennusperinnön suojelua koskevan erityislainsäädännön (rakennusperintölaki, 498/2010) lisäksi erityisesti asemakaavoitetuilla ja asemakaavoitettavilla alueilla yleisen kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön keinoin.⁷⁰ Moniin muihin sektorilakien sääntelemiin alueidenkäyttökysymyksiin MRL:n sääntely vaikuttaa selvästi välillisemmin.

Muinaismuistot ovat puolestaan suojeltuja suoraan oman erityislainsäädäntönsä nojalla (muinaismuistolaki, 295/1963, MuinaismuistoL), joskin lain 11 § sisältää mahdollisuuden myöntää suojelusta kajoamislupa. Eräät suuret alueiden käyttöön liittyvät hankkeet, kuten kaavoitus, ovat kuitenkin tähän nähden muinaismuistolain järjestelmässä menettelyllisesti erityisessä (MuinaismuistoL 13 §).⁷¹ Jos tällainen hanke koskee muinaismuistoa, on hankkeen suunnittelijan ilmoitettava hankkeesta Museovirastolle asiasta neuvottelemista varten. Mikäli neuvottelussa ei päästä yksimielisyyteen kiinteän muinaisjäännöksen kohtelusta (säilyttämisestä), on Museoviraston alistettava asia valtioneuvoston ratkaistavaksi.⁷²

Luonnonperintöön liittyvien valtakunnallisten tavoitteiden osalta puolestaan yhteydet luonnonsuojelulain sääntelyyn (1096/1996, LSL) ovat merkitykselliset, ja näitä yhteyksiä on käsitelty myös MRL 22 §:n perusteluissa. Niiden mukaan kansallisen luonnonperinnön turvaamiseksi on tärkeimmät luonnonsuojeluohjelmat jo laadittu, mutta sellaisten luonnonarvojen turvaaminen, joita luonnonsuojeluohjelmissa ei ole käsitelty, voi tulla käsiteltäväksi kaavoituksen keinoin.⁷³ Tämän vuoksi lakiin sisällytettiin mahdollisuus kansallista

69 HE 101/1998 vp, s. 69.

70 Ks. tarkemmin rakennusperinnön suojelua koskevasta sääntelykokonaisuudesta ja sen sisältämien lakien keskinäisistä suhteista Heinilä 2021 b, s. 77–83.

71 Ekroos 2013, s. 1305–1307.

72 Ks. MuinaismuistoL 13 §, MRL 197.3 § ja esim. KHO 2015:92.

73 On kuitenkin todettu, että mikään ei sinänsä estä myöskään luonnonsuojelulain mukaisen luonnonsuojeluohjelmien käsittelyä kaavoituksen yhteydessä ja jopa niiden toteuttamista kaavoituksen keinoin; Ekroos – Majamaa 2018, s. 113.

luonnonperintöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden antamiseen. Vastaavasti maisemansuojelusta on lain esitöissä todettu, että vaikka luonnonsuojelulakiin jo sisältyy säännöksiä maisema-alueista, valtakunnallisista maisemansuojelun tavoitteista saattaa olla perusteltua päättää luonnonsuojelulain sijasta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden muodossa ja toteuttaa ne alueiden käytön suunnittelun keinoin. Maisemansuojeluun liittyy usein sellaista erilaisten tarpeiden yhteen sovittamista, joka luontevasti soveltuu kaavoituksessa ratkaistavaksi.⁷⁴

Sekä luonnon- että kulttuuriperinnön osalta suhteellisen pienialainen kohdekin voi olla osa kansallista kulttuuri- tai luonnonperintöä ja valtakunnallisella tavoitteella voisi näin olla merkittävä vaikutus siihen.⁷⁵ Esimerkiksi valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä koskeva valtakunnallinen inventointi (RKY), joka liittyy kiinteästi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, sisältää alueellisesti suppeitakin kohteita, jotka kuitenkin ovat valtakunnallisesti merkittäviä.

Alueiden käytön ratkaisujen MRL 22.2 §:n 3 kohdassa viitattut merkittävät ekologiset vaikutukset saattavat säännöksen perustelujen mukaan liittyä luonnonperintöön tai luonnonvaroihin. Lisäksi alueiden käytön ja aluerakenteen kehittämiskäytöksillä on usein huomattavia ekologisia vaikutuksia muun muassa liikenteen määrän ja kulkumuotojakautuman taikka ympäristövaikutusten kannalta keskeisten toimintojen, kuten teollisuuden ja energiatuotannon sijoittumisen kautta. Merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen liittyvät tavoitteet puolestaan voivat koskea esimerkiksi alueiden käyttöä lentomelualueilla tai saastuneisiin maa-alueisiin liittyviä alueiden käytön kysymyksiä.⁷⁶ Säännöksessä viitattuun aluerakenteen taloudellisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille monissa eri kysymyksissä, joilla voi olla myös valtakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia.⁷⁷

Käytännössä MRL 22.2 §:n eri kohtien mukaiset perusteet valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille ovatkin väistämättä myös osin toisiinsa kytkeytyviä, limittäisiä ja päällekkäisiä. Esimerkiksi MRL:n säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä viitataan talouden ja ekologian kaksoishyötyyn. Yhdyskuntarakenteessa taloudellisesti kestävä ratkaisu ovat yleensä edullisia myös luonnonvarojen kestävä käyttö, liikenteen päästöjen minimoinnin ja muiden ympäristönäkökohtien kannalta.⁷⁸ Aluerakenteeseen viitataan luettelon 1 kohdassa ja aluerakenteen taloudellisuuteen sen 3 kohdassa. Tavoitteet voivatkin edistää ja usein myös edistävät samanaikaisesti useammallakin normiperusteella annettuja

74 HE 101/1998 vp, s. 69.

75 Ekroos – Majamaa 2018, s. 113.

76 HE 101/1998 vp, s. 69.

77 Ekroos – Majamaa 2018, s. 113.

78 HE 101/1998 vp, s. 62.

tavoitteita, vaikka myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat toisaalta olla kaavojen sisältövaatimusten tapaan erityisesti yksittäistapauksellisissa ratkaisutilanteissa myös keskenään jännitteisessä suhteessa. Elinympäristön laatua koskevat tavoitteet tähänastisissa VAT-päätöksissä esimerkiksi palvelevat käytännössä samanaikaisesti sekä yleisempien alueiden käyttöä koskevien tavoitteiden (kuten hyvää elinympäristöä koskevat tavoitteet) saavuttamista että ympäristöhaittojen ja -onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Luonnonvaroja koskevat tavoitteet puolestaan ovat merkityksellisiä sekä MRL 22.2 §:n 2 kohdassa viitattujen luonnonperintöarvojen että 3 kohdan ekologisen kestävyuden kannalta.⁷⁹ Näin ei ole konkreettisista tavoitteistakaan aina suoraan luettavissa, millä yksittäisellä taikka useammalla perusteella ne on annettu. Niillä kuitenkin siis tulee jokaisella olla jokin (vähintään yksi) MRL 22.2 §:ssä tarkoitettu peruste. Nämä perusteet olisi myös pyrittävä VAT-päätöksissä riittävästi yksilöimään.

Tavoitteita annettaessa on MRL 22.3 §:n mukaan otettava huomioon lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetty alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Nämä säännökset yhdessä määrittelevät keskeiseltä osin sen, minkälaisista seikoista ja minkä sisältöisiä tavoitteita on mahdollista antaa: niiden tulee koskea MRL 22.2 §:ssä säädettyjä kysymyksiä ja MRL 22.3 §:n mukaisesti MRL 1 ja 5 §:n tavoitesäännökset toimivat tietynlaisina (joskin väljinä) tavoitteiden sisältövaatimuksina.⁸⁰ Joustavuudesta huolimatta viitattujen tavoitesäännösten huomioon ottamista VATEja laadittaessa on pidettävä muodollisesti velvoittavana vaatimuksena.⁸¹

2.2.3 Tavoitteiden suhde lain säännöksiin

Lain tavoitteenasettelun ja tavoitteiden toteutumisen kannalta VATEilla on merkitys nimenomaan *tavoitesäännöksiä ja sisältövaatimuksia konkretisoivan roolinsa* kautta.⁸² Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät laajenna kaavojen sisältövaatimusten alaa

79 Tähänastisissa tavoitteissa luontoarvoja ja luonnonvaroja koskevat tavoitteet onkin esitetty yhtenä kokonaisuutena.

80 Ekroos – Majamaa 2018, s. 111. Esimerkiksi MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sisältävät huomattavan moninaisen joukon yhteiskunnallisia intressejä, joiden ”huomioon ottaminen” MRL 22.3 §:n mukaisesti on väistämättä tietynlaista kokonaisharkintaa.

81 Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 110–111. Hallberg ym. 2020 (s. 141) katsoo tämän tarkoittavan sitä, että tavoitteiden on oltava samansuuntaisia lain tavoitesäännösten kanssa ja edistettävä lain tavoitteiden toteutumista.

82 Ks. esim. Heinilä – Wähä 2013, valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista yleisesti s. 6–7.

eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle.⁸³ Näin esimerkiksi yksittäisen kaavan sisällön lainmukaisuutta arvioitaessa ratkaisun on perustuttava viime kädessä kaavan sisältövaatimuksiin.⁸⁴

Tämä muodostaa MRL 22.2 §:n ohella olennaisen rajoitteen tavoitteiden sisällön kannalta. Samalla myös kaavojen sisältövaatimukset (joita VATit lain tavoitteiden ohella konkretisoivat) muotoavat osaltaan niitä seikkoja, joista valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voidaan antaa ja joista käsin niitä tulkitaan. Kaavojen sisältövaatimukset sisältävät MRL 22.2 §:n mukaisiin asiakokonaisuuksiin liittyviä vaatimuksia kaavoitukselle ja lain yleiset ja alueidenkäyttöä koskevat tavoitteet on nimenomaan kaavojen sisältövaatimuksissa konkretisoitu velvoittaviksi oikeudellisiksi vaatimuksiksi. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteita koskevan MRL 5 §:n 2 momentissa on suoraan viitattu tähän sisältövaatimusten lain tavoitteita toteuttavaan rooliin.⁸⁵ Ne muodostavat kokonaisuuden, jossa myös lain tavoitesäännöksiä on esimerkiksi oikeuskäytännössä käytetty avuksi sisältövaatimusten tulkinnassa konkreettisissa ratkaisutilanteissa.⁸⁶

Nämä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällön rajoitukset ovat perusteltuja nimenomaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden maankäyttö- ja rakennuslain päätöksentekojärjestelmän puitteissa tapahtuvan toteutumismekanismiin, tarkentuvaan suunnitteluun ja kaavahierarkiaan liittyvän ohjausvaikutuksen kannalta. Kaavoilla on myös yksityisiin maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Nimenomaan ohjausvaikutuksen vuoksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eroavat oikeudellisesti muista valtakunnallisen tason viranomaisten suunnitelmista.

Muun ohella tästä syystä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät ole väline, jolla voitaisiin viedä valtioneuvoston *ensisijaisesti* poliittisluonteisia päätöksiä vapaasti maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään (vaikkakaan oikeudellisen ja poliittisen välinen rajanveto ei tunnetusti ole kaavoituksessa lainkaan yksinkertaista⁸⁷). Tavoitteiden on pysyttävä maankäyttö- ja rakennuslain ja myös perustuslain niille asettamien vaatimusten puitteissa, ja vain näissä puitteissa niillä voidaan ohjata alueidenkäytön suunnittelua ja viranomaistoimintaa.

83 Ks. esim. valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 3.

84 Ks. KHO 2012:67.

85 Ks. HE 101/1998 vp, s. 62.

86 Ks. esim. KHO 2003:60, KHO 2015:56.

87 Ks. esim. Vihervuori 2004, s. 500.

2.2.4 Ohjausvaikutus

Tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslain 24.2 §:n mukaisesti niin maakunnan suunnittelussa kuin muussakin alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Poiketen kuitenkin tavanomaisesta tarkentuvan suunnittelun ajatukselle perustuvasta kaavahierarkiasta, jossa yksityiskohtaisempi suunnitteluväline voimaan tullessaan syrjäyttää yleispiirteisemmän, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät ohjaa yksinomaan maakuntakaavoitusta vaan vaikuttavat MRL 24.2 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti myös muuhun maankäytön suunnitteluun. Maakuntakaavoitus on kuitenkin keskeisin väline valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa.⁸⁸

Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat kaavojen sisältövaatimusten tapaan kokonaisuus, joka sisältää suhteessa toisiinsa jännitteisiäkin elementtejä. Yhteistä kaavojen sisältövaatimuksille ja valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille on myös se, että ne ovat molemmat ainakin tähän saakka olleet sanallisesti ilmaistuja, lähtökohtaisesti yleisiä ja pääsääntöisesti koko maata koskevia abstrakteja normeja.⁸⁹ Erityisesti maakuntakaavoituksessa nämä abstraktit normit konkretisoidaan tiettyjä alueita koskeviksi merkinöiksi ja määräyksiksi. MRL:n esitöiden mukaan maakuntakaava välittää valtakunnalliset ja maakunnalliset maankäyttöintressit kuntatason kaavoitukseen. Maakuntakaavassa käsitellään yhdyskuntarakenteen kehittämisen puitteita, turvataan seudullisten verkostoratkaisujen toteuttaminen sekä varmistetaan myös merkittävimmät luonnonsuojelun,

88 Ks. HE 101/1998 vp, s. 70, Hallberg ym. 2020, s. 148–149. Myös nykyisessä järjestelmässä seudullisen suunnittelun merkitys valtakunnallisten intressien kannalta nähtiin lakia säädetäessä keskeiseksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että maakuntaliitoilla on uudessa järjestelmässä keskeinen tehtävä valtakunnallisten intressien alueellisessa osoittamisessa ja niiden välittämisessä kuntien suunnitteluun; HE 101/1998 vp, s. 50.

89 Näin esim. Hovila 2016, s. 93, joka toteaa, että "[v]altakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet – – pyrkivät kuitenkin tuomaan maankäytön suunnittelujärjestelmään maakuntatasoa laajemman perspektiivin. Ongelmana on alueidenkäyttötavoitteiden korkea abstraktiotalo ja epämääräisyys. Ne eivät sisällä kartta-aineistoa tai yksityiskohtaisia sijoittamislinjauksia, minkä vuoksi oikeudellisesti sitova ohjausvaikutus jää melko heikoksi." Tämä kuvaus koskee siis jo aiempia, nykyistä selvästi konkreettisempia tavoitteita. Aiemmissä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa oli myös tiettyjä alueellisesti rajattuja, kuten yksinomaan Helsingin seutua koskevia tavoitteita. Ks. Helsingin seutua koskeneiden tavoitteiden soveltamisesta esim. jäljempänä käsitelty KHO 2012:67, joka on esimerkki myös siitä, kuinka täsmällisesti muotoillut normit ovat omiaan ohjaamaan päätöksentekoa väljiä ilmaisuja tehokkaammin. Ks. normien joustavuudesta esim. Heinilä 2017, s. 97, laajemmin s. 97–106. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toistaiseksi olleet sanallisia. Hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp, s. 69) on kuitenkin viitattu myös mahdollisuuteen käyttää tarvittaessa kartallisia tai muita esitystapoja. Ks. myös Ekroos ym. 2018, s. 35.

kulttuuriympäristön ja virkistyskäytön tarpeet.⁹⁰ Kun yleisissä normeissa ei useinkaan ole ympäristöoikeudelliselle sääntelylle tyypilliseen tapaan mahdollista määritellä sisältövaatimusten – erilaisten huomioon otettavien intressien – keskinäistä suhdetta, huomioon otettavien seikkojen yhtensovittaminen ja mahdollinen tapauskohtainen priorisointi tapahtuu yleispiirteisimmällä tasolla maakuntakaavoituksen yhteydessä.⁹¹

Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:14 oli kyse keskenään jännitteisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisointi- ja yhtensovittamispyrkimyksestä maakuntakaavassa. Käsiteltävänä olleessa maakuntakaavassa oli osoitettu itä-länsi-suuntaisesti peräkkäin yhdeksän tuulivoimaloiden aluetta Kymenlaakson rannikkoalueelle. Kaavaselostuksen mukaan kullekin tuulivoimaloiden alueelle oli arvioitu voitavan sijoittaa 5–26 voimalaa. Kymenlaakson rannikkoalue oli Suomen tärkein arktisten suurikokoisten lintulajien ja suurikokoisten petolintujen muuttoreittien keskittymäalue.

Tuolloin voimassa olleiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevien erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä oli varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otettiin huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Maakuntakaavoituksessa oli osoitettava valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Näillä alueilla alueidenkäytön oli sovellettava niiden historialliseen kehitykseen. Toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskevien erityistavoitteiden mukaan taas maakuntakaavoituksessa oli osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat oli sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin.⁹²

KHO totesi, että vaikka maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei yleensä edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavavaiheessa, puheena olevaa maakuntakaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa oli kuitenkin voitava varmistua siitä, että lintujen päämuuttoreiteille tai välittömästi niiden läheisyyteen osoitettavien tuulivoimaloiden toteuttamisesta ei aiheudu sellaisia yhteisvaikutuksia, jotka estäisivät kaavassa Kymenlaakson rannikkoalueelle tarkoitetun tuulivoimaratkaisun toteuttamisen.

90 HE 101/1998 vp, s. 37.

91 Ks. Heinilä 2017, s. 37–41.

92 Ennen nykyisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tavoitteet oli jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet olivat vain yleispiirteisistä kaavoitusta koskevia periaatteellisia linjauksia, erityistavoitteet olivat velvoittavampia ja niiden osalta kunkin tavoitteen sanamuoto määritteli viime kädessä sen, mille suunnittelun tasoille kukin tavoite ulotti vaikutuksensa. Ks. tästä esim. Heinilä – Wähä 2013, s. 6 ja jäljempänä jakso 3.2.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli KHO:n mukaan sinänsä löydettävissä toteuttamistapoja, joilla linnustovaikutuksia voitiin lieventää. Kun kuitenkin otettiin huomioon maakuntakaavan tehtävä tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaamisessa ja nyt kysymyksessä olevan alueen sijoittuminen osin valtakunnallisesti merkittävälle arktisten lintulajien ja suurikokoisten petolintulajien päämuuttoreiteille tai niiden välittömään läheisyyteen, kaavan toteuttamisen yhteisvaikutusten selvittämistä ei ollut voitu jättää pelkästään tai suurimmilta osiltaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tehtäväksi. Maakuntakaavan merkitystä tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutusten hallinnassa korosti myös se, että keinot suuruusluokaltaan maakunnallista kokoluokkaa olevien rannikon suuntaisesti sijoittuvien tuulivoima-alueiden linnustovaikutusten vähentämiseksi olivat jatkosuunnittelussa varsin rajalliset erityisesti niiden alueiden osalta, joilla voimaloita ei alueiden koon tai muodon vuoksi ollut mahdollista sijoittaa muuttolinjojen suuntaisesti.

Edellä lausuttu huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus katsoi, että tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutuksia koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien puuttuessa ei ollut mahdollista arvioida sitä, olivatko vaikutuksen kohteena olevat tuulivoimaloiden alueiden aluevaraukset asianmukaisesti sovitettavissa yhteen luonnonarvojen vaalimiseen liittyvien alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten kanssa. Tämän vuoksi ja kun maakuntakaavan tarkoittaman tuulivoimarakaisun yhteisvaikutukset eivät voineet tulla yksittäisen tuulivoima-alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa riittävästi arvioiduksi, maakuntakaava ei ollut perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin.

Koska maakuntakaavoituksessa tyypillisesti esitetään ratkaisuja tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti yleispiirteisellä tasolla, ovat myös näitä ratkaisuja koskevat selvitykset KHO:nkin toteamalla tavalla tyypillisesti yleispiirteisiä ja tarkemmassa maankäytön suunnittelussa täydentyviä. Kuitenkin tässä tapauksessa KHO totesi, että kaavan yhteydessä tehdyt selvitykset eivät olleet valtakunnallisten alueidenkäyttöintressien yhteensovittamiseksi ratkaisun tekemiseksi riittäviä.⁹³

93 Vrt. niin ikään tuulivoimaa maakuntakaavoituksessa Suomenlahdella käsitelty KHO 2020:53, jossa KHO muun ohella totesi maakuntakaavan olevan maankäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisin kaavataso, eikä maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä lähtökohtaisesti edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavassa. Tuulivoimarakentamista ohjaavassa maakuntakaavassa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota sellaisiin maakunnan alueelle osoitetuista tuulivoima-alueista aiheutuviin yhteisvaikutuksiin, joiden selvittämistä tai lieventämiskeinoja ei ole mahdollista jättää yksittäisen tuulivoima-alueen suunnittelussa ratkaistavaksi.

Ratkaisu kuvaa myös tarkentuvan suunnittelun mukaista maakuntakaavan roolia maakunnallista kokoluokkaa olevien kysymysten ratkaisemisessa: tällainen maankäyttö ja tässä tapauksessa myös sen yhteisvaikutukset ovat ylikunnallisessa maankäytön suunnittelussa käsiteltäviä kysymyksiä. Vastaavanlaisen maankäytön käsitteleminen vain kuntakohtaisissa maankäytön suunnitelmissa tekisi yhteisvaikutusten hallinnan vähintäänkin vaikeaksi, ellei mahdottomaksi.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden joustavuus on toisaalta myös tarkentuvaan suunnitteluun liittyvää ja koskee niiden huomioonottamisvelvollisuutta muussa maankäytön suunnittelussa. Tämä joustavuus liittyy maankäytön suunnittelun, erityisesti maakuntakaavoituksen, eritasoisia intressejä yhteensovittavaan tehtävään. Lain esitöissä on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutusta koskevan säännöksen osalta todettu, että MRL 24.2 §:n sanamuoto mahdollistaa valtakunnallisten ja muiden tavoitteiden yhteen sovittamisen kannalta tarvittavan joustavuuden, mutta edellyttää huolehdittavan siitä, että valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamista edistetään.⁹⁴ Valtakunnan tason tavoitteiden konkretisointi ja niiden yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa tapahtuvat varsinaisessa maankäytön suunnittelussa samanaikaisesti ja rinnakkain.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat kuitenkin myös yleis- ja asemakaavoitusta ja konkretisoivat näiden kaavojen sisältövaatimusten tulkintaa.⁹⁵ Yleiskaavoitusta koskeva korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2012:67 valaisee paitsi tätä VATien kaavatasot läpäisevää vaikutusta ja niin ikään sisältövaatimuksia konkretisoivaa vaikutusta, myös maakuntakaavan roolia VATien välittämisessä kuntatason suunnitteluun ja niiden konkretisoimisessa paikkaan sidotuiksi suuntaviivoiksi ja reunaehdoiksi. Kyseisessä tapauksessa kyse oli nimenomaan pääkaupunkiseudun suunnittelusta, jota koskien kaavan laatimisen aikaan voimassa olleissa VATEissa oli annettu alueellisesti kohdennetusti Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevia tavoitteita.

Asiassa oli osayleiskaavalla osoitettu noin 19 000 asukkaan asuinalue Espoon kaupungin Hista - Siikajärvi - Nupuri-alueelle. Osayleiskaavaan oli merkitty ohjeellisena päärata, ja kaavaselostuksen mukaan alueen joukkoliikenne pohjautui Espoon - Vihdin - Lohjan radan sekä rantaradan hyödyntämiseen. Osayleiskaavan kattama alue oli maakuntakaavassa pääosin valkoista aluetta, ja alueelle oli osoitettu taajamarakenteen laajenemissuunta nuolimerkinällä. Maakuntakaavassa oli nuolimerkinällä osoitettu alueet, joilla maakuntakaavassa taajamatoimintojen alueiksi osoitettujen alueiden ulkopuolella

94 HE 101/1998 vp, s. 70.

95 Ks. (aiempien) valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisesta ja merkityksestä eri kaavatasoilla konkreettisten esimerkkien valossa Rajala 2009.

on tarvetta kuntarajat ylittävän yhdyskuntarakenteen laajenemisen selvittämiseen ja suunnitteluun. Nuolimerkintään liittyvän suunnittelumääräyksen mukaan taajamarakenteen laajenemisen suunnittelussa oli otettava huomioon yhdyskuntarakenteelliset ja liikenteelliset edellytykset uusien rakentamisalueiden toteuttamiselle, viher- ja virkistysyhteyksien jatkuvuus sekä alueen luonnon ja maiseman ominaispiirteet. Alueen eteläosaan oli maakuntakaavassa osoitettu katkoviivamerkinnällä ohjeellinen linjaus Espoon - Vihdin - Lohjan rataa varten. Maakuntakaavan selostuksessa oli todettu, että Espoon - Vihdin - Lohjan rataan tukeutuvien laajenemissuuntien maankäytön suunnittelussa on tärkeää kytkeä rakennettavien alueiden kaavoitus ja toteuttaminen sekä liikennejärjestelmän suunnittelu ja uuden ratayhteyden rakentaminen tiiviisti toisiinsa.

Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tuli sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Alueidenkäytön mitoituksella tuli parantaa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja hyödyntämismahdollisuuksia. Alueidenkäytössä tuli ehkäistä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajarakentamista. Uusien asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueiden käyttöönotto ja jo olevien alueiden huomattava täydennysrakentaminen tuli ajoittaa siten, että mahdollisuudet joukkoliikenteen hyödyntämiseen varmistetaan.

KHO:n ratkaisun perustelujen mukaan MRL 39.2 §:n sisältövaatimukset edellyttivät, että yleiskaavaa laadittaessa otetaan huomioon mahdollisuudet joukkoliikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Joukkoliikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä Histan - Siikajärven - Nupurin alueella arvioitaessa oli tullut ottaa huomioon kaavan valmisteluaineistoon kuuluvat selvitykset, maakuntakaava ja sen selostuksesta ilmenevät taajamarakenteen laajenemista koskevat seudulliset tavoitteet, sekä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ilmenevät Helsingin seudun erityistavoitteet. Kaikki edellä mainitut huomioon otettavat seikat puolsivat ratkaisua, jossa alueen joukkoliikenne tukeutuu niin sanotun Länsiradan raideliikenteeseen.

Asiakirjojen perusteella Espoon - Vihdin - Lohjan radan toteutumisen ajankohdasta ei KHO:n mukaan ollut varmuutta, eikä kaupunginvaltuuston hyväksymään osayleiskaavaan ollut sisällytetty alueiden käyttöönottoon tai toteuttamiseen liittyviä ajoitusmääräyksiä, joilla olisi voitu varmistaa alueen rakentamisen ja raideyhteyden toteutumisen samanaikaisuus.

Kun otettiin huomioon erityisesti osayleiskaavalla suunnitellun alueen laajuus ja sijainti erillään muusta taajamarakenteesta, kaavaa laadittaessa ei KHO:n ratkaisun mukaan ollut otettu huomioon joukkoliikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Osayleiskaavan kattaman alueen suunnittelu tuli toteuttaa maakuntakaavatasolta alkaen siten, että joukkoliikenteen

edellytykset turvataan Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla. Mainittua tavoitetta ei KHO:n mukaan voitu jättää toteutettavaksi alueen asemakaavotuksessa, vaan se oli otettava huomioon osayleiskaavan sisältövaatimusten tulkinnassa ja siten myös yleiskaavaa laadittaessa.

Ratkaisu kuvaa tarkentuvaa suunnittelua eri tasoisten suunnittelukysymysten käsittelyyn soveltuvien suunnitteluinstrumenttien osalta ja siitä käy ilmi, kuinka (tuolloiset) valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edelleen maakuntakaava konkretisoivat yleiskaavan sisältövaatimuksia.⁹⁶ Sisältövaatimuksissa edellytettiin ottamaan kaavaa laadittaessa huomioon muun ohella yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys ja mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla.⁹⁷ Tuolloiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoivat yleiskaavan avoimia ja varsin vaikeasti tulkittavia sisältövaatimuksia ja maakuntakaava konkretisoi edelleen näitä intressejä muuntamalla ne nimenomaisiksi, paikkaan sidotuiksi kaavamerkinnöiksi ja määräyksiksi.⁹⁸ Ratkaisu on toisaalta myös esimerkki siitä, miten kunnan tavoitteet eivät välttämättä ole aina yhteneviä lainsäädännön ja niitä konkretisoivien valtakunnallisten ja seudullisten tavoitteiden kanssa. Ilman valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan ja sen yhteydessä tehtyjen selvitysten tukea tämä olisi myös ollut huomattavasti ongelmallisempi kysymys oikeudellisesti ratkaistavaksi.

Lain tulkinnan ohjaamiseen ja säännösten sisällön konkretisointiin voidaan tietenkin pyrkiä myös monilla muilla välineillä. Tämän tyyppisiä vaikutuksia pyritään saamaan aikaan usein ei-velvoittavalla ohjauksella, kuten viranomaisten ohjeilla. Tällaista tulkintoja ohjaamaan pyrkivää, niin sanottua soft law'ta käytetään paljon EU:n tasolla mutta myös kansallisesti.⁹⁹ Myös maankäytön lakisäätöisessä suunnittelujärjestelmässä on toisinaan käytetty tai pyritty käyttämään instrumentteja, joilla ei ole oikeusvaikutuksia, mutta tällaisten

96 Tämä konkretisointi siis tapahtuu sisältövaatimuksia koskevien säännösten puitteissa. KHO totesi ratkaisussaan, että yleiskaavan sisällön lainmukaisuutta arvioitaessa ratkaisun on perustuttava viime kädessä maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä säädettyihin yleiskaavan sisältövaatimuksiin.

97 KHO totesi ratkaisunsa perusteluissa myös, että näiden yleiskaavan sisältövaatimusten täyttyminen on pystyttävä toteamaan yleiskaavan pohjana olevien selvitysten ja yleiskaavaratkaisun pohjalta, eikä se voi jäädä alemman asteisella kaavatasolla ratkaistavaksi.

98 Kysymyksessä olevalle alueelle oltiin laatimassa vaihemaakuntakaavaa, mikä voitiin KHO:n mukaan ottaa asiassa tosiasiaselvityksenä huomioon, mutta yleiskaavaratkaisun lainmukaisuus suhteessa maakuntakaavaan oli arvioitava voimassa olevan maakuntakaavan pohjalta.

99 Ks. esim. Mattila – Heinilä 2022, s. 2, 4–5.

instrumenttien vaikutus päätöksentekoon perustuu viime kädessä lopulta lähinnä toiveeseen siitä, että tällainen ohjaus otettaisiin huomioon. Kun valtakunnalliset, seudulliset ja paikalliset tavoitteet voivat olla myös jännitteisiä tai ristiriidassa, tällaisen toiveen toteutuminen esimerkiksi valtakunnallisten intressien huomioon ottamisesta paikallisen tason päätöksenteossa on jännitteisissä tilanteissa kyseenalaista.¹⁰⁰ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoivat kaavojen sisältövaatimuksia oikeudellisesti velvoittavalla tavalla niin, että niiden ohjausvaikutuksen huomiotta jättäminen tekee kaavapäätöksestä lain vastaisen. Tarkentuvan suunnittelun mukaisesti seudullisella ja paikallisella tasolla kuitenkin ratkaistaan se, minkälaisin konkreettisin ratkaisuin tavoitteet lopulta otetaan huomioon ja niiden toteutumista edistetään.

2.2.5 Valtakunnalliset hankkeet

Tavoitteilla onkin sanottu voitavan esimerkiksi varautua valtakunnallisesti merkittäviin liikenne- ja energiahankkeisiin niiden alueidenkäyttöisten tarpeiden kannalta, mutta ei muutoin muodostettavan kantaa hankkeiden toteuttamiseen.¹⁰¹ VATien suhteesta muihin maankäytön suunnittelun instrumentteihin on tavoitteiden vuoden 2008 tarkistusta eduskunnassa käsiteltäessä todettu seuraavaa:

Lähtökohtana on kunnan tai maakunnan liiton ratkaisuväliltä siitä, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite toteutetaan niiden ratkaisuvaihtoehtojen puitteissa, jotka ovat tavoitteen mukaisia. Alueidenkäytön suunnittelu on luonteeltaan kokonaisvaltaista ja eri intressejä yhteen sovitettavaa toimintaa, jossa tunnistetaan toiminnalliset tarpeet ja sovitetaan ne ympäristön vaatimuksiin. Tämä edistää ympäristöllisten näkökohtien riittävän laaja-alaista tarkastelua ja varhaista huomioon ottamista kaavoituksessa ennen hankekohtaisia ratkaisuja ja erityislakien mukaisia menettelyjä. Tavoitteiden yleispiirteisyys on sopusoinnussa kuvatun lähtökohdan kanssa.¹⁰²

100 Ks. Heinilä 2021 a, s. 284–288, Mattila – Heinilä 2022, s. 7–8.

101 Ks. YmVL 11/2008 vp, s. 3.

102 YmVL 11/2008 vp., s. 5, jossa todetaan myös, että ”yksin [VATien] avulla ei voida vastata kaikkiin valtakunnantason alueidenkäytön haasteisiin. Tämän tulee olla lähtökohtana myös alueidenkäyttötavoitteiden kehittämisessä siten, että tavoitteisiin sisällytetään keskeisimmät valtakunnallista ohjausta vaativat, maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmän alaan kuuluvat tavoitteet eikä tavoitteiden määrää ja yksityiskohtaisuutta lisätä tarpeettomasti. Kaavojen sisältövaatimukset kattavat keskeiset alueidenkäyttötavoitteet ja näitä tulee kustannustehokkuusnäkökulmastaikin täsmentää vain aidosti valtakunnallista näkökulmaa edellyttävillä tavoitteilla. Toisaalta aidosti valtakunnallisten intressien edistämistä on toteutettava riittävän täsmällisin ja ohjaavin velvoittein vaikuttavuuden lisäämiseksi.”

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat siis yleisellä tasolla ilmaistuja suunnittelun lähtökohtia, jotka konkretisoivat lain säännöksiä ja kaavojen sisältövaatimuksia. Niiden toteutumista edistetään alemmanasteisessa maankäytön suunnittelussa ja muussa päätöksenteossa siten, että ne sovitetaan yhteen paikallisten, seudullisten tai muiden valtakunnallisten tavoitteiden kanssa.¹⁰³ Tavoitteet auttavat varautumaan merkittäviin hankkeisiin ja suunnitelmiin, mutta niillä ei oteta varsinaisesti kantaa siihen, miten ne konkreettisesti ratkaistaan.¹⁰⁴ VATeilla ei edellä sanotun perusteella lähtökohtaisesti tehdä valintoja esimerkiksi tietyn hankkeen konkreettisen toteuttamisvaihtoehdon hyväksi sellaisissakaan hankkeissa, jotka selvästi ovat merkitykseltään valtakunnallisia.¹⁰⁵

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö myös konkreettisia hankkeita olisi mahdollista edellä kuvatuin reunaehdoin tavoitteissa tunnistaa. VATien tehtäväksi on edellä kuvatulla tavoin määritelty myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukaisen toteuttamisen turvaaminen. Näin myös esimerkiksi aiemmin voimassa olleissa, vuonna 2008 tarkistetuissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa oli asetettu tavoitteita myös konkreettisia liikennehankkeita koskien. Tuolloisten toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskevien erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa oli säilytettävä mahdollisuudet toteuttaa moottoriväylä välillä Helsinki–Vaalimaa, uudet rautatieyhteydet Helsingistä Turun ja Pietarin suuntiin sekä muita valtakunnallisesti merkittäviä väyliä. Alueidenkäytön suunnittelussa oli lisäksi *turvettava* vesiliikenteen yhteysmahdollisuudet Saimaan vesistöä Suomenlahteen. Alueidenkäytön suunnittelussa oli *osoitettava sijaintipaikka Helsingin seudun lentokentälle tätä koskeviin selvityksiin ja vaikutusarviointeihin perustuen*.¹⁰⁶ Nämä tavoitteet – joiden kaltaisia edelleen olisi mahdollista antaa – edellyttivät edellytysten luomista näille valtakunnallista merkitystä omaaville hankkeille tai vähintäänkin mahdollisuuksien säilyttämistä niiden toteuttamiselle, mutta tavoitteet eivät ottaneet kantaa hankkeiden yksityiskohtaisempien toteutusvaihtoehtojen suhteen,

103 YmVL 11/2008 vp., s. 5–6.

104 Jääskeläinen ym. 2018, s. 227.

105 Esim. Hovila 2016, s. 106 toteaa, että "[v]altakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus konkretisoituu alempien kaavatasojen kautta. Valtioneuvostolla ei ole MRL:n suunnittelujärjestelmässä mahdollisuutta suoran sijoittamisratkaisun kaltaiseen toimenpiteeseen". MRL:n esitöissä on siis nostettu esiin mahdollisuus käyttää tavoitteita annettaessa myös kartallisia tai muita esitystapoja, mutta tämä ei lähtökohtaisesti viittaa tavoitteiden sijoitusratkaisun kaltaiseen käyttöön vaan ensisijaisesti tavoitteiden havainnollistamiseen; ks. HE 101/1998 vp, s. 69.

106 Aiemmin tavoitteet oli jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin sen perusteella, minkälaisia vaikutuksia niillä on tarkoitettu olevan. Erityistavoitteet oli tarkoitettu lähtökohtaisesti kaikkia kaavatasoja koskeviksi oikeudellisiksi vaatimuksiksi. Vuoden 2008 tarkistuksen yhtenä tavoitteena oli nimenomaisesti pyrkiä lisäämään tavoitteiden velvoittavuutta, mikä näkyy tarkistetuissa tavoitteissa monien tavoitteiden osalta aiempaa täsmällisempinä ja velvoittavampina sanamuotoina. Ks. Heinilä – Wähä 2013, s. 6.

sillä sellaisten ratkaisujen tekeminen on lähtökohtaisesti kaavajärjestelmän tehtävä, jossa valtakunnalliset tavoitteet sovitetaan – vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin perustuen – yhteen seudullisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laatimista koskevien säännösten nojalla on kuitenkin mahdollista pohtia, millä edellytyksin enemmän taikka vähemmän konkreettisten sijoittamisvalintojen tekeminen VATEissa saattaisi olla mahdollista.¹⁰⁷ Tavoitteiden sisältöä rajaavat siis edellä kuvatut MRL 22.2 §:ssä säädetyt kriteerit ja MRL 22.3 §:n mukaan niitä annettaessa on lisäksi otettava huomioon lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.

MRL 22.3 §:ssä viitatussa lain yleisessä tavoitesäännöksessä viitataan edellytysten luomiseen hyvälle elinympäristölle ja ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväan kehitykseen.¹⁰⁸ Suunnittelujärjestelmän tavoitteita koskevassa 5 §:ssä puolestaan säädetään, että alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

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

107 Konkreettisuus on tietenkin enemmän taikka vähemmän suhteellista, yksityiskohdat jäävät tai voivat jäädä aina myös enemmän taikka vähemmän kaavajärjestelmän puitteissa tehtäviksi.

108 Tämän aineellisen tavoitteen ohella lain tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (MRL 1.2 §).

Nämä tavoitesäännökset siis ohjaavat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua ja antamista. Mikäli tietyn valtakunnallisen hankkeen tietty konkreettinen toteuttamisvaihtoehto haluttaisiin määritellä tavoitteissa valtakunnalliseksi tavoitteeksi, joka maankäytön suunnittelussa tulisi toteuttaa, olisi *kaikki* edellä mainitut seikat huomioon ottaen ilmeisesti kyettävä – selvityksiin perustuen – osoittamaan, että valittu ratkaisu nimenomaan suhteessa muihin vaihtoehtoihin olisi valtakunnallisesti niin merkittävä kysymys, että se olisi valittava muiden vaihtoehtojen sijasta. Vaihtoehtojen vertailu kaikki alueidenkäyttöön liittyvät seikat huomioon ottaen on ylipäätään haastavaa, mutta yhden vaihtoehdon määrittelemisen hyötyjen ja haittojen suhteen niin paljon paremmaksi, että valtakunnallisella tasolla olisi tehtävä MRL 22 §:n tarkoittama päätös tietyn toteuttamisvaihtoehdon puolesta, edellyttäisi oletettavasti jossain määrin poikkeuksellisia olosuhteita.¹⁰⁹ Sinänsä tällaiset olosuhteet voisivat kuitenkin jossakin tilanteessa olla käsillä. Tämänkaltaisen VATeissa tehdyn ratkaisun jälkeenkin hankkeen toteuttamisen edellytyksenä olisi nykyjärjestelmässä edelleen tarvittavien kaavojen laatiminen ja hyväksyminen maakunta- ja kuntatasolla (joissa toteuttamisen yksityiskohdat todennäköisesti enemmän taikka vähemmän täsmentyisivät).

Tällainen tietyn toteuttamisvaihtoehdon puolesta tehtävä ratkaisu edellyttäisi väistämättä eri vaihtoehtojen moninaisten vaikutusten olennaisesti tavanomaista VAT-valmistelua yksityiskohtaisempaa selvittämistä. Tällaista ratkaisua olisi arvioitava myös PL 20 §:n ja SEA-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 42/2001/EY) valossa riittävien osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta, sillä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei menettelysäännöstenkään näkökulmasta ole lähtökohtaisesti tarkoitettu tämänkaltaisten ratkaisujen tekemiseen siitä huolimatta, että VAT-valmistelussa noudatetaan kansallista sääntelyä, jolla SEA-direktiivi on pantu täytäntöön (laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005, SOVAL ja valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005, SOVAA). Osallistumiseen ja oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin palataan jäljempänä perustuslakiin liittyvien kysymysten yhteydessä, koska näillä seikoilla on yhteytensä erityisesti ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §) ja oikeusturvaan (PL 21 §) koskevaan perusoikeuteen.

109 Kyse voisi todennäköisesti olla vain toiminnoista, joiden sijoittamisvaihtoehdot olisivat syystä taikka toisesta rajalliset.

2.3 Tavoitteiden suhteet muuhun lainsäädäntöön ja viranomaisvaikutus

2.3.1 Viranomaisten valtakunnallinen suunnittelu

Valtakunnan tasoista ympäristönkäyttöön liittyvää suunnittelua ei perinteisesti ole Suomessa kovin tarkasti säännelty. Tällainen suunnittelu on tyypillisesti ollut viranomaisen sisäistä ja perustunut viranomaisen yleistoimivaltaan. Tällaisella sääntelemättömällä suunnittelulla ei luonteensa vuoksi ole myöskään ollut lainsäädännössä määriteltyjä oikeusvaikutuksia, jotka olisivat koskeneet muita viranomaisia tai yksityisiä kansalaisia. Sääntelemättömän suunnittelu ei kuitenkaan silti ole ollut vaikutuksetonta, vaan käytännön viranomaistoiminnassa suunnittelulla on saattanut olla toisinaan huomattavakin merkitys.¹¹⁰ Moninaisia sääntelemättömiä viranomaisten suunnitelmia ja strategioita tehdään edelleen. Tähän saakka eräs tällainen on esimerkiksi valmisteltavana oleva kansallinen biodiversiteettistrategia ja siihen liittyvä toimintaohjelma, joskin tältäkin osin suunnittelu on saamassa lakisääteisen perustan uudessa luonnonsuojelulaissa, jota koskeva hallituksen esitys on tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä.¹¹¹

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohella on kuitenkin myös muita lainsäädäntöön perustuvia viranomaisten valtakunnan tason suunnitelmia, jotka ovat alueiden käytön ja niin ikään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta merkittäviä. Minikäänlaiseen kattavuuteen pyrkimättä keskeisiä tällaisia ovat liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005, LjMTL) 15 b §:n mukainen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021, AluekehittämisL) 24 §:n mukainen aluekehittämisspätös, ilmastolain (423/2022, IlmastoL) mukaiset ilmastopolitiikan suunnittelun välineet ja metsälain (1093/1996, Metsäl) 26.1 §:n mukainen kansallinen metsäohjelma.

Liikennejärjestelmäsuunnittelua on tehty eri tasoilla jo kauan, mutta muodollisena instrumenttina valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma kirjattiin lakiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä vasta vuonna 2018. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa määritetään strategisia pitkän tähtäimen tavoitteita koko liikennejärjestelmälle ja eri liikennemuodoille sekä rahoituksen tasoa ja malleja. Se tarjoaa valtakunnallisen tahtotilan liikennejärjestelmästä ja sen kehittämisestä maakuntien, elinkeinoelämän ja kansalaisten käyttöön sekä edistää osaltaan yhtenäisen palvelutason turvaamista liikennejärjestelmän käyttäjille koko maassa.¹¹² LjMTL 15 b §:n mukaan valtakunnallisessa liikennejärjestel-

110 Ekroos – Majamaa 2018, s. 107.

111 Ks. HE 76/2022 vp, erit. s. 59, 147–148.

112 HE 45/2018 vp, s. 35–36, 75.

mäsunnitelmassa esitetään liikennejärjestelmän nykytilaa ja tulevaa toimintaympäristöä koskeva arvio, liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet sekä toimenpide-ehdotukset tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsunnitelmaan on sisällytettävä 12 vuodeksi laadittava ohjelma, joka sisältää valtion ja kuntien toimenpiteitä ja jonka tulee lisäksi sisältää liikennejärjestelmää koskeva valtion rahoitusohjelma. Kunkin hallituskauden alussa liikennejärjestelmäsunnitelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa sekä tarvittaessa tarkistetaan julkisen talouden suunnitelman muuttuessa. Liikenne- ja viestintäministeriön on varmistettava valtakunnallisen liikennejärjestelmäsunnitelman yhteensovittaminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsunnitelma on näin tietylainen periaatepäätös, jolla on toisaalta kiinteä yhteys liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä koskevia taloudellisia resursseja koskevaan päätöksentekoon.¹¹³ Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsunnitelmalla ei ole varsinaisia oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun.¹¹⁴

Liikenne- ja viestintäministeriön on lain 15 b §:n mukaan varmistettava valtakunnallisen liikennejärjestelmäsunnitelman yhteensovittaminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin. Tästä suhteesta on lain esitöissä todettu, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsunnitelma *asettuksi osaksi muuta valtakunnallisen tason suunnittelua ja päätösten kokonaisuutta*. Yksi näistä on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva päätös.¹¹⁵ Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsunnitelma on varsin erityyppinen instrumentti kuin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joilla on edellä kuvatut ja sitovat oikeusvaikutukset erityisesti suhteessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen maankäytön suunnitteluun. Valtakunnallisten suunnitelmien joukossa liikennejärjestelmäsunnitelma on kuitenkin oikeusvaikutusten näkökulmasta pikemminkin tyyppitapa.

Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain 24 §:n mukainen aluekehittämispäätös on puolestaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla laadittava valtakunnallinen suunnitelma. Sillä päätetään hallituskausittain valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä ja päätöksellä ohjataan eri hallinnonalojen ja maakuntien liittojen alueiden kehittämistä ja toimenpiteiden yhteensovittamista (AluekehittämisL 24.1 §). Päätös on luonteeltaan strateginen ja siinä määritellään alueiden kehittämisen sisällölliset painopisteet ja niihin liittyvät tavoitteet. Aluekehittämispäätös ohjaa kansallisista politiikkatavoitteista käsin alueiden elinvoimapolitiikkaa.

113 Tavoitteena on, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsunnitelma vaikuttaa jatkossa julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioesityksiin, VNS 2/2021 vp, s. 12.

114 Suunnitelma ohjaisi lain perustelujen mukaan muita viranomaisia ja hallinnonalan toimijoita ottamaan toiminnassaan huomioon suunnitelmassa esitetyt tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset, vaikka suunnitelmalla ei olisi oikeudellisia vaikutuksia. HE 45/2018 vp, s. 78.

115 HE 45/2018 vp, s. 36; ks. myös Liikenne- ja viestintäministeriö 2019, s. 13–14.

Aiemmin tämän päätöksen osaksi eri ministeriöt määrittivät omaa hallinnonalaansa varten alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Tästä on kuitenkin nykyisen lain myötä luovuttu. Alueiden kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt ja muut valtion viranomaiset edistävät lain esitöiden mukaan aluekehittämispäätöksen toimeenpanoa omalla hallinnonalallaan.¹¹⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä ja aluekehittäminen ovat linkittyneet toisiinsa erityisesti maakuntien liittojen toiminnassa. MRL 25 §:n mukaiseen maakunnan suunnitteluun kuuluu paitsi maakuntakaavoitus, myös strategispainotteinen maakuntasuunnitelma, jossa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maakuntasuunnitelmassa osoitettua kehittämisstrategiaa täsmennetään ja toteutetaan maakuntakaavalla, mutta myös alueiden kehittämistä koskevan sääntelyn välinein.¹¹⁷ AluekehittämisL ja sen 25 § sisältää maakunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteita ja niiden toimeenpanoa koskevan maakuntaohjelman.¹¹⁸ AluekehittämisL 26 §:n mukaan maakunnan alueella toimivien viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon maakuntaohjelma ja edistää sen toteuttamista. Viranomaisten on myös muutoin arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia alueen kehitykseen.

Aluekehityspäätöksen oikeusvaikutuksia ei ole nykyisen lain esitöissä enemmälti käsitelty. Aluekehittämislainsäädännön oman järjestelmän puitteissa päätös kuitenkin ohjaa lain 25 §:n mukaisen maakuntaohjelman laatimista, jossa säännöksen mukaan otetaan huomioon aluekehittämispäätöksen painopisteet. Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (797/2021) ja sen 13 § täsmentää myös päätöksen toimeenpanoa. Sen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö laatii yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa toimenpiteiden täsmentämiseksi hallituskauden kuluessa päivitettävän toimeenpanosuunnitelman, jossa kuvataan tarkemmin eri hallinnonalojen toimet. Kyse on maakuntaohjelman laatimista ohjaavasta suunnitelmasta,

116 HE 47/2021, s. 15, 40, 52, 76, 94. Nykyisen aluekehittämispäätöksen valmistelussa eri hallinnonalojen yhteistyötä ja suunnitelmien yhteensovittamista toteutettiin muun muassa siten, että päätöksen painopisteen ”Kestävät yhdyskunnat ja toimivat yhteydet” valmistelusta vastasivat ympäristöministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö. Aiemmat päätökset sisälsivät MRL 24.1 §:n mukaisen arvioinnin, jossa arvioitiin niiden vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta.

117 Ks. HE 101/1998 vp, s. 70.

118 Ks. HE 47/2021 vp, s. 15.

jonka puitteissa toisaalta koordinoidaan eri hallinnonalojen alueiden kehittämistä koskevia toimenpiteitä.¹¹⁹

Myös ilmastolaki sisältää useampiakin lakisääteisiä suunnitteluinstrumentteja koskien kansallista ilmastopolitiikan suunnittelua ja sen toteutumisen seurantaa (Ilmastol 1 ja 3 §). Tällaisia instrumentteja ovat pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (Ilmastol 7.1 §). Lain yhtenä nimenomaisena tarkoituksena on tehostaa ja sovittaa yhteen valtion viranomaisten toimintaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanon seurannassa. Tässä suhteessa laki sisältää myös MRL:n ja VATien suhteen tutunoloisia säännöksiä. Ilmastol 4 §:n mukaan lain nojalla laaditut suunnitelmat on, *noudattaen mitä niistä muissa laeissa erikseen säädetään*, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöihin ja poistumiin vaikuttavista ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevista toimista. Lain 5 §:n mukaan puolestaan *valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan tämän lain mukaisten tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista*. Erikseen säättämisen vaatimus tarkoittaa, etteivät ilmastolain mukaiset suunnitelmat ilman erityistä säännöstä *muodollisesti* sitovasti ohjaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laatimista. Valtion viranomaisia 5 §:n edistämismääräys kuitenkin lähtökohtaisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viranomaisvaikutuksen tapaan lähtökohtaisesti velvoittaa. Uuden ilmastolain suunnittelu- ja järjestelmä koskee myös maankäyttösektoria ja siihen sisältyvä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on aiempaan nähden uusi. Uuden lain nimenomaisena tavoitteena on ollut ilmastolain ohjausvaikutuksen vahvistaminen aiempaan nähden.¹²⁰

119 AluekehittämisL 2.1 §:n mukaan alueiden kehittäminen on valtion, maakuntien liittojen, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja monitasoista toimintaa, joka perustuu kansallisiin ja alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin. Tämän kehittämistyön tavoitteena on lain 2.2 §:n mukaan edistää alueiden kestävä kehitystä, kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua. Alueiden kehittämisellä 1) vahvistetaan kasvua tukevaa elinkeino- ja innovaattorakennetta, alueiden älykästä erikoistumista ja taloudellista tasapainoa, kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä saavutettavuutta; 2) tuetaan asukkaiden työllisyyttä, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista; 3) parannetaan elinympäristön laatua sekä hillitään ilmastonmuutosta ja edistetään siihen sopeutumista; 4) vähennetään alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja; 5) parannetaan alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistetään niiden kulttuuria. Muodollisesti alueiden kehittämisen tavoitteet ovat siten paljolti MRL:n järjestelmän tavoitteita vastaavia.

120 Ks. HE 27/2022, s. 1, 18, 56–60, 85, 87. Lain esitöiden mukaan laissa säädetään uusista ilmastotavoitteista, laajennetaan ilmastolain mukainen suunnittelu- ja järjestelmä koskemaan maankäyttösektoria sekä täsmennetään sääntelyä muiltakin osin, jotta lain ohjausvaikutus vahvistuisi.

Ilmastolain 6 §:n 9 kohdan mukaan maankäyttösektorilla tarkoitetaan kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä käytettävän maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous -sektorin mukaisia maankäyttöluokkia: a) metsämaa; b) viljelysmaa; c) ruohikkoalueet; d) kosteikot; e) rakennettu maa; f) muu maa. Ilmastonmuutostilanteissa puhutaankin maankäyttösektorista omissa merkityksessään käsittäen maankäytön, maankäytön muutokset ja metsien käytön (land use, land use change and forestry, LULUCF) jossa on kyse suurelta osin hiilinieluista ja maankäytön muutosten vaikutuksista niihin. Tämä käsite määrittyy muun ohella EU:n vuonna 2018 annetun LULUCF-asetuksen (2018/841/EU) kautta ja liittyy erityisesti siihen, että maankäyttö ja metsät ovat toistaiseksi käytännössä ainoa keino hiilidioksidipäästöjen poistamiseksi ilmakehästä. LULUCF-asetus edellyttää vähintään sektorin päästöjen ja poistumien tasapainoa (art. 4). Maankäytön suunnittelun näkökulmasta tämä maankäyttökäsite näyttäytyy jossain määrin kapeana, kun maankäytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa ilmastonmuutokseen ja sen hillintään liittyviin kysymyksiin huomattavasti tätä laajemmin. Tämä ei silti vähennä sen tosiasian merkitystä, että maankäytön suunnittelulla on tärkeä rooli myös hiilinielujen vähenemisen ehkäisemisessä ja että metsillä on avainrooli nettopäästöjen tasapainotavoitteen saavuttamisessa. LULUCF-sektori vaikuttaa niin ikään merkittävästi myös luonnon monimuotoisuuteen ja niin sanottuihin ekosysteempipalveluihin.

2.3.2 Viranomaisvaikutus ja suhteet muuhun lainsäädäntöön

Maankäytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvan ohjausvaikutuksen ohella valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty myös *valtion viranomaisiin* kohdistettu, niin sanottu *viranomaisvaikutus*. MRL 24.1 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Tämän säännöksen osittainen esikuva (toimenpiteiden vaikutusten arviointia koskevalta osalta) on löydettävissä edellä kuvatusta alueiden kehittämistä koskevasta lainsäädännöstä, joskin vaikutteita näytetään otetun puolin ja toisin. MRL:n säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että:

Aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta keskeisiä suunnitelmia valmistellaan ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtionhallinnossa. On tärkeää, että valtion viranomaisten toiminta tukee ja edistää tavoitteiden toteutumista. Tätä koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi pykälän 1 momenttiin.

Valtion viranomaisten olisi myös arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Vastaava velvoite toimenpiteiden alueellisten vaikutusten arvioimiseksi sisältyy lakiin alueiden kehittämisestä (1135/1993).¹²¹

Perusteluissa mainitun alueiden kehittämislain 2.3 §:n mukaan valtion viranomaisten tuli päätöksenteossaan ja toiminnassaan ottaa huomioon lain tavoite ja arvioida toimenpiteidensä alueellisia vaikutuksia.¹²² Mainittua säädöstä (ja myös MRL:n säätämistä) seurannut alueiden kehittämislaki (602/2002) ja sen 9 § sisälsi erityiset *valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet*, joista valtioneuvosto päätti määrääjäksi. Kyse oli edellä kuvattun, nykyisen lainsäädännön mukaisen aluekehityspäätöksen edeltäjästä.¹²³ Vuoden 2002 alueiden kehittämislain 9.3 §:n mukaan valtion viranomaiset ottavat toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, edistävät niiden toteuttamista ja arvioivat toimenpiteidensä vaikutuksia alueiden kehittämisen kannalta. Muotoilu on siten MRL:n 24.1 §:ää vastaava. Säännöksen esitöissä sitä täsmennettiin kuitenkin vain toteamalla, että erityisesti tavoitteet tulisi ottaa huomioon hallinnonaloittaisessa alueiden kehittämisessä, josta säädetään lain 8 §:ssä.¹²⁴ Tämäkin huomioonottaminen, edistäminen ja arvioiminen oli siten lähtökohtaisesti säännelty silloisessa alueiden kehittämislaissa: hallinnonaloittainen alueiden kehittäminenkin oli lähtökohtaisesti alueiden kehittämislakiin perustunutta lakisääteistä toimintaa.¹²⁵

121 HE 101/1998 vp, s. 69.

122 Tuolloisen alueiden kehittämistä koskeneen lain 1 §:n tavoitesäännöksen mukaan lain tavoitteena oli edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä. 1 §:n 2 momentin mukaan tavoitteen saavuttamiseksi 1) turvataan alueiden väestön elinolojen kehitys ja sen kannalta tärkeiden palvelujen saatavuus; 2) turvataan alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne; 3) uudistetaan alueiden tuotantorakennetta, parannetaan yritysten toimintaedellytyksiä ja edistetään uusien työpaikkojen syntymistä; sekä 4) vahvistetaan muutoin alueiden talouden ja väestön osaamisen perustaa. 1.3 §:n mukaan toimittaessa edellä 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lain tavoitteen saavuttamiseksi on pyrittävä ottamaan huomioon, että tämä tapahtuu ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla.

123 Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet sisältyivät myös lakiin 1651/2009 alueiden kehittämisestä, kunnes ne korvattiin laissa 7/2014 valtakunnallisilla alueiden kehittämisen painopisteillä, ks. lain 29 §. Tämän lain korvasi nykyisin voimassa oleva AluekehittämisL.

124 HE 55/2002 vp, s. 42.

125 Lain 8 §:n mukaan valtioneuvoston päätöksellä määrätyt ministeriöt määrittivät määrääjäksi alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta ottaen huomioon maakuntien kehittämisen tavoitteet. Rahoitus määriteltiin vuosittain siltä osin kuin se oli mahdollista. Valtioneuvoston asetuksella voitiin antaa tarkempia säännöksiä tämän suunnittelun sisällöstä ja aikataulusta sekä suunnittelussa noudatettavasta menettelystä.

MRL 24.1 §:n mukainen viranomaisvaikutus sen sijaan viittaa ja tähtää *ensisijaisestikin* VATien vaikutuksiin MRL:n järjestelmän ulkopuolella. MRL:n säätämisen yhteydessä ongelmaksi tunnistettiin se, että silloisen rakennuslain suhde muuhun lainsäädäntöön oli selkiintymätön. Lain esitöissä todettiin, että

[k]aavajärjestelmän lisäksi muilla ohjauskeinoilla on vaikutuksia alueiden käyttöön. Siihen vaikuttavat olennaisesti esimerkiksi aluepoliittiset ja muut yhteiskunnan tukitoimet, rahoitus, verolainsäädäntö, energiaratkaisut ja liikennepoliittikka. Erityisesti taloudellisilla ohjauskeinoilla kuten ympäristöveroilla, kiinteistöverotuksella ja tuloverotuksen eräillä vähennyksillä voidaan merkittävästi vaikuttaa toivottuun maankäyttökehitykseen. Näiden yhteiskunnan alueiden käyttöön kohdistamien eri toimien koordinointi ei tällä hetkellä ole riittävää. Kaavoituksella ei voida vaikuttaa sellaisiin asioihin, joiden toteutumisen edellytykset riippuvat muusta lainsäädännöstä tai yhteiskunnallisesta päätöksenteosta.¹²⁶

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön yhteyksiä erityisesti muuhun ympäristölainsäädäntöön pyrittiinkin lisäämään. Lain perusteluissa todettiin muun muassa, että alueiden käytön ja rakentamisen yhteydessä tulevat sovellettaviksi maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi monet muutkin lait ja MRL:n säätämällä alueiden käytön suunnittelun mahdollisuuksia ohjata yhdyskuntien kehittämistä ja ympäristön käyttöä parannetaan. Myös näiden muiden lakien nojalla suunniteltaessa ja päätettäessä ympäristönkäytön järjestämisestä on otettava huomioon tämän lain alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat.¹²⁷ Edelleen hallituksen esityksessä todettiin kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön mukaisen alueiden käytön ohjausjärjestelmän olevan osa ympäristönkäytön ohjausjärjestelmän kokonaisuutta, johon kuuluu myös paljon muuta lainsäädäntöä ja yhteiskunnan tukitoimia. Tässä kokonaisuudessa alueiden käytön ohjausjärjestelmän roolia yhteen sovittamisen välineenä oli pyrkimys MRL:n säätämällä nimenomaisesti kehittää.¹²⁸ Tämän tavoitteen mukaisesti MRL 24.1 §:n perusteluissa viitattiin edellä kuvatulla tavoin aluerakennetta ja alueiden käyttöä koskevien päätösten tekemiseen eri hallinnonaloilla ja sen tärkeyteen, että valtion viranomaisten toiminta tukee ja edistää myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista.

126 HE 101/1998 vp, s. 33–34. Tällaisia yhdyskuntarakenteen kehittämiseen vaikuttavia (luonteeltaan mahdollisesti hyvinkin merkittäviä mutta välillisiä) keinoja on kartoitettu esimerkiksi VATien seurantaan liittyneessä julkaisussa Ympäristöministeriö 2012.

127 HE 101/1998 vp, s. 46.

128 HE 101/1998 vp, s. 35.

Viranomaisvaikutus on kuitenkin lähemmässä tarkastelussa oikeudelliselta merkitykseltään väistämättä jossain määrin sumea mekanismi MRL:n mukaisten alueidenkäytön suunnitelmien huomioon ottamisen varmistamisessa muiden lakien ja muiden hallinnonalojen päätöksenteossa. Näin on, *jos ja kun* sen katsotaan olevan erillinen mekanismi suhteessa erityislaeissa erikseen säädettyihin kaavojen huomioonottamisvelvollisuuksiin.¹²⁹ Vaikka MRL 2 §:ssä säädetty lain soveltamisala on lähtökohtaisesti hyvin laaja, lain suhdetta muuhun, kaavoituksen kannalta merkitykselliseen lainsäädäntöön ei ole yleisellä tasolla määritelty vaan se määräytyy kulloisenkin erityislain perusteella.¹³⁰ MRL 3 §:n mukaan lain mukaiset alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, *siten kuin erikseen säädetään*, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä.¹³¹ Käytännössä muun lain mukaisessa päätöksenteossa oikeudellisesti velvoittava merkitys (sitien, että veloitteen sivuuttaminen voi toimia esimerkiksi päätöksen kumoamisperusteena muutoksenhaussa) edellyttää näin sitä koskevia säännöksiä kulloisessakin sektorilaissa.¹³²

Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaista turvetuotannon lupaharkintaa ja muun ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä siinä koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:32 todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 1 momentissa säädetty ohjausvaikutus, jonka mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden

129 Viranomaisvaikutusta on tarkasteltu myös periaatteessa *samana* asiana kuin muun lainsäädännön erityissäännöksiin perustuvaa MRL:n suunnitteluinstrumenttien mukaista vaikutusta muun lain mukaiseen päätöksentekoon (ks. esim. Huttunen 2012, s. 43, Ekroos ym. 2018, s. 36). Tässä näitä kahta tarkastellaan rinnakkain mutta erillisinä, koska niiden oikeudellinen vaikutusmekanismi ja sitovuus on selvästi toisistaan poikkeava. Sektorilakien erityissäännöksiin järjestetty vaikutus perustuu MRL 3 §:ään ja erityisesti sektorilakien säännöksiin, viranomaisvaikutus puolestaan suunnitteluinstrumenttikohtaisiin erityissäännöksiin (MRL 24.1 §, 32.2 §, 42.2 §).

130 Ks. esim. Ekroos – Majamaa 2018, s. 21, laajemmin s. 21–27.

131 Säännöksen perustelujen mukaan asiasta säädettäisiin erikseen ehdotetun lain myöhemmissä säännöksissä tai asianomaisissa muissa laeissa, HE 101/1998 vp, s. 62. Esitöiden mukaan tämä erikseen säätäminen voisi sitien tapahtua sekä MRL:n säännöksissä että sektorilaeissa. Tällä ilmeisesti viitataan nimenomaan viranomaisvaikutusta koskeviin säännöksiin, mutta tällä tavoin säädetty suhde muuhun päätöksentekoon on siis oikeudellisesti selvästi erilainen kuin erityislainsäädäntöön sisällytetty viittaus.

132 Ks. kuitenkin Ekroos – Majamaa 2018, s. 222, jossa todetaan, että "[y]leiskaavan toteuttamisen vaikeutumiseen ei MRL:n mukaan liity erityisiä seuraamuksia. Muun lain mukaisessa muutoksenhaussa saattaa kuitenkin olla mahdollista käyttää osana argumentaatiota myös yleiskaavan toteuttamisen vaikeutumiseen liittyviä seikkoja". Tällöin kaava toimii muun lain mukaisessa päätöksenteossa niin sanotusti *tosiasiaselvityksenä*.

käytön kannalta, ei vaikuttanut ympäristönsuojelulaissa säädettyyn oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla.¹³³ Ympäristönsuojelulaki sisältää säännökset siitä, kuinka muun ohella maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat otetaan huomioon YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa, mutta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli jää MRL:ssä säädetyn, valtion viranomaisiin kohdistuvan viranomaisvaikutuksen varaan.

YSL 11 §:n mukaista sijoituspaikan valintaa koskevassa säännöksessä sijoituspaikan ja vaikutusalueen oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus on osa sijoituspaikkaa koskevaa kokonaisharkintaa. Varsinaiset kaavojen huomioonottamisvelvollisuudet kuitenkin määräytyvät YSL 12 §:n mukaan, jossa säädetään, että luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Esimerkiksi kaivoslaissa (621/2011, KaivosL) keskeinen maankäytön suunnittelun ja kaivostoiminnan suhteen määrittely puolestaan sisältyy KaivosL 47.6 §:ään, jonka mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Kaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Säännöksestä huomataan, että siinä ei yksiselitteisesti edellytetä kaivostoiminnan perustumista kaavaan, vaan asia voi sanamuodon mukaan olla ”muutoin riittävästi selvitetty”. Ratkaisu kuvastanee yhtenä esimerkkinä sitä, kuinka yksiselitteinen vaatimus kaavaan perustumisesta mielletään helposti liian jäykäksi järjestelyksi.¹³⁴ Sinänsä nykyisen kaivoslainkin sääntely on selvästi kiinteämmin sidoksissa maankäytön suunnitteluun kuin sitä edeltäneen vuoden 1963 kaivoslain.¹³⁵

133 Ratkaisua annettaessa voimassa oli aiempi ympäristönsuojelulaki (86/2000), mutta tilanne ei tältä osin (suhteessa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin) ole muuttunut. KHO totesi ratkaisussaan sinänsä myös, että lupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voitiin kuitenkin osaltaan ottaa *selvityksenä* huomioon. Tuolloisissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa oli varsin täsmälliset erityistavoitteet turvetuotantoa koskien. Nykyiset tavoitteet eivät enää tällaisia sisällä.

134 Myös esim. Ratalain (110/2007, RataL) 10 §:n ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005, MaantieL) 17 § heijastelevat jossain määrin tällaista ajattelua. Ratojen ja maanteiden suunnittelun tulee lähtökohtaisesti *perustua* molempien säädösten mukaan kaavaan, mutta tästä lähtökohdasta on säädetty joitakin, joskin näissä tapauksissa varsin vähäisiä, poikkeuksia.

135 Ks. KaivosL:n ja maankäytön suunnittelun suhteesta Pölönen 2016, s. 80–81.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että uudemmassa ympäristölainsäädännössä maankäytön suunnittelun yhteydet sektorilakien päätöksentekoon ovat varsin tiiviit, mutta tilanteet vaihtelevat edellä kuvatulla tavoin säädöksittäin paljonkin. Tämänkaltaiseen sektorikohtaisuuteen perustuvat ratkaisut voivat muodostaa ongelman erilaisten, laajasti eri maankäyttösektorit läpäisevien yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa, mikäli esimerkiksi poliittista tahtoa kaavoituksen merkityksen kasvattamiseen tietyllä sektorilla lainsäädäntöteitse ei ole. Säädöskohtaiset ratkaisut voivat toisaalta myös johtaa sääntelyn epäjohtonmukaisuuteen ja tulkintaongelmiin.¹³⁶

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta muun lain mukaisessa päätöksenteossa ei kuitenkaan edellä kuvatun kaltaisia erityissäännöksiä (jotka kaavojen osalta moninaisissa eri muodoissaan ovat siis ympäristölainsäädännössä pikemminkin sääntö kuin poikkeus) juuri lainsäädännössä ole. Poikkeuksen tässä suhteessa tekee laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, jossa on edellä kuvatulla tavoin edellytetty, että liikenne- ja viestintäministeriö varmistaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittamisen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin kuten valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Näiden valtakunnallisten suunnitelmien keskinäinen suhde on siten myös laissa määritelty ja sen suuntainen, että liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laadittaessa on huomioitava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö ja yhteensovittettava liikennejärjestelmäsuunnitelman sisältö VATien kanssa.

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmä ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sen osana käsittelee läpäisevästi lähtökohtaisesti kaikki alueidenkäyttöintressit ja -kysymykset poiketen sektorisuunnitelmista, joiden näkökulma on tyypillisesti rajatumpi.¹³⁷ Toisaalta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet lähtökohtaisesti tehtävänsä mukaisesti koordinoi ja yhteensovittaa valtioneuvoston eri sektoreiden valtakunnalliset alueidenkäyttöintressit ja -tavoitteet, joten suunnitelmien vuorovaikutus on väistämättä molemminpuolista.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutuksen esimerkiksi ympäristöllisissä lupamenettelyissä voidaan sinänsä ajatella toteutuvan kaavajärjestelmän välityksellä siten, että näissä lupamenettelyissä oikeudellisesti velvoittavalla tavalla huomioon otettavat kaavat suodattavat ja muuntavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet paikkaan sidotuiksi ratkaisuihin. Näissä kaavoissa näet on lähtökohtaisesti otettu tavoitteet huomioon

¹³⁶ Esimerkiksi kaivostoimintaan liittyen Pölönen (2016, s. 79–80) on huomauttanut, että toiminnan kannalta relevanttien lupamenettelyiden (KaivosL:n, VL:n ja YSL:n) osalta säännökset kaavoituksen huomioon ottamisesta vaihtelevat lupatyypeittäin.

¹³⁷ Sinänsä myös valtakunnallisessa liikennejärjestelmätyössä edistetään tavoitteita, jotka ovat lähtökohtaisesti samansuuntaisia MRL:n suunnittelujärjestelmän tavoitteiden kanssa, ks. LjMTL 15 a §. Säännöksessä mainitut seikat kuitenkin liittyvät nimenomaan liikenteeseen.

siten, että niillä edistetään VATien toteuttamista. Tämä on kuitenkin paljolti riippuvaista paitsi esimerkiksi kaavoitustilanteesta, myös yleisemmin siitä, kuinka kaavoituksella ohjataan kussakin tapauksessa lupapäätöksen kannalta relevantteihin valtakunnallisiin tavoiteisiin liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi edellä viitatussa, turvetuotannon ympäristölupaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:32 kiistanalaisena olleen, ojittamattoman ja luonnontilaisen turvetuotantoon otettavaksi kaavaillun alueen osalta (jollaisia tuolloisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan ei olisi lähtökohtaisesti tullut ottaa turvetuotannon piiriin) maakuntakaava ei sisältänyt merkintöjä, jolloin se ei myöskään tältä osin vaikuttanut luvan myöntämiseen. Kun myöskään YSL:n mukaan ei lupaa myönnettäessä voitu ottaa huomioon toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta luonnonarvoille aiheutuvia vaikutuksia, lupa myönnettiin.¹³⁸ Tuolloiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet turvetuotantoa koskien olivat varsin konkreettisia ja yksityiskohtaisia, mutta vaikka nämä tavoitteet ohjasivat kaavoitusta, ei kaavoitus puolestaan sitovasti ohjannut (eikä edelleenkään ohjaa) tällaisten toimintojen sijoittumista siten, että turvetuotantoa ei voitaisi sijoittaa muuallekin kuin siihen kaavassa osoitetuille alueille. Tämä merkitsee samalla sitä, ettei tällaisten toimintojen yhteisvaikutuksia esimerkiksi valuma-aluekohtaisesti pystytä kaavoituksella tosiasiallisesti hallitsemaan. Tämä on varsin tyypillisesti tilanmonien ympäristönkäyttöhankkeiden osalta siltä osin, kuin erityislakien säännöksissä ei edellytetä toiminnan sijoittamista koskevan luvan tai suunnitelman nimenomaisesti perustuvan kaavaan.

Viranomaisvaikutuksella on edellä kuvatuista rajoituksista huolimatta toisaalta nähtävä olevan merkityksensä, kun se edellyttää ottamaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja kaavat huomioon niissäkin tilanteissa, joissa erityislainsäädännössä ei ole erikseen säädetty niiden huomioon ottamisesta ja myös sellaisessa valtion viranomaisten tekemässä suunnittelussa ja päätöksenteossa, josta laissa ei ole lainkaan täsmällisiä säännöksiä.¹³⁹ Tällöin kysymys on kuitenkin tavallaan rinnakkaisesta lain soveltamisesta, jolloin velvoittavuus ei ole ehdotonta.¹⁴⁰

Jo rakennuslaki sisälsi seutukaavoituksen osalta nykyisen viranomaisvaikutuksen kaltaisen, joskin sanamuodoiltaan poikkeavan mekanismin. Vuonna 1969 lakiin sisällytetyn RakL 26.2 §:n mukaan viranomaisten oli suunnitlessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta seutukaavan

138 Ks. toiminta-alueen muuttamisen luontovaikutusten merkityksestä tuolloisessa lainsäädännössä KHO 2005:27, nykytilanteesta esim. Schnider 2018.

139 Ks. Huttunen 2012, s. 43.

140 Ekroos – Majamaa 2018, s. 169.

toteutumista.¹⁴¹ Tästäkin säännöksestä todettiin, että sitä oli tulkittava rinnan asianomaista hallinnonalaa koskevien mahdollisten erityissäännösten kanssa, jotka saattavat rajoittaa tai myös korostaakin seutukaavan merkitystä alalla. Säännöksestä todettiin myös, että sen sanamuodon tiukkuudella on pyritty korostamaan sitä, ettei tältäkin osin ole kysymys vain suosituksesta vaan velvoittavasta oikeusvaikutuksesta.¹⁴²

Eduskunnan säätämä laki jo lähtökohtaisesti velvoittaakin viranomaisia perustuslaissa säädettyjen hallinnon lainalaisuuden ja viranomaisten vallanjaollisen aseman kautta. Perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Hallinnon ensisijainen tehtävänä on eduskunnan päätösten täytäntöönpano, ja hallinnon toimenpiteiden tulee perustua laissa säädettyyn toimivaltaan ja hallinto on toimenpiteissään myös lain noudattamiseen sidottu. Hallinnon lainalaisuuden ilmaisevan PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainsoveltajan näkökulmasta oletuksena myös on, ettei lainsäätäjällä lausu mitään turhaan.¹⁴³ Näin myös esimerkiksi yksinomaan viranomaisen yleistoimivaltaan perustuvassa toiminnassa ja suunnittelussa VATien viranomaisvaikutus tulisi lainsäätäjän tahdonilmaisuna (muun muassa erityislainsäädännön asettamissa rajoissa) huomioida.¹⁴⁴

141 Nykyisen MRL 32.2 §:n mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

142 Larma ym. 1992, s. 129. Ympäristöministeriön yleiskirjeessä 31.7.1981 on käsitelty nimenomaisesti seutukaavan huomioon ottamista viranomaisten päätöksenteossa. Mainitussa kirjeessä on soviteltu oppia seutukaavan ohjausvaikutuksesta (jako seutukaavaa täsmäntäviin ratkaisuihin, hyväksyttäviin poikkeamiin seutukaavan ratkaisuihin ja seutukaavan muuttamista edellyttäviin ratkaisuihin) koskemaan myös viranomaistoimintaa. Ks. Ympäristöministeriö 1986, s. 200–201. Vaikka tällaisella ajattelulla ei liene ollut juuri sijaa käytännössä, tuo se esiin sen vaihtoehdon, että viranomaisvaikutukseen perustuvan tarkastelun perusteella voi periaatteessa nousta esiin tarpeita myös kaavan taikka myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden muuttamista koskeville esityksille.

143 Ks. Määttä 2011, s. 223, nimenomaisesti (maakuntakaavan) viranomaisvaikutuksen sanamuodon tulkinnan näkökulmasta Huttunen 2012, s. 47.

144 Ks. viranomaisvaikutukseen ja sen ulottuvuuteen liittyvistä kysymyksistä Huttunen 2012, s. 36–52, jossa asiaa tarkastellaan maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen näkökulmasta ja jossa viitataan muun muassa siihen julkisen hallinnon kehitykseen, jossa viranomaistehtäviä enenevässä määrin on siirretty myös muille kuin muodollisesti viranomaisiksi katsottaville tahoille. Funktionaaliseen viranomaiskäsitelmään nojaten Huttunen (s. 40) katsoo, että välillisen julkisen hallinnon kohdalla maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee julkisten tehtävien hoitamista riippumatta siitä, mikä organisaatio kyseisiä tehtäviä hoitaa.

Merkittävä kysymys ja myös este viranomaisvaikutuksen toteutumiselle tässä suhteessa on kuitenkin se, että MRL:n mukainen viranomaisvaikutus saatetaan tuntea tosiasiasa heikosti varsinkin sellaisilla viranomaistoiminnan sektoreilla, joilla sovellettavien erityislakien kautta MRL:n instrumentit eivät saa yksiselitteistä merkitystä ja joiden yhteys MRL:n järjestelmään on ohuempi. Tietoisuus valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja niiden vaikutusmekanismeista on välttämätön lähtökohta, jotta tavoitteilla voi olla minkäänlaista vaikutusta.¹⁴⁵ Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja niihin liittyvää viranomaisvaikutusta koskevan tiedon puute, yhtä lailla kuin tämän tiedon tärkeys, nousi hyvin selvästi esiin selvityshankkeen kyselyssä ja työpajoissa.

Niissä tapauksissa, joissa kyse on sellaisten valtion viranomaisten suunnitelmien laatimisesta, joihin sovelletaan SOVAL:n mukaista arviointia, myös näiden suunnitelmien ja ohjelmien MRL 24.1 §:ssa viitattut alueiden käyttöön ja aluerakenteeseen kohdistuvat vaikutukset tulevat ainakin osin tunnistetuiksi ja arvioiduiksi SOVAL:n välityksellä, vaikka MRL:n mukaisen viranomaisvaikutuksen merkitys jäisikin tunnistamatta. Esimerkiksi valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman (LjMTL 15 b §) ja aluekehittämissuunnitelman (AlueidenkehittämisL 42 §) valmistelussa noudatetaan SOVAL:n mukaista arviointia.

Tietenkin viranomaisvaikutuksen tosiasiallisen vaikuttavuuden kannalta merkityksellinen seikka on myös se VATien edellä kuvattu piirre, että ne muodostavat asiallisesti laaja-alaisen, sisällöltään abstraktin ja mahdollisesti osin jännitteisenkin joukon tavoitteita.¹⁴⁶ Sektoriviranomaisten toiminnassa tulisikin kyetä tunnistamaan ja huomioimaan nimenomaan tavoitteiden *kokonaisuus*, ei yksinomaan oman hallinnonalan edistämistehtäviin liittyvät tavoitteet, jotka tietyllä tavalla "itsestään" tulevat hallinnonalan toiminnassa edistetyiksi.¹⁴⁷ Selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa nousi esiin ajatuksia siitä, että VATEista käytännön tilanteissa saatetaan poimia kulloinkin mieleiset, mikä ei välttämättä edistä tavoitteiden toteutumista kokonaisuutena. Alueidenkäytöllä on joka tapauksessa tärkeä merkitys monien eri hallinnonalojen toiminnalle.

145 Ks. esim. Paldanius – Tallskog 2003, s. 8.

146 Ks. tavoitteiden luonteesta ja niiden soveltamisesta myös esim. jäljempänä referoitu KHO 2022:11.

147 Ks. myös Paldanius 2010, s. 24.

MRL 24.1 § siis kuitenkin lähtökohtaisesti edellyttää ilman erityislain säännöksiäkin, että valtion viranomaiset pyrkivät ottamaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ja edistämään niiden toteuttamista.¹⁴⁸ Huomioon ottaminen tarkoittaa sitä, että valtion viranomaiset vähintäänkin ovat tietoisia tavoitteiden sisällöstä ja pyrkivät mahdollisuuksien mukaan toimimaan tavalla, joka on VATien kanssa samansuuntaista.¹⁴⁹ Edistäminen puolestaan viittaa aktiiviseen, tavoitteiden toteuttamista palvelemaan toimintatapaan. Tavoitteita olisi pyrittävä edistämään aina silloin, kun se on mahdollista.¹⁵⁰ MRL 24.1 §:n säännöksen mukaan viranomaisten tulisi myös tunnistaa ja arvioida toimenpiteidensä alueidenkäytölliset vaikutukset aluerakenteeseen ja alueiden käyttöön. Tämä ilmaisu puolestaan viittaa nimenomaan viranomaisten toimien alueidenkäytöllisten vaikutusten tunnistamiseen ja arvioimiseen. Sen on siten paljolti myös edellytys tavoitteiden huomioon ottamiselle.

On esitetty, että voisi olla tarpeen säätää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhteesta muuhun alueidenkäyttöä koskevaan valtakunnantason suunnitteluun. Tällaisiksi suunnittelun sektoreiksi on mainittu esimerkiksi luonnonsuojelusuunnittelu, tiesuunnittelu, rataverkkosuunnittelu, lentopaikkasuunnittelu, sähköverkkosuunnittelu ja huoltovarmuussuunnittelu.¹⁵¹ Viranomaisten suunnitelmien keskinäisiä suhteita voitaisiin olla tarpeen pyrkiä täsmentämään, jotta päätöksenteossa ja näiden suunnitelmien koordinaatiossa olisi entistä parempi kyky läpäistä hallinnon eri sektoreiden siilot. Tämäkin voi sinänsä tapahtua useammalla tavoin, joko muodollisesti laissa säätämällä mutta myös hyödyntämällä lainsäädännön esitöitä tai jopa yksinomaan valtion viranomaisten välisen koordinaation ja keskustelun kautta, johon liittyen on mahdollista tuottaa esimerkiksi valtion viranomaisten toimintaa suuntaavaa soft law -materiaalia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta tällaisen muodollisesti ei-sitovan ohjeistuksen merkitystä tukevana normatiivisena selkänäojana toimisi myös tavoitteiden lakisäätöinen viranomaisvaikutus.

Valtion tason suunnitelmien välisten suhteiden määrittelyyn lain tasolla liittyisi väistämättä myös haasteita ja riskejä. Sääntelyssä tulisi pyrkiä kattavuuteen, koska säännöksistä saatetaan tehdä myös (mahdollisesti virheellisiä) vastakohtaispäätelmiä siitä, että

148 Maakuntakaavan (kaikkiin viranomaistahoihin kohdistuvan) viranomaisvaikutuksen elementtejä on pyrkinyt täsmentämään Huttunen 2012, s. 47–52, joka mm. (s. 47) pitää edistämismuutoksia ainakin normiformulaationa huomioonottamismuutoksia selkeämpänä. Onkin niin, ettei tämä (ympäristölainsäädännössä laajemminkin kohtuullisen yleinen) huomioonottamismuutoksia itsessään kerro mitään siitä, miten huomioon ottamisen tulisi tapahtua (mp.). Maakuntakaavan osalta viranomaisvaikutuksen yhtenä elementtinä on myös kielto vaikeuttaa kaavan toteuttamista.

149 Ks. maakuntakaavan osalta Huttunen 2012, s. 48.

150 Ks. maakuntakaavan osalta Huttunen 2012, s. 49.

151 Ks. Ekroos ym. 2018, s. 35.

ellei jostakin suhteesta ole erikseen säädetty, tällaista suhdetta ei (esimerkiksi viranomaisvaikutuksesta huolimatta) lainkaan ole. Kattavuuden osalta tilannetta puolestaan muokkaa myös se, ettei kaikki suunnittelu lainkaan perustu nimenomaiseen lainsäädäntöön. Suunnitelmien välistä koordinaatiota ja myös viranomaisvaikutuksen tavoitteiden toteutumista on epäilemättä kuitenkin mahdollista myös lainsäädäntöteitse kehittää. Mahdollisista haasteista huolimatta on tunnistettava myös viranomaisvaikutuksen tietty oikeudellinen heikkous verrattuna erityissäännöksiin järjestettyyn ja niiden kautta VATien päätöksentekoa oikeudellisesti sitovaksi muodostuvaan vaikutukseen.

On kuitenkin tunnistettava samalla VATien *kaksoisrooli* tarkasteltaessa sitä valtion viranomaisen instrumenttina ja vältettävä sen suora rinnastaminen muihin valtioneuvoston tason suunnitelmiin. Sen ohella, että VATit kokoavat ja yhteensovittavat valtion sektorisuunnitelmien tavoitteita, ne edellä kuvatulla tavoin myös oikeusvaikutteisesti ohjaavat MRL:n mukaista maankäytön suunnittelua. Tästä kaksoisroolista johtuu muuta valtioneuvoston suunnittelua suurempia oikeudellisia vaatimuksia ja reunaehtoja VAT-päätösten sisällölle. Näitä, osin edellä ilmi tulleita seikkoja tarkastellaan erityisesti perustuslakiin liittyen myös jäljempänä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa maankäytön suunnittelussa käsitellään ja yhteensovitetään kokonaisvaltaisesti kaikki alueidenkäyttöön liittyvät kysymykset. Kun alueiden käytön suunnittelu näin lähtökohtaisesti – joskin erityislainsäädännön kautta väistämättä myös vaikutuksiltaan eriasteisesti – läpäisee kaikki erilaiset maankäyttösektorit, maankäyttötarpeet ja -intressit, niin tämän mukaisesti myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet lähtökohtaisesti *kokoavat ja yhteensovittavat* valtion viranomaisten (muun ohella sektorikohtaisissa suunnitelmissa ilmaistut) alueidenkäyttöä koskevat näkemykset. Tavoitteiden valmistelussa ympäristöministeriön tehtäväksi on annettu sovittaa yhteen valtion eri sektoriviranomaisten intressit *yhdeksi valtakunnalliseksi näkemykseksi*.¹⁵² Tässä prosessissa myös valtion eri sektoreiden suunnitelmien sisältö vaikuttaa ja suodattuu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (tämän instrumentin oikeudellisten rajoitusten puitteissa).¹⁵³

152 HE 101/1998 vp, s. 37.

153 Kuitenkin esimerkiksi valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun näkökulmasta nykyisiä, vuonna 2017 hyväksytyjä tavoitteita voidaan pitää ongelmallisina, koska ne eivät yleispiirteisyydessään ota juurikaan kantaa esimerkiksi valtakunnallisten liikennehankkeiden toteuttamisedellytyksiin niitä edeltäneiden tavoitteiden tapaan. Tämä on ollut omiaan lisäämään odotuksia siitä, että valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun merkitys MRL:n suunnittelujärjestelmässä tavalla tai toisella institutionalisoitaisiin.

2.3.3 Yhteenveto

Edellä on käynyt ilmi, kuinka MRL:n järjestelmä ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sen osana ovat edelleen osa laajempaa ympäristönkäytön ohjauksen kokonaisuutta, jolla kokonaisuutena vaikutetaan sen kaltaisten keskeisten ympäristöhaasteiden kuten ilmastonmuutoksen ja luontokadon, mutta myös monien muiden – enemmän tai vähemmän toisiinsa kytkeytyneiden¹⁵⁴ – alueiden käyttöön nivoutuvien kysymysten hallintaan ja ratkaisemiseen. Tämä tarkoittaa samalla, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja niiden suhteen tehtäviä ratkaisuja ei voida tarkastella irrallaan järjestelmätason tarkastelusta. Kokonaisuuden osat ovat nekin toisiinsa kytköksissä vaikuttaen toisiinsa ja kokonaisuuteen ja sen tavoitteiden toteutumiseen. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niitä koskeva tarkastelu edellä avaa tähän ainakin kaksi näkökulmaa.

Tarkastelu paljastaa ensinnäkin sen, että ympäristön käytön oikeudellinen ohjausjärjestelmä on sekin *verkostomainen* – toisiinsa monin, ja nimenomaan myös *eri tavoin*, kytkeytynyt kokonaisuus.¹⁵⁵ MRL:n sääntelyn ja sen instrumenttien suhteet muuhun ympäristölainsäädäntöön määritellään viime kädessä tapauskohtaisesti, ja joitakin ympäristönkäyttömuotoja voidaan MRL:n järjestelmän kautta ohjata tehokkaammin kuin joitakin muita (huolimatta siitä, että kaikkia alueidenkäyttömuotoja voidaan MRL:n järjestelmässä lähtökohtaisesti suunnitella). Tämä kokonaisuus ja lakien ja niiden yksittäisten instrumenttien väliset suhteet on syytä tunnistaa ohjausjärjestelmän osia kehitettäessä ja valmiuksia olisi oltava myös kehittää tätä kokonaisuutta eikä ainoastaan pistemäisesti sen yksittäisiä osia.¹⁵⁶ Sama koskee suppeammassa mittakaavassa myös maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmää, jota on niin ikään tarkasteltava aina kokonaisuutena.¹⁵⁷

Myös eri hallinnonalojen niin lakisäätteisten (joita ei niitäkään ole tämän selvityksen puitteissa kattavasti mahdollista käsitellä) kuin muidenkin alueiden käyttöön liittyvien valtion tason suunnitelmien tulisi muodostaa kokonaisuus. Tämä kokonaisuus on ideaalitulanteessa koherentti ja johdonmukainen, ja sen hallinta ja koordinointi (mahdollisesti

154 Ks. esim. ympäristöön ja turvallisuuteen liittyvistä kytköksistä Heinilä 2019, s. 25–27 ja siinä viitattu, jossa todetaan myös, että kun pääpaino ei ole yksittäisillä sektoreilla vaan niiden välisissä kytköksissä, kyse voi olla myös aivan uudenlaisesta diskurssista, joka tarjoaa uudenlaisen tavan sekä ongelmien määrittelyyn että ratkaisemiseen.

155 Ks. tästä verkostomaisuudesta esim. Heinilä 2021 b, s. 72–74 ja siinä viitattu.

156 Myös tämä edellyttää muun ohella toimivaa valtioneuvoston tason koordinaatiota ja yhteistyötä, koska kokonaisuuden kannalta keskeisiä säädöksiä valmistellaan useissa eri ministeriöissä.

157 Ks. esim. Heinilä 2021 a, jossa on tuotu esiin, kuinka esimerkiksi lainsäädännössä yhteen suunnitteluinstrumenttiin tehtävät muutokset vaikuttavat myös muiden suunnitteluinstrumenttien rooliin ja toimintaan kokonaisuudessa.

myös sen osien keskinäisiä suhteita eri keinoin määrittelemällä) on tärkeää.¹⁵⁸ Se on tärkeää ensinnäkin siksi, että tämän hallinnon kaikki sektorit läpäisevän strategia- ja suunnitelmakokonaisuuden eri instrumenttien merkitys ja tehtävät ylipäättään ymmärretään.¹⁵⁹ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet paikantuvat tässä kokonaisuudessa välineeksi, jolla alueidenkäytön suunnittelua oikeudellisesti sitovasti ohjaavalla tavalla (ja lainsäädännön asettamissa puitteissa) kootaan yhteen ja koordinoidaan valtion eri sektoreiden alueidenkäyttöä koskevat tavoitteet. Toiseksi se on tärkeää nimenomaan siksi, että valtion tasolla voidaan muodostaa yhtenäinen käsitys keskeisistä valtakunnallisista alueidenkäyttöön liittyvistä intresseistä, ja ideaalitilanteessa myös yhtenäinen näkemys niiden keskinäisestä yhteensovittamisesta ja konkretisoinnista alueidenkäyttöä koskevaa päätöksentekoa ohjaaviksi reunaehdoiksi ja toimeksiannoiksi.

Valtion viranomaisten välinen koordinaatio on joka tapauksessa keskeistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavan toteutumisen kannalta. Siiloutuminen muodostaa keskeisen haasteen tavoitteiden toteutumisen kannalta niin lainsäädännön tasolla kuin käytännön hallintotoiminnassakin (sekä valtakunnallisella että muilla tasoilla). Alueidenkäyttökysymykset eivät noudattele hallinnollisia rajoja sen enempää asiallisesti kuin alueellisestikaan. VATien valmisteluun ja seurantaan ja tähän liittyvään valtion viranomais-ten ja viranomaisten suunnitelmien väliseen koordinaatioon palataan selvityksessä vielä jäljempänä, koska tähän kokonaisuuteen nivoutuu useampiakin VATien kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.

158 On tietenkin selvää, että myös näiden eri suunnitelmien (ja samalla hallinnonalojen) keskinäisistä suhteista käydään tietynlaista kamppailua sen suhteen, mikä suunnitelma ”vie” mitäkin. Lopulta kyse on silti koordinoinnista, koska suunnitelmien vuorovaikutus tuskin koskaan voi olla yksisuuntaista.

159 Lienee perusteltu kysymys, missä määrin tästä kokonaisuudesta ylipäättään on olemassa koordinoitu kokonaiskuva.

2.4 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttaminen ongelmatilanteissa

2.4.1 Toteuttamismääräykset

Vaikka niin sanottuun kuntien kaavamonopoliin on katsottu sisältyväksi oikeus päättää siitä, mille alueelle ja milloin kaavan laatimiseen ryhdytään ja minkä sisältöisiä kaavoja tällöin laaditaan, on tarpeellisten kaavojen laatiminen myös kaavoituksesta vastaavien tahojen lakisääteinen tehtävä ja velvollisuus. Maankäyttö- ja rakennuslain moninaisten tavoitteiden – ja siten myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden – toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että kaavoja laaditaan silloin, kun maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.¹⁶⁰ MRL:ssa onkin kunkin kaavamuodon osalta säädetty velvollisuus tarpeellisten kaavojen laatimiseen ja ajan tasalla pitämiseen (MRL 27.1 §, MRL 36 § ja MRL 51 §). Vaikka nämä säännökset ovat MRL:n kannalta merkittäviä, ne ovat myös huomattavan joustavia.¹⁶¹

Kaavoitus ei aina toteudu näissä säännöksissä edellytetyllä tavoin maankäytön ohjaustarpeen sitä vaatiessa. Tämän selvityksen kannalta on huomionarvoista, että ohjaustarve ja siten kaavan laatimistarve voi aiheutua tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti myös ylemmänasteisista ohjausinstrumenteista.¹⁶² Näin myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat osaltaan konkretisoida kaavojen laatimisvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Tehtävän tarpeellisuutta korostaa se, että maankäytön ohjaustarpeiden mukaisen maankäytön suunnittelun toteutuminen on ollut järjestelmän toiminnan ja sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeinen haaste. Myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta on MRL:n toimivuusarvioinnissa todettu, että niiden tarkoitus toteutuu vain siinä tilanteessa, että muu kaavoitus toimii asianmukaisesti.¹⁶³

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältääkin myös lakisääteisten suunnitteluvelvollisuuksien toteuttamismekanismit. MRL 177 §:n mukaan

Jollei kunta huolehdi rakennusjärjestyksen, tarpeellisten yleiskaavojen tai asemakaavojen laatimisesta taikka pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen

160 Ks. esim. Heinilä 2017, s. 181, Ympäristöministeriö 2014, s. 217.

161 Esim. Heinilä 2019, s. 51.

162 Jääskeläinen ym., s. 329. Aiemmin viitattua täytäntöönpanovajetta liittyy sääntelyn ja sen tavoitteiden muuntumisessa tosiasiallisiksi toimenpiteiksi näin myös sitä kautta, ettei ole itsestään selvää, että kaavoja välttämättä laadittaisiin aina silloin kun maankäytön ohjaustarve sitä edellyttäisi. Ks. Hollo 2006, s. 143.

163 Ympäristöministeriö 2014, s. 217.

ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, asianomainen ministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa sitä koskeva päätös on tehtävä.

Ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista on neuvoteltava kunnan kanssa. Kunnalta on myös pyydettävä asiassa lausunto.

Jollei 1 momentissa tarkoitettua määräystä noudateta, ministeriö voi velvoittaa kunnan siihen uhkasakolla.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään kunnasta, koskee vastaavasti maakunnan liittoa, jollei se huolehdi tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta tai sen pitämisestä ajan tasalla.

Kun ministeriö on antanut 1 momentissa tarkoitetun määräyksen asema- tai yleiskaavan laatimisesta tai muuttamisesta, on määräyksen tarkoittamalla alueella voimassa rakennuskielto ja 128 §:ssä tarkoitettu toimenpiderajoitus.

Edellytyksenä siis on myös se, että säännöksessä mainittu tehtävien hoitamisen laiminlyönti vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista.¹⁶⁴ Säännös viittaa lain yleisen tavoitesäännöksen (MRL 1 §) lisäksi erityisesti edellä viitattuihin alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin (MRL 5 §) ja myös rakentamisen ohjaukselle asetettuihin tavoitteisiin (MRL 12 §).¹⁶⁵ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat olla tässä arvioinnissa osaltaan merkittävästikin ilmaisemassa ja konkretisoimassa näitä tavoitteita ja niihin kiinnittyvää maankäytön suunnittelun tarvetta.

Käytännössä tällaisen määräyksen antamista on kuitenkin käytetty suunnitteluvollisuuksien toteuttamiskeinona äärimmäisen pidättyvästi. Esimerkiksi MRL:n nojalla ympäristöministeriö oli 1.9.2015 mennessä antanut MRL 177 §:n mukaisen määräyksen kahdessa tapauksessa. Asioita on kuitenkin ollut vireillä tätä enemmän.¹⁶⁶ Asia voi tulla vireille paitsi ympäristöministeriön, myös muun viranomaisen aloitteesta ja niin ikään esimerkiksi maanomistaja tai muu intressitaho voi saada asian vireille.¹⁶⁷

Muuna päätöksenä julkaistussa ratkaisussa KHO 12.8.2015 T 2160 (muu päätös) Suomen Merituuli Oy oli saattanut vireille asian, joka koski kaaavan laatimiseen velvoittamista tuulivoimarakentamisessa. Yhtiö esitti, että ministeriö asettaisi kahdelle kunnalle MRL 177 ja 178 §:n mukaisen

164 HE 101/1998 vp, s. 117.

165 Hallberg ym. 2020, s. 1131.

166 Hallberg ym. 2020, s. 1130. Kyse on siis nimenomaan MRL:n mukaisista asioista, myös RakL sisälsi vastaavan kaltaiset säännökset.

167 Ks. Hallberg ym. 2020, s. 1131.

suunnitteluvuorituksen perustuen keskeisesti niin maakuntakaavan kuin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteidenkin (jotka tuolloin siis olivat nykyisiä yksityiskohtaisemmat) sisältöön. Esityksen mukaan kunnat olisi tullut velvoittaa laatimaan tuulivoimaloiden rakentamisen mahdollistava yleiskaava Uudenmaan maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoiman tuotantoon soveltuvalla alueella (TV). KHO:n ratkaisun perustelujen mukaan maakuntakaava ei kuitenkaan velvoittanut kuntia laatimaan alueelle tuulivoimaloiden rakentamisen mahdollistavia yleiskaavoja. Se, että kunnat eivät olleet ryhtyneet laatimaan alueelle tällaisia yleiskaavoja, ei myöskään merkinnyt, että kunnat olisivat maankäyttö- ja rakennuslain 177 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla laiminlyöneet velvollisuutensa huolehtia tarpeellisten yleiskaavojen laatimisesta. Edelleen KHO totesi, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan maakuntakaavituksessa oli osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Kysymyksessä oli sinänsä laaja maakuntakaavassa osoitettu TV-rajaus. Tällä *yksittäisellä alueella* ei kuitenkaan ollut maankäyttö- ja rakennuslain 178 §:n 1 momentissa tarkoitettua merkitystä tuulivoiman hyödyntämistä koskevan valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamisen edellytysten kannalta.

Laki siis sisältää yleisen suunnitteluvuorituksen toteuttamista koskevan säännöksen ohella erikseen säännösperustan myös *valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi* ympäristöministeriön määräyksellä. MRL 178 §:n mukaan, jos edellytysten luominen tietylle alueen käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa taikka yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua, asianomainen ministeriö voi antaa maakunnan liitolle tai kunnalle tähän liittyviä alueen suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä.¹⁶⁸ Kyse on näin suorasta toimeksiannosta ryhtyä toimiin *edellytysten luomiseksi tietylle alueen käyttömuodolle* (joka on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää). Tässä suhteessa MRL 178 §:n säännös menee pidemmälle kuin mihin 177 §:n nojalla on mahdollista, kun MRL 177 §:n tarkoittama määräys ei lähtökohtaisesti voi sisältää määräystä, jonka mukaan tietyille alueiden käytölle on luotava kaavalla toteuttamisedellytykset.¹⁶⁹ Tämäkään ei sinänsä – tarkentuvan suunnittelun mukaisesti – merkitse, että määräyksessä voitaisiin yksityiskohtaisesti osoittaa, *millä tavoin* valtakunnallisen tavoitteen toteuttamiselle tulee kaavassa

168 Tähän liittyvien menettelytapojen määrittelyä on lain esitöissä pidetty tarpeellisena senkin vuoksi, että Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten toteuttaminen myös maankäyttöratkaisuissa voidaan varmistaa; HE 101/1998 vp, s. 117.

169 Ekroos – Majamaa 2018, s. 896.

luoda edellytykset.¹⁷⁰ Lain esitöiden mukaan periaatteena on kaavaa laativan maakunnan liiton tai kunnan ensisijainen ratkaisuvallta siinä, millä tavalla valtakunnallinen tavoite toteutetaan.¹⁷¹ Esimerkiksi väyläratkaisujen osalta on tämän mukaisesti todettu seuraavaa.

Periaatteessa MRL 178 § antaisi jo nyt mahdollisuuden käyttää väyläratkaisuihin pakkokeinoja. Ongelmana kuitenkin on suoran sijoittumISRatkaisun puuttuminen. Vaikka ministeriö antaisi määräyksen VAT:een toteuttamiseksi (MRL 178 §), paikallistaso olisi sidottu vain päämäärään mutta toteutuskeinot – kuten linjauksen vaihtoehdot – olisivat harkittavissa.¹⁷²

Esimerkiksi Tanskassa yksi keskeinen perustelu valtakunnantason suunnitteluvallalle ovatkin olleet erityisesti valtakunnallisten hankkeiden toteuttamismahdollisuudet tilanteissa, joita paikalliset viranomaiset eivät pysty tai halua ratkaista.¹⁷³ Tämänkaltaiset tilanteet ovat teoriassa käsiteltävissä myös MRL:n järjestelmässä, mutta se on väistämättä tällaisessa tilanteessa erittäin hidas. Valtakunnallisen hankkeen tulisi ensinnäkin sisältyä VATeihin, tai se tulisi sisällyttää VATeihin niiden (oman aikansa vievässä) muutosprosessissa.¹⁷⁴ Myös itse MRL 178 §:n mukainen menettely vie aikaa, ja sen jälkeen tarvitaan vielä yksi taikka useampi kaavaprosessi. Kaikkiin asiassa tehtäviin päätöksiin liittyy myös muutoksenhakuoikeus. MRL 178 §:stä puuttuu myös MRL 177 §:n kaltainen viittaus uhkasakon käyttömahdollisuuteen, vaikka hallintopakon käyttömahdollisuuden käytännön merkitys tällaisessa asiassa onkin jossain määrin tulkinnanvarainen.¹⁷⁵ Tämä voi käytännössä vaikuttaa myös siihen, minkä säännöksen perusteella asiassa edettäisiin. Mahdollista lienee myös sekä MRL 177 että 178 §:n käyttö samassa asiassa (molempien säännösten soveltamisedellytysten täyttyessä), joskaan tämäkään ei tietenkään mahdollista uhkasakon käyttämistä 178 §:n soveltamisen osalta. Joka tapauksessa, kun MRL 178 §:n mukaisen suunnittelutoimeksiannon on kuvattu palvelevan ensi sijassa lyhyehkössä ajassa tapahtuvaa edellytysten luomista esitetulle ratkaisulle, on tämä lyhyehkö aika väistämättä huomattavan suhteellinen käsite.¹⁷⁶ Aina ei välttämättä myöskään ole ylipäätään selvää, mihin tahoon tällainen määräys olisi kohdistettava.

170 Hallberg ym. 2020, s. 1136.

171 HE 101/1998 vp, s. 117

172 Hovila 2016, s. 107.

173 Hovila 2016, s. 96–97.

174 Esimerkiksi vuosien 2008 ja 2017 muutosprosesseihin kului noin kaksi vuotta kumpaankin.

175 MRL 178 §:n mukaisten määräysten antamisesta ei seuraa myöskään rakennuskieltoa ja toimenpiderajoitusta, kuten MRL 177 §:n mukaisen määräyksen antamisesta (MRL 177.5 §).

176 Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 897.

2.4.2 Tavoitteiden toteutumisen valvonta

Osa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehokkaan toteutumisen mekanismeja on myös niiden noudattamisen ja toteutumisen valvonta. Yhtenä välineenä tässä valvonnassa voidaan käyttää myös edellä kuvattuja MRL 177 ja 178 §:n mukaisia mekanismeja, joita koskeva asia on siis saatettavissa vireille myös esimerkiksi viranomaistahojen toimesta. Valvontaa toteutetaan myös osallistumalla päätöksentekoprosesseihin ja hakemalla mahdollisesti myös muutosta päätöksiin, joiden katsotaan olevan ristiriidassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa.¹⁷⁷ Tällaista valvontaa harjoittavat välillisesti, omien tehtäviensä ja erityislakien nojalla valvottavana olevien intressiensä kautta eri sektoriviranomaiset, mutta nimenomaisesti VATien ohjausvaikutuksen noudattamisen valvontaa harjoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten viranomaisten toimesta MRL:n säännösten määrittelemässä laajuudessa. Tämä valvonta on merkityksellistä myös sikäli, että suurelle osalle alueiden käyttöön liittyvistä valtakunnallisista intresseistä ei ole muuta viranomaista, jonka valvottavana oleviin intresseihin nämä kysymykset kuuluisivat.¹⁷⁸ Maankäytön suunnitteluun liittyy esimerkiksi ilmastonmuutosta, yhdyskuntarakenteen eheyttä ja taloudellisuutta, yhdyskuntien toimivuutta ja palvelujen saatavuutta tai luonnonsuojelulainsäädännön soveltamisalaan kuulumattomia biodiversiteettiä koskevia valtakunnallisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu minkään sektoriviranomaisen toimialaan ainakaan sillä tavoin, että tällainen viranomaisen käyttäisi tai edes voisi käyttää valitusoikeuttaan yksittäisessä kaava-asiassa.

177 Näin myös esimerkiksi kansalaiset ja kansalaisjärjestöt voivat osaltaan toimia yksittäistapauksissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen varmistajina, mutta valtakunnallisten (ja sellaisina myös valtion viranomaisten) alueidenkäyttöintressien toteutumisen varmistaminen ei voi nojautua yksinomaan kansalaisvalvontaan. Kansalaisille ja järjestöille näytetään sinänsä pyrityn sälyttämään vastuuta myös jopa perusoikeuksien toteutumiseen liittyen, kun ELY-keskusten valvontatehtävää jäljempänä kuvatulla tavoin rajattiin. Muutoksen esitöissä todettiin muun muassa, että ”elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten rooliin ehdotetut muutokset korostavat kansalaisten ja järjestöjen roolia kaavoituksen seurannassa ja siihen vaikuttamisessa. Viranomaisyhteistyön painopisteen muuttumisen seurauksena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ottavat entistä vähemmän kantaa kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyviin kysymyksiin.” HE 251/2016 vp, s. 34.

178 Sektoriviranomaisten ja MRL:n mukaista yleistä valvontatehtävää hoitavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) tehtäväkentät voivat joiltakin osin olla myös keskenään limittyviä. Esimerkiksi kulttuuriympäristön suojelussa ELY-keskuksilla on viranomais- ja valvontatehtäviä sen ohella, että kulttuuriympäristön suojeluun liittyviä asiantuntija- ja valvontatehtäviä hoitavat myös museoviranomaiset. Oikeuskäytännössä yhden viranomaisen valvontatehtävä on toisaalta joskus saattanut vaikuttaa myös toisen viranomaisen valitusoikeuden tulkintaan. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:96 (ään. 3–2) enemmistö käytti yhtenä perusteena alueellisen ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen edeltäjän) valitusoikeutta tulkittessaan, ettei maakuntamuseolla ollut valitusoikeutta purkamislupapäätöksestä kyseisen ratkaisun olosuhteissa. Tällaiset tulkinnot voivat toisaalta tarkoittaa myös sitä, että yhden viranomaisen (ja erityisesti ELY-keskuksen) valvontatehtävän rajauksilla voi olla tietynlainen heijastusvaikutus toisen viranomaisen valvontatehtävän ulottuvuuteen. Tämä on noteerattu myös jäljempänä kuvatun ELY-keskusten valvontatehtävän rajauksen esitöissä, joissa todettiin, että valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen korostaa muiden viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten roolia päätösten seuraamisessa. HE 251/2016 vp, s. 31.

Valvontaan liittyen on erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta tehty lähimenneisyydessä useampiakin huomionarvoisia lainsäädännön muutoksia. Kuten edellä on todettu, maakuntakaavoitusta on pidetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisimpänä kaavamuotona. Maakuntakaavojen vahvistamisesta luopuminen vuonna 2016 merkitsi aiemmin mainitulla tavoin luopumista niihin liittyvästä erityisestä mekanismista, jossa näiden kaavojen VATien mukaisuutta nimenomaisesti systemaattisesti tarkasteltiin.¹⁷⁹ Tällainen tarkastelu nojaa nykyisin yksinomaan kaavojen laadintaprosessin kuluessa käytävään vuorovaikutukseen, ja ristiriitatilanteissa kaavojen lain- ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuuden ratkaiseminen tapahtuu valitusteitse tuomioistuimessa. Tämä edellyttää sitä, että jokin valitukseen oikeutettu taho hakee muutosta maakuntakaavapäätökseen sillä perusteella, että kaavapäätöksessä ei ole lain edellyttämällä tavoin joltain osin otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Valvonnassa tapahtui toinen muutos vuonna 2017, sijoittuen näin samaan ajanjaksoon kuin nykyisten tavoitteiden hyväksyminen. Valtion MRL:n mukaisen valvontaviranomaisen valvontatehtävää supistettiin 1.5.2017 voimaan tulleella lain muutoksella 230/2017 merkittävästi, vaikka se edelleen muodollisesti kattaa vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.¹⁸⁰ Valtion valvontaviranomaisen tehtäviin kuului aiemmin nimenomaisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen valvonta. MRL 18.2 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan alueellisen ympäristökeskuksen, myöhemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, oli erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin MRL:ssä säädetään. Pykälän nykyisen sanamuodon mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

179 Ks. myös Hovila 2016, s. 109.

180 Ks. mainitusta muutoksesta ja myös laajemmin valtion roolin muutoksesta tällä vuosikymmenellä Mäkinen 2018, s. 25–26, jossa huomautetaan, että muun ohella valtion sektori- ja hallintotuomioistuimet vastustivat muutosta laajasti. Sittemmin kaatuneen maakuntauudistuksen yhteydessä valtion viranomaisen yleinen valvontatehtävä oli tarkoitus peräti lopettaa kokonaan. Tämä todettiin jo uusimmassa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa päätöksessä; ks. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 5.

Vaikka valvontatehtävä nykyisinkin lain sanamuodon mukaan kattaa vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat, ei muutos ole ongelmaton myöskään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja valtakunnallista merkitystä omaavien alueidenkäyttöintressien kannalta. Tämä johtuu siitä, että kulloisenkin asian valtakunnallista merkitystä on tarkasteltu nimenomaan *yksittäisinä hankkeina*. Ellei hanke ole sijoittunut esimerkiksi maakuntakaavassa jossain suhteessa valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävälle alueelle tai hanke jo itsessään ole valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä, ei valvontaviranomaisella ole ollut valitusoikeutta.¹⁸¹ Ongelmallista tämä on nimenomaan siksi, että monien alueidenkäyttöpäätösten, olivatpa ne sitten kaava- tai lupapäätöksiä, vaikutukset tulevat ilmi vasta pidemmässä sarjassa eli osana useiden päätösten (ja monesti huomattavan määrän päätöksiä) joukkoa. Esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen ja samalla ilmastonmuutoksen hillintään, meluun ja muihin ympäristöhäiriöihin ja myös luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset ovat nimenomaan sellaisia, että niihin vaikutetaan – edullisesti tai epäedullisesti – nimenomaan pidemmällä aikavälillä tehtävällä päätösjoukolla. Tyypiesimerkki tällaisista päätössarjoista ja niiden vaikutuksista moniin alueidenkäyttöintresseihin on suunnittelematon, yleensä taajamien lievealueille sijoittuva rakentaminen (jota jossain määrin harhaanjohtavasti usein nimitetään hajarakentamiseksi) ja sen moninaiset vaikutukset.¹⁸² Vastaavasti kuitenkin myös kaavoituksella vaikutetaan valtakunnallisiin tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen myös vähitellen pikemmin kuin yksittäisinä päätösinä. Tämänkaltaisia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteidenkin kannalta merkityksellisiä vaikutuksia valvontajärjestelmä ei tällä hetkellä kata. Selvityshankkeen yhteydessä toteutetussa sidosryhmäkyselyssä nimenomaan valtion viranomaiset pitivät valvontatehtävän nykyistä rajausta ongelmallisena valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

MRL:n mukaiset valvontakeinot kaavapäätöksiä koskien eivät voimassa olevassa laissa muodollisesti rajoitu voimassa olevan oikeuden mukaan pelkästään muutoksenhakuun hallintotuomioistuimiin. MRL 195–196 § sisältää myös erityisen viranomaisen oikaisukehotuksen kaava-asiassa. Kehotus on annettavissa vain asema- tai yleiskaavoja koskien. MRL 195.1 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu *ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita* tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Oikaisukehotus on tehtävä kaavapäätöksen valitusajan kuluessa ja sen johdosta kunnanvaltuuston on tehtävä kaavaa koskeva päätös. Jollei valtuusto tee päätöstä kuuden

181 Ks. asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä esim. KHO 2020:83, KHO 2020:84, KHO 2020:85, KHO 2020:93 ja KHO 2021:50. Oikeuskäytännön perusteella nimenomaan maakuntakaavoituksella on keskeinen rooli valtakunnallisten ja merkittävien maakunnallisten kysymysten käsillä olon arvioinnin kannalta.

182 Ks. tästä esim. Heinilä 2017, erit. s. 26–36.

kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaavan hyväksymispäätös on katsottava rauenneeksi (MRL 195.4 §). Vaikka perusteet oikaisukehotuksen tekemiselle eivät olekaan muutoksenhaun tapaan muodollisesti sidoksissa MRL 18.2 §:n sanamuotoon, on tämän, käytännössä hyvin vähän käytetyn instrumentin yhteys muutoksenhakuun tosiasiaa varsin kiinteä.¹⁸³ Mikäli ELY-keskus tekisi oikaisukehotuksen asiassa, jossa sillä ei olisi lain mukaan valitusoikeutta, oikaisukehotus lähinnä vain hidastaisi kaavan voimaantuloa ainakin niissä tilanteissa, joissa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva erimielisyys olisi jo kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä ilmeinen eikä kaavapäätöstä oletettavasti oikaisukehotuksen johdosta muutettaisi.¹⁸⁴

Kun VATien toteutumisen seuranta ja valvontaa tehdään sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti eri viranomaisissa, on viranomaisyhteistyöllä ja tiedonvaihdoilla myös tässä suhteessa tärkeä merkitys. Seurantaan ja valvontaan liittyvät toimivat toimintamallit ovat tarpeen tilanteissa, joissa ympäristöä koskevaa seurantatietoa saattaa olla yhdellä tai useammalla viranomaisella, ja toimivalta eri toimenpiteisiin voi olla jakautunut toisin kuin ympäristöä koskeva seurantatieto.¹⁸⁵

Joka tapauksessa on syytä tunnistaa useampien edellä (ja osin myös jäljempänä) käsiteltyjen järjestelmään tehtyjen muutoksen mahdolliset yhteisvaikutukset. Sekä maakunta-kaavojen vahvistamismenettelystä luopumisella, ELY-keskusten yleisen valvontatehtävän vuonna 2017 tapahtuneella supistamisella että vuoden 2017 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöllisellä muutoksella voidaan arvioida kaikilla olevan jossain määrin negatiivisia vaikutuksia tavoitteiden vaikuttavuuteen ja siten niiden toteutumiseen käytännössä. Kun lisäksi otetaan huomioon aiemmin kuvatut MRL:ssa asetettujen tavoitteiden toteutumiseen liittyvät hidastevoimat, tällaisilla kumuloituvilla muutoksilla voi olla huomattava merkitys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta. Nämä yhteisvaikutukset olisi erityisen tärkeä huomioida nykyisessä tilanteessa, jossa hallittavana on samanaikaisesti useita merkittäviä ympäristökysymyksiä joiden ratkaisemispyrkimyksiin maamme on kansainvälisestikin sitoutunut.

183 Tämä käy ilmi esimerkiksi MRL 196 §:n säännöksistä, joilla on järjestetty (osin MRL 195 §:n ohella) oikaisukehotuksen suhteita samassa asiassa mahdollisesti tehtyihin valituksiin. Jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään, muilla kuin valituksen jo tehneillä ei ole oikeutta muutoksenhakuun. Säännöksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kuitenkin valitusoikeus. Vaikka asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole, tämä säännös ei laajentane ELY-keskuksen valitusoikeutta vain oikaisukehotuksen tekemisen kautta siitä, millaiseksi se yleisesti vuonna 2017 säädettiin.

184 Tämä ei tarkoita sitä, etteikö oikaisukehotus (mm. valitusta nopeampana keinona) joissakin muunlaisissa tilanteissa voisi olla käyttökelpoinen väline.

185 Yksi tällainen asiakokonaisuus ovat esimerkiksi valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, joissa tehtäviä ja toimivaltaa on sekä museoviranomaisilla (Museovirasto ja alueelliset vastuumuseot) että ELY-keskuksilla ja myös ministeriötason toimijoilla.

2.5 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja perustuslaki

2.5.1 Valtioneuvoston ja eduskunnan suhde

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyy useampiakin perustuslakiin kiinnittyviä teemoja, joita käsitellään tässä jaksossa. Näitä ovat ainakin vallanjakoon ja erityisesti eduskunnan ja valtioneuvoston työnjakoon liittyvät kysymykset, PL 80 §:ään liittyvä kysymys tavoitteiden normihierarkkisesta asemasta ja PL 20 §:n ja muiden perustuslain päätöksentekoon osallistumista koskevien toimeksiantojen kautta esiin tulevat kysymykset. Myös oikeusturvaa (PL 21 §) koskevat kysymykset on syytä tunnistaa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet siis täsmentävät MRL:n tavoitteita ja sisältövaatimuksia, eivätkä ne luo lakiin nähden uusia perusvaatimuksia kaavoitukselle. Vaikka tavoitteet näin asettuvat eduskunnan lainsäädännössä asettamiin puitteisiin, on valtioneuvoston ja eduskunnan välisestä työnjaosta ja vuorovaikutuksesta VATien näkökulmasta keskusteltu MRL:ia säädettäessä ja sen voimassaoloaikana. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä on todettu, että

[k]orkein hallinto-oikeus soveltaa VATteja oikeudellisen normin tapaan rinnan MRL:n ja MRA:n säännösten kanssa. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä lailla. Koska VATeilla voi esimerkiksi lupaharkinnassa olla vaikutusta yksilöiden oikeuksiin, on niiden asema normihierarkiassa arvioitava tarkemmin VATeja seuraavan kerran tarkistettaessa. Myös mahdollisuus hallintopäätöksellä täsmentää ja konkretisoida lain sisältöä edellä todetulla tavalla on jatkossa arvioitava ottaen huomioon perustuslain 80 §:ssä säädetyt lainsäädäntövallan siirtämisen periaatteet ja niiden soveltamisesta kertynyt perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. VATien oikeudellisen aseman ja sisällön arviointi on merkityksellinen myös vallanjaon (eduskunta – valtion viranomaiset – kunnallinen itsehallinto – tuomioistuimien) kannalta.¹⁸⁶

Näin PL 80 § ja myös vallanjakoon liittyvät näkökohdat rajoittavat osaltaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöä. Vallanjakoon liittyen eduskunta edellytti myös vähittäiskaupan sijainninhajausta koskevien MRL:n muutosten yhteydessä muun ohella, että lainsäädäntöä uudistettaessa maankäyttö ja rakentaminen sekä VATit saadaan

¹⁸⁶ Ympäristöministeriö 2014, s. 215.

nykyistä paremmin parlamentaariseen ohjaukseen.¹⁸⁷ PL 80 §:n vaatimuksissa on kyse erityisesti yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perustumisesta lain tasoihin säännöksiin, mutta osin myös siitä, mitä hallinnon on mahdollista tehdä suhteessa lainsäädäntövaltaan.

Valtioneuvoston ja eduskunnan suhteeseen liittyen MRL:n säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin tavoitteiden merkityksen kannalta olevan perusteltua, että eduskunta voi keskustella ja ottaa kantaa niihin kysymyksiin, joita tavoitteet tulisivat koskemaan. Tarkoituksena hallituksen esityksen mukaan oli, että eduskunnalle annetaan selonteko ennen kuin tavoitteita ensimmäisen kerran annetaan ja sen jälkeen aina silloin, kun se esimerkiksi tavoitteiden toteutumisen tai niiden uudistamisen kannalta on tarpeen.¹⁸⁸ Tämän mukaisesti ensimmäisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa annettiin eduskunnalle PL 44 §:n mukainen valtioneuvoston selonteko valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.¹⁸⁹ Kirjelmässään valtioneuvostolle eduskunta piti tavoitteiden hyväksymistä tärkeänä ja perusteltuina, mutta totesi myös, että ehdotettuja tavoitteita ja muita valtioneuvoston päätöksen osia on kuitenkin vielä tarpeen täsmentää ja selkeyttää.¹⁹⁰ Ehdotukseen tehtiinkin tuolloin eduskunnan edellyttämiä muutoksia. Vuoden 2008 VAT-tarkistuksen yhteydessä selontekoa ei puolestaan annettu, vaan eduskunnan ympäristövaliokunta pyysi ympäristöministeriöltä PL 47 §:n mukaista selvitystä ehdotuksesta. Ympäristövaliokunta antoi annetusta selvityksestä lausuntonsa ympäristöministeriölle (YmVL 11/2008). Niin ikään vuoden 2017 tavoitteita valmisteltaessa ympäristövaliokunta pyysi asiasta selvityksen ja antoi sen perusteella lausuntonsa tavoitteista (YmVL 28/2017).¹⁹¹

Valtioneuvoston ja eduskunnan viralliseen vuorovaikutukseen on siis käytettävissä ja käytetty useampia instrumentteja. Edellä mainittujen ohella myös PL 45 §:n mukainen pääministerin tai hänen määräämänsä ministerin ilmoitus voinee tulla kyseeseen. On esitetty, että VATien huomattava merkitys MRL:n suunnittelujärjestelmässä huomioiden selonteko olisi selvitysmenettelyä parempi käytäntö.¹⁹² Selvitystä pyytää valiokunta, ja se käsitellään valiokunnassa eduskunnan täysistunnon sijaan (ks. PL 47.2 §).¹⁹³

187 EV 365/2010 vp, s. 1. Jossain määrin epäselvää on, mitä eduskunta tarkoitti lausumassaan maankäytön ja rakentamisen parlamentaarisella ohjauksella. Vallanjakoon liittyvät kysymykset nousevat esiin myös Hovilan sitovaa valtakunnan tason suurhankkeiden sijoittumisenohjausta koskevassa tarkastelussa: ”Vaikka valtakunnansuunnittelu tapahtuu oikeudellisin toimenpitein, tulisi valtakunnallisista maankäyttöintresseistä päättäminen olla avoimesti kytketty osaksi poliittista päätöksentekoprosessia – –”; Hovila 2016, 92–112, s. 101.

188 HE 101/1998 vp, s. 69.

189 Ks. VNS 2/2000.

190 Ks. EK 23/2000 vp, YmVM 10/2000 vp, s. 3.

191 Ekroos – Majamaa 2018, s. 118.

192 Ekroos – Majamaa 2018, s. 118.

193 Ks. näistä instrumenteista HE 1/1998 vp, s. 95–97, PeVL 37/2012 vp, s. 4–5.

Tässä suhteessa on toisaalta syytä tunnistaa myös se, ettei valtioneuvoston rooli ole yksinomaan eduskunnan tahtoa toimeenpaneva. Tämä näkyy myös perustuslaissa, jossa viitataan valtioneuvostoon *hallitusvallan* käyttäjänä. Ilmausta käytetään perustuslain esitöiden mukaan siksi, ettei presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksia ja päätöksentekoa kaikilta osin ole perusteltua kuvata toimeenpanovallan käyttämiseksi.¹⁹⁴ Myös tämä hallitusvalta on osin poliittisluonteista ja vaikuttaa esimerkiksi oman, PL 80 §:n mukaisen (ja myös sen rajaaman) norminantovallan ohella myös lainvalmistelun kautta.¹⁹⁵ Perustuslain 3.2 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, mikä osaltaan lieventää vallanjaon ehdottomuutta eduskunnan ja valtioneuvoston välisissä suhteissa.¹⁹⁶

Yhtä ainoaa oikeaa vaihtoehtoa ei liene lopulta myöskään sen suhteen, kuinka eduskunnan ja valtioneuvoston vuorovaikutus tavoitteita valmisteltaessa tulisi järjestää. Tässäkin suhteessa vapausasteita lisää se, että VATEissa on kyse MRL:n säännösten, erityisesti MRL 22.2–3 §:n rajoituksin ja edellytyksin tapahtuvasta lain säännösten konkretisoimisesta. Tätä vuorovaikutusta koskevissa valinnoissa lienee syytä huomioida myös kulloisenkin valmisteltavana olevan VAT-päätöksen aiottu sisältö.

2.5.2 Sääntelytaso

Eduskunnan ja valtioneuvoston suhteeseen liittyy omalla tavallaan myös kysymys sääntelytasosta. MRL:n toimivuusarvioinnissa edellytettiin edellä kuvatulla tavoin muun muassa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asema normihierarkiassa on arvioitava tarkemmin VATEja seuraavan kerran tarkistettaessa. Tämä seikka liittyy perustuslain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Säännöksen perusteluiden mukaan säännös pidättää siinä tarkoitetut asiat lain alaan ja rajoittaa siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa

194 HE 1/1998 vp, s. 75.

195 Ks. Koivisto 2014, s. 675–676.

196 Tuori 2005, s. 1023.

tarkoitetuista asioista. Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla.¹⁹⁷ Ympäristöä koskevan sääntelyn on toisaalta todettu perustuvan laajasti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Tällaiset erityispiirteet on otettu toisinaan huomioon perustuslakivaliokunnan lainsäädäntövallan delegointia koskevissa kannanotoissa, mutta PL 80 S:n asettamiin perusvaatimuksiin tällaisilla seikoilla ei ole merkitystä.¹⁹⁸

Tältäkin osin arvioinnissa keskeinen on VATien rooli osana MRL:n sääntelyä ja suunnittelu-järjestelmää. VATien ohjausvaikutus kohdistuu maankäytön suunnitteluun viranomaistoimintana ja viranomaisvaikutus valtion viranomaisten strategiseen suunnitteluun. Tavoitteet ohjaavat näin viranomaistoimintaa, niillä ei ole kaavojen tapaan maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia eivätkä ne myöskään luo uusia itsenäisiä oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei siten lähtökohdaisesti ole PL 80 S:ssä tarkoitettuja välittömiä vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on suhtauduttu kriittisesti olennaisesti valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita välittömämmin yksilöiden oikeusasemaan vaikuttaviin, lakia alemman tasoisin säädöksiin.¹⁹⁹

Tämän mukaisesti on myös todettu, ettei valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia maankäyttö- ja rakennuslainkaan piirissä esimerkiksi rakennusluvan myöntämisedellytyksiin taikka suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamispäätöksen myöntämisedellytyksiin. Niillä on kuitenkin toisaalta todettu voivan olla *välillistä* merkitystä erityisesti arvioitaessa suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamispäätöksen kaavoituksellisten edellytysten täyttymistä. Suunnittelutarveratkaisu tai poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ottavan kaavan laatimiselle tai toteuttamiselle.²⁰⁰ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mahdollinen välillinen merkitys näissä päätöstyypeissä onkin todettu myös oikeuskäytännössä. Tämä merkitys nojaa olennaisilta osin siihen seikkaan, että näissä sinänsä lupapäätöksiksi luokiteltavissa ratkaisussa on pääsääntöisesti kyse *maankäytön suunnittelun yksittäistapauksessa korvaavista* päätöksistä ja näiden lupien keskeiset edellytykset liittyvät nimenomaan rakennushankkeen kaavoituksellisiin vaikutuksiin.

197 HE 1/1998 vp, s. 131.

198 PeVL 10/2014 vp, s. 2–4, ks. myös PeVL 21/2018 vp, s. 2 ja PeVL 1/2013 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunta viittasi säänneltävän asian erityisluonteeseen myös MRL:n säätämistä koskevassa lausunnossaan, ks. jäljempänä viitattu PeVL 38/1998 vp, s. 4.

199 Ks. PeVL 10/2014 vp, s. 3–4, PeVL 44/2010 vp, s. 4, PeVL 58/2010 vp, s. 3, PeVL 44/2005 vp, s. 4, PeVL 12/2004 vp, s. 3, PeVL 47/2002 vp, s. 5, PeVL 15/1993 vp, s. 1–2.

200 Ks. Turunen 2003, s. 12.

Lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistussa, asuinrakennuksen rakentamista joen rantavyöhykkeelle poikkeamismenettelyssä koskevassa ratkaisussa KHO 4.3.2013 T 796 korkein hallinto-oikeus viittasi tuolloisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin arvioidessaan poikkeamisen oikeudellisten edellytysten täyttymistä. Hankkeessa oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta joen rantavyöhykkeelle. Asiassa oli selvitetty, että rakennuspaikan kohdalla kerran sadassa vuodessa toistuva ylin laskennallinen tulvakorkeus HQ 1/100 oli N43 +75,40 metriä ja rakennuspaikan korkeus vaihteli välillä +74,38–74,93. Tähän nähden ja kun KHO:n ratkaisun mukaan myös otettiin huomioon, mitä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on lausuttu lisääntyviin myrskyihin ja rankkasateisiin varautumisesta, rakennuspaikan oli katsottava sijaitsevan tulvavaara-alueella. Kun otettiin huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet²⁰¹ ja maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 momentti, edellä tarkoitettulle tulvavaara-alueelle ei tullut sijoittaa uutta rakentamista. Poikkeamisen myöntämiseen maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin rakentamisrajoituksesta ei siten ollut saman lain 172 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä.

Puheena olevan kaltainen ratkaisu olisi käytännössä ollut tehtävissä myös ilman viittausta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Kun rakennuspaikan soveliaisuus ratkaistaan asemakaavassa (ja myös rakennusluvan perusteena MRL 72 §:n tai MRL 44 §:n nojalla toimivalta yleiskaavalta tulisi edellyttää, että näissä osoitetut rakennuspaikat ovat sellaisiksi soveltuvia), ei näissä ratkaisuissa kaavallisten edellytysten vuoksi voida muodostaa rakennuspaikkoja, jotka eivät olisi sellaisiksi osoitettavissa kaavassakaan.²⁰² KHO:n ratkaisussa kuitenkin tuotiin nimenomaisesti esiin myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys suunnittelutarve- ja

201 Tuolloisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteissa määrättiin, että alueidenkäytössä oli otettava huomioon viranomaisten selvitysten mukaiset tulvavaara-alueet ja pyrittävä ehkäisemään tulviin liittyvät riskit. Alueidenkäytön suunnittelussa uutta rakentamista ei tullut sijoittaa tulvavaara-alueille. Tästä voitiin poiketa vain, jos tarve ja vaikutus selvityksiin perustuen osoitettiin, että tulvariskit pystytään hallitsemaan ja että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista.

202 Ks. Hallberg ym. 2020, s. 933. Näin perusteli ratkaisunsa myös hallinto-oikeus yllä käsitellyssä ratkaisussa. Hallinto-oikeuden mukaan, huomioon ottaen rakennuspaikan tulvauhanalaisuus ja maankäyttö- ja rakennuslain 39 ja 54 §:ssä asema- ja yleiskaavalle sekä 73 §:ssä ranta-alueelle laadittavalle kaavalle asetetut vaatimukset muun muassa terveellisen ja turvallisen elinympäristön sekä maisema-arvojen osalta, kysymyksessä olevan hankkeen toteuttaminen olisi kaventanut perusteettomasti vaihtoehtoja asianmukaiselle kaavalliselle suunnittelulle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

poikkeamispäätöksenteossa.²⁰³ Silloin, kun yksittäistapauksellinen lupapäätös korvaa maankäytön suunnittelun, tulisi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tarvittaessa lupapäätöksenteossa huomioida samalla tavoin kuin kaavaa laadittaessa tai muutettaessa tehtäisiin.

Vastaavanlainen merkitys niillä voi siis olla myös suunnittelutarveratkaisusta päätettäessä, jossa lupapäätös lähtökohtaisesti aina korvaa rakentamista ohjaavan kaavoituksen. Tämän vuoksi yleispiirteisemmillä kaavoilla on oikeuskäytännön mukaan saman suuntainen *ohjausvaikutus* myös suunnittelutarveratkaisuun vastaavasti kuin alueelle laadittavaan kaavaankin kaavan sisältövaatimusten mukaisesti.²⁰⁴ Suunnittelutarveratkaisussa selvitetään, oliko hanke mahdollista toteuttaa sisältövaatimusten puitteissa alueelle laadittavassa kaavassa.²⁰⁵ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaisivat edellä kuvatulla tavoin myös tällaisten kaavojen laatimista, mikäli alueelle kaava laadittaisiin. Tällöinkin kyse on nimenomaan kaavojen sisältövaatimukseen kiinnittyvästä tulkinnasta ja harkinnasta.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:88 oli kysymys broilerikasvattamon rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulla suunnittelutarvealueella, jolla ei ollut asemakaavaa. Rakennuspaikka sijaitsi taajamarakenteen välittömässä läheisyydessä peltoalueella, joka oli maakuntakaavassa osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi. KHO totesi ratkaisussaan, että suunnittelutarvealueella rakentamisen tulee perustua riittävään suunnitteluun. Ensisijaisesti rakentaminen perustuu asemakaavaan. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu korvaa rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutarveratkaisua ei näin ollen voitu myöntää rakennushankkeelle, jota

203 Korkein hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan MRL 24.2 §:ään, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Perusteluissa käytiin läpi myös tuolloisten tavoitteiden jako yleis- ja erityistavoitteisiin ja se, että tulvavaaraan liittyvä tavoite kohdistui kaikkeen alueidenkäytön suunnitteluun.

204 Kaavojen tämän kaltaisesta ohjausvaikutuksesta on kuitenkin pidettävä erillään suoranaiset yleispiirteisistä kaavoista johtuvat ehdolliset tai ehdottomat rakentamisrajoitukset, ks. näistä Heinilä 2017, s. 291–302.

205 MRL 54.1 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. MRL 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. MRL 32.1–2 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. MRL 54.4 §:n mukaan, jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös, mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

ei olisi ollut mahdollista osoittaa asemakaavassa. Tämän vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 54 §:n 1 momentissa tarkoitettu maakuntakaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen oli KHO:n mukaan otettava huomioon, kun arvioitiin, täyttyivätkö maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin mukaiset suunnittelutarveratkaisun oikeudelliset edellytykset.

Nämä kaksi lupatyyppejä ovat siis kuitenkin tässä suhteessa poikkeuksellisia, koska ne liittyvät niin kiinteästi maankäytön suunnitteluun ja tyyppilistä lupaharkintaa voidaan näissä tapauksissa luonnehtia kaavoitukselliseksi harkinnaksi lupamenettelyssä.²⁰⁶ Niissä tapauksissa (kuten yllä viitatussa ratkaisussa KHO 2010:88)²⁰⁷, kun esimerkiksi suunnittelutarvealueella on jo voimassa jokin yleispiirteinen kaava, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on myös lähtökohtaisesti huomioitu ne tarvittaessa kaavamerkinnöiksi ja -määräyksiksi konkretisoimalla jo tällaisen kaavan laadinnassa.

Lainsäädäntövallan delegoinnista keskusteltiin jo maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä. Tuolloin keskustelu kuitenkin kohdistui ensisijaisesti muihin MRL:n instrumentteihin kuin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joihin ei MRL:n säätämistä koskeneessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa lainkaan viitattu.²⁰⁸ Lausunnossa käsiteltiin kaavoja ja rakennusjärjestystä sääntelykeinoina erityisesti omaisuudensuojaperusoikeuden näkökulmasta. Tältä osin perustuslakivaliokunta totesi muun ohella seuraavaa.

Eri kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Ehdotusten arvioinnissa on ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Tämä liittyy yhdyksuntasuunnittelun luonteeseen, jossa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille. Ehdotusten arvioinnissa ei voi sivuuttaa sitä, että kaavan ja

206 Ks. suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeamismenettelystä MRL:n järjestelmässä Heinilä 2017, esim. s. 251–286.

207 Ks. kaavan merkityksestä tällaisessa lupaharkinnassa myös esim. KHO 2008:29 ja KHO 11.5.2009 T 1115 (Irs).

208 MRL:n säätäminen tapahtui perusoikeusuudistuksen jälkeen, mutta ennen nykyisen perustuslain säätämistä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön voidaan arvioida muuttuneen sittemmin jossain määrin tiukemmaksi. Näin ollen siitä, ettei valiokunta tuolloin käsitellyt valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, ei voida tehdä johtopäätöstä, että instrumentti nykykäytännössä sivuutettaisiin lakia perustuslain näkökulmasta arvioitaessa.

rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella.²⁰⁹

Ympäristövaliokunta toisaalta kiinnitti huomiota sääntelyn vastaavaan piirteeseen myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta. Valiokunta kiinnitti huomiota myös MRL 22 §:n osalta sääntelyn yleisluontoisuuteen ja tavoitteellisuuteen, sillä pykälän nojalla hyväksytyllä alueiden käyttöä koskevalla valtioneuvoston päätöksellä on valiokunnan lausunnon mukaan muuta kaavoitusta sitova vaikutus.²¹⁰ Tavoitesäännöksiä on vaikea kirjoittaa täsmällisiksi. Tästä syystä valiokunta korosti, että valtakunnallisten tavoitteiden asettamista on selvitettävä ja valmisteltava huolellisesti.²¹¹

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa onkin kiinnitetty huomiota myös lakien valtuutussäännösten täsmällisyyteen. Valtuuttavaan lakiin kohdistuu perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia sen täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.²¹² Samoin perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta rajoittaa valiokunnan mukaan suoraan asetuksella annettavien säännösten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa. PL 80 §:n sisältämät rajoitukset on siten otettava huomioon myös esimerkiksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa.²¹³

MRL 22 §:n määrittelee aiemmin kuvatulla tavoin sekä asiallisesti että niiden valtakunnallisen merkityksen kriteerein ne seikat, joista valtioneuvosto voi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita antaa. Toisaalta samassa säännöksessä määritellään myös ne seikat (MRL 1 ja 5 §:n tavoitesäännökset), joita tavoitteita annettaessa on otettava huomioon. Lisäksi tavoitteiden alaa muotoavat myös kaavojen sisältövaatimukset, joihin nähden tavoitteet eivät luo uusia perusvaatimuksia. Nämä seikat rajoittavat siten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden antajan toimivaltaa.²¹⁴ Voidaan siten arvioida, että VATien ala on määritelty PL 80 §:n ja sen tulkintakäytännön edellyttämällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella. Tässä arvioinnissa on huomioitava myös se, että näitä säännöksiä lienee

209 PeVL 38/1998 vp, s. 4.

210 Tämän sitovuuden suhteen on tosin huomattava se seikka, että kaavoituksessa jäävät edellä kuvatulla tavoin ratkaistavaksi ne tavat, joilla näitä tavoitteita kussakin tilanteessa konkreettisesti edistetään.

211 YmVM 6/1998 vp, s. 12.

212 Ks. esim. PeVL 6/2009 vp, s. 4–6.

213 Ks. esim. PeVL 21/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 1/2013 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 3, PeVL 58/2010 vp, s. 4, PeVL 44/2010, s. 4, PeVL 6/2003 vp, s. 3–4, PeVL 47/2001 vp, s. 2, PeVL 14/1993 vp, s. 1–2.

214 Ks. esim. PeVL 21/2018 vp, s. 2.

niiden ympäristövaliokunnan mietinnössäkin viitatusa luonteesta johtuen jossain määrin vaikea muotoilla täsmällisemmiksi ilman, että samalla rajoitettaisiin myös mahdollisuuksia antaa MRL 22 §:ssä tarkoitettuja tavoitteita lain tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeistä valtakunnallisesti merkittävistä alueidenkäyttöön liittyvistä seikoista. Näitä seikkoja on sinänsä mahdollista ja PL 80 §:n näkökulmasta tavoiteltavaakin pyrkiä mahdollisuuksien mukaan täsmentämään ja konkretisoimaan lainsäädäntöä uudistettaessa.²¹⁵

Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn lisäksi MRL 22 §:n tulkintaan siis vaikuttaa perustuslakivaliokunnan mukaan myös PL 80 §. Sen 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan paitsi valtuussäännösten tulkintaa myös valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Näin ollen PL 80 § tulee tarkasteltavaksi myös periaatteessa aina konkreettisesti VAT-päätöksiä annettaessa.²¹⁶ Tämän tarkastelun merkitystä kuitenkin rajaa se seikka, että VAT-päätöksillä ei edellä kuvatulla tavoin lähtökohtaisesti ole PL 80 §:ssä tarkoitettuja välittömiä vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. VATEihin liittyvää lainsäädäntöä kehitettäessä tämä seikka on kuitenkin tarpeen huomioida, esimerkiksi jos VATEja kehitettäisiin valtakunnallisten hankkeiden konkreettiset sijoittamisratkaisut mahdollistavaksi välineeksi. Samoin kysymys voinee tulla tarkasteltavaksi myös, jos valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille annettaisiin muussa lainsäädännössä esimerkiksi luparatkaisuja oikeudellisesti sitovasti ohjaava vaikutus. Nykyjärjestelmässä valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei siis kuitenkaan ole välittömästi maanomistajiin tai muihin oikeudenhaltijoihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia.

Perustuslain säätämistä koskeneessa mietinnössään perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä myös, että lakia alemman asteisen norminannon ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan kiinnitetään huomiota.²¹⁷ Oikeusturvanäkökulmasta tärkeää onkin, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asettamista koskeva päätös voi olla muutoksenhaun kohteena, ja erityisesti näiden tavoitteiden soveltamista koskeviin kaavapäätöksiin on laajat muutoksenhakuoikeudet. Edellä viitatussa tavoin perustuslakivaliokunta totesi MRL:n järjestelmään liittyen, että siinä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella. Näin on myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta, koskien sekä niiden antamista että niiden merkitystä yksittäisissä alueiden käytön suunnittelua koskevissa päätöksissä.²¹⁸

215 Näin myös Ekroos ym. 2018, s. 35.

216 Tämä koskee siis nimenomaan tavoitteiden sisältöä, ei itse valtuutussäännöksen perustuslainmukaisuuden tarkastelua.

217 PeVM 10/1998 vp, s. 23.

218 Esim. aiemmin käsitellyssä vuosikirjaratkaisussa KHO 2012:67 kyse oli nimenomaan yleiskaavan sisältövaatimusten tulkinnasta. KHO:n mukaan MRL 39.2 §:n yleiskaavan sisältövaatimukset edellyttivät, että yleiskaavaa laadittaessa otetaan huomioon mahdollisuudet joukkoliikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Tätä arvioitaessa oli tullut ottaa huomioon kaavan valmisteluaineistoon kuuluvat selvitykset, maakuntakaava ja sen selostuksesta ilmenevät taajamarakenteen laajenemista koskevat seudulliset tavoitteet sekä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ilmenevät Helsingin seudun erityistavoitteet.

2.5.3 Osallistuminen ja oikeusturva

Kansanvaltaisuus ei Suomessa toteudu yksinomaan eduskunnan ja edustuksellisen demokratian välityksellä, vaan perustuslaki sisältää myös varsin selvän toimeksiannon edistää yksilön suoria osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Oikeusvaltionäkökulmasta osallistuminen mielletään paitsi osaksi kansanvaltaa, myös *ennakolliseksi oikeusturvaksi*.²¹⁹ Suorien vaikutusmahdollisuuksien korostaminen koskee erityisesti elinympäristöä koskevaa päätöksentekoa.²²⁰ Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen alueiden käytön suunnittelua koskeva päätöksenteko puolestaan muodostaa hyvin keskeisen osan tätä päätöksentekoa.

PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.²²¹ PL 14.3 §:ssä säädetään julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon, ja PL 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain esitöiden mukaan yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen eivät voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään vaaleissa äänestämiseen, vaan yksilön osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla.²²²

Osallistuminen ei sinänsä ole yksinomaan kansalliseen oikeuteen kiinnittyvä kysymys. Niin sanottu Aarhusin sopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121–122/2004) on tässä suhteessa keskeinen kansainvälinen sopimus. Se rakentuu kolmen menettelyllisten oikeuksien pilarin varaan, jotka ovat 1) *oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sen valmisteluvaiheessa*, 2) *oikeus ympäristöä koskevaan tietoon ja* 3) *oikeus tehokkaisiin oikaisu- ja muutoksenhakukeinoihin*. Sopimus sisältää myös yksilöiden ja kansalaisjärjestöjen oikeuden saattaa arvioitavaksi, onko kansallinen ympäristölainsäädäntö pantu täytäntöön sopimuksen edellyttämällä tavalla.²²³

219 Ks. Määttä 2002, s. 37–38.

220 Ks. Määttä 2002, s. 36, jonka mukaan ympäristöön ja luontoon vaikuttavassa päätöksenteossa ”kansanvaltaisuuden vaatimukset ovat muuta julkista vallankäyttöä laajempia”.

221 Ks. PL 20 §:n sisällöstä Vihervuori 2011.

222 HE 1/1998 vp, s. 74. Ks. osallistumisesta ja yhteistoiminnallisuudesta nimenomaan ympäristönkäytön suunnittelua koskevassa lainsäädännössä Heinilä ym. 2021.

223 Kumpula 2004, s. 77, Aarhusin sopimuksesta laajemmin s. 77–110. Ks. sopimuksen merkityksestä lain tulkinnassa esim. KHO 2018:1, jossa Aarhusin sopimuksella on todettu voivan olla merkitystä myös unionin tuomioistuimen sopimusta koskevan oikeuskäytännön tulkintavaikutuksen kautta.

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päätettäessä edellytetään siis viranomais-ten suunnitelmien ja ohjelmien arviointia (SOVA) koskevan sääntelyn mukaista ympäristö- ja muiden vaikutusten arviointia. Kaavoituksen osalta SEA-direktiivi on puolestaan imple-mentoitu MRL:lla. Kun sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden että kaavojen valmistelun taustalla vaikuttavat osaltaan SEA-direktiivin vaatimukset, on VATien ja kaavo-jen valmistelua koskevalla sääntelyllä tältä osin yhteinen perusta ja ne asettavat periaat-teessa yhteneväisiä vaatimuksia.²²⁴

SOVA-lainsäädäntö täsmentää ja laajentaa merkittävästi MRL:n valtakunnallisten aluei-denkäyttötavoitteiden valmistelussa sovellettavia osallistumista ja vaikutusarviointeja koskevia vaatimuksia. Esimerkiksi SOVAL 8.2 §:n mukaan suunnitelman tai ohjelman val-mistelu tulee järjestää siten, että yleisöllä on mahdollisuus saada tietoja suunnitelman tai ohjelman ja ympäristöselostuksen lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta sekä esit-tää asiasta suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavalle viranomaiselle mielipiteensä. Ylei-söllä tarkoitetaan laajasti yksityishenkilöitä, yksityishenkilöiden yhteenliittymiä ja ryhmiä sekä yhteisöjä ja säätiöitä (SOVAL 2 §:n 6 kohta).²²⁵ SEA-direktiiviin perustuvassa vaiku-tusten arvioinnissa myös vaihtoehtotarkastelu on keskeinen osa arviointia.²²⁶ Suunnitel-man ja ohjelman sisältö ja yksityiskohtaisuus määrittelevät keskeisesti myös vaikutusarvi-oinnin tason (ks. SOVAL 8.3 §), eli mitä konkreettisempia ratkaisuja suunnitelmassa taikka ohjelmassa tehdään, sitä täsmällisempiä ja yksityiskohtaisempia tietoja myös ympäristöse-lostukselta edellytetään. VAT-päätöstä koskevat menettelyä ja vaikutusten arviointia kos-kevat puitteet määrittelee näin keskeisesti viime kädessä ylikansallinen sääntely, jolla voi

224 Ks. esim. Kumpulainen 2005, s. 207–208; Kokko 2007, esim. s. 3, 6–7.

225 SEA-direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan ”3 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille ja 4 kohdassa tarkoitettulle yleisölle on annettava hyvissä ajoin todellinen mahdollisuus esit-tää asianmukaisen ajan kuluessa mielipiteensä suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta sekä siihen liitetystä ympäristöselostuksesta ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä tai sitä koskevan lainsäädäntömenettelyn aloittamista.” Direktiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla ”jäsenvaltioiden on määritettävä 2 kohdan soveltamista varten yleisö, mukaan lukien yleisö, joihin tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköi-sesti vaikuttaa tai joita se koskee, mukaan lukien asiaankuuluvat valtioista riippumattomat järjestöt, kuten ympäristönsuojelua edistävät tai muut kyseeseen tulevat järjestöt.” Ks. ylei-söstä ja käsitteen ongelmallisesta suhteesta MRL 62 §:n osallisen käsitteeseen Kokko 2007, s. 74–81, 173.

226 SOVAL 8.1 §:n mukaan suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaava viranomainen selvittää ja arvioi suunnitelman tai ohjelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen todennä-köisesti merkittävät ympäristövaikutukset ja laatii ympäristöselostuksen. Ympäristöselostuk-sen tulee sisältää SOVAL 4 §:n mukaiset seikat, joihin kuuluu muun ohella selvitys siitä, miksi käsitellyt vaihtoehdot on valittu ja miten arviointi on suoritettu, mukaan lukien esimerkiksi teknisistä puutteista tai osaamisen puutteesta johtuvat vaikeudet (samoin kuin ns. 0-vaihto-ehdon, ks. SOVAL 4 §:n 2 kohta). Ks. vaihtoehtotarkastelusta ja sen merkityksestä SEA-direk-tiivin täytäntöönpano-ohje Euroopan komissio 2004, s. 25–27, Kokko 2007, s. 109–112.

olla myös tulkintavaikutus kansallista sääntelyä sovellettaessa. Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan sääntelyn keskeinen rooli tavoitteiden valmistelussa ei kuitenkaan ole MRL:n säännösten tasolla varsinaisesti ilmeinen, sillä asia on järjestetty maankäyttö- ja rakennusasetukseen (895/1999, MRA) lisätyllä viittaussäännöksellä.²²⁷

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua koskevat säännökset MRL:n järjestelmässä ovatkin voimassa olevassa laissa kohtuullisen niukat. MRL 23 §:n mukaan tavoitteiden valmistelusta huolehtii ympäristöministeriö yhteistyössä niiden muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden viranomaisten ja tahojen kanssa, joita asia koskee. Tavoitteiden valmistelun on säännöksen mukaan perustuttava eri tahojen vuorovaikutukseen.²²⁸ Tavoitteiden valmistelusta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. MRA 7 §:n mukaan:

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu tulee järjestää niin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle ja vuorovaikutukselle.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa on niiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvitettävä ja arvioitava siten kuin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005) säädetään.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevasta ehdotuksesta on pyydettävä lausunto:

- 1) niiltä ministeriöiltä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, maakuntien liitoilta ja muilta viranomaisilta, joita asia koskee;
- 2) niiltä kunnilta, joita asia erityisesti koskee;
- 3) ehdotuksen kannalta keskeisiltä valtakunnallisilta järjestöiltä.

Tavoitteiden järjestelmän mukainen luonne yleisinä, lain tavoitteita ja sisältövaatimuksia konkretisoivina tavoitteina käy ilmi myös niiden valmistelua koskevista MRL:n ja MRA:n säännöksistä. Vaikka valmistelun on perustuttava eri tahojen vuorovaikutukseen, keskittyy vuorovaikutus näiden säännösten perusteella esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan osalta

²²⁷ Ks. HE 243/2004 vp, s. 34. Toki myös SOVAA 1 §:ssä on säädetty VATit SOVAL:n mukaista ympäristöarviointia edellyttäväksi suunnitelmaksi ja ohjelmaksi.

²²⁸ Säännöksen perustelujen mukaan lainkohdassa nimenomaisesti mainittujen lisäksi yhteistyö- ja vuorovaikutustahoja olisivat muun muassa asianomaiset kunnat, alueelliset ympäristökeskukset (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELY-keskukset), elinkeinoelämä ja asian kannalta keskeiset muut intressitahot. HE 101/1998 vp, s. 69.

yksinomaan valtakunnallisiin järjestöihin, eikä esimerkiksi MRL 62 §:n mukaisten osallistamishojen vaikutusmahdollisuuksiin näytetä säännöksissä kiinnitetyn erityistä huomiota. Valmistelussa on MRL:n säännösten valossa ajateltu käsiteltävän kysymyksiä, jotka ovat merkityksellisiä pikemminkin julkisen yhteiskunnallisen keskustelun kuin yksittäisten kansalaisten intressien ja oikeuksien kannalta. Osallistumista ja vaikutusten arviointia koskevat kysymykset siis kuitenkin tulevat tarkasteltaviksi ja tavoitteiden valmistelua velvoittavasti ohjaaviksi SOVA-sääntelyn nojalla. Tavoitteet hyväksyy valtioneuvosto yleisistunnossaan.²²⁹

MRL:ssa ei myöskään ole erikseen säädetty esimerkiksi muutoksenhausta valtioneuvoston valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden hyväksymistä koskevaan päätökseen.²³⁰ Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaan valtioneuvoston päätökseen voidaan kuitenkin hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) 6 §:n nojalla. Muutosta haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta (HOL 8 §). Valitusoikeus määräytyy HOL 7 §:n perusteella, eli muutosta saa hakea valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. On sanottu, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöstä ja konkreettisuudesta riippuu, kuinka laajaksi valitukseen oikeutettujen piiri muodostuu. Jos päätös sisältää vain yleisluontoisia valtakunnallisia suuntaviivoja, valitusoikeutettujen piiri voi olla jotakuinkin olematon, kun taas konkreettisten ja yksiselitteisten tavoitteiden tapauksessa valitusoikeus voi olla laajallakin joukolla.²³¹

Ensimmäistä VAT-päätöstä ja sen Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskeviin tavoitteisiin sisällyntä valtakunnallisesti merkittävää satamahan-
kettä koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2001:59 korkein hallinto-oikeus totesi, että valtioneuvoston hyväksymien MRL 22 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden MRL 24 §:ssä tarkoitettujen oikeusvaikutukset saaneisiin erityistavoitteisiin otettu lausuma, jonka mukaan Natura 2000 -kohteen läheisyydessä olevien alueiden käytössä oli varauduttava Vuosaaren sataman rakentamiseen, ei vaikuttanut HLL 6 §:n 1 momentissa taikka LSL 61 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tavoin välittömästi varauksena suunnitelmaan otetun satama-alueen läheisyydessä maata omistavien oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

229 HE 101/1998, s. 68.

230 Ks. KHO 2001:59. Tällä lienee yhteytensä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöön nimenomaan lakia täsmentävänä, eikä esimerkiksi lain sisältöön nähden uusia maanomistajan oikeusasemaa muotoavia vaatimuksia asettavana instrumenttina.

231 Ekroos – Majamaa 2018, s. 110.

Muutosta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaan päätökseen on mahdollista hakea vain laillisuusperusteella, kuten nykyään on laita kaikissa HOL:n mukaisissa asioissa (HOL 13.1 §). Nämä perusteet voivat olla paitsi aineellisia myös menettelyyn liittyviä. Sisällöllisesti VATien valmistelua ohjaavat edellä kuvatulla tavoin erityisesti MRL 22.2–3 §:n säännökset ja menettelyä koskien sekä MRL:n ja MRA:n tavoitteiden valmistelua koskevat säännökset että SOVA-lainsäädännön vaatimukset. Tältä osin on huomioon otettava myös muun ohella SEA-direktiivin mahdollinen tulkintavaikutus.²³² On arvioitu, että koska niin säännökset kuin itse alueidenkäyttötavoitteetkin ovat suhteellisen yleisluontoisia, menestymisen mahdollisuudet valitusasiassa voivat olla kohtuullisen vähäiset. Mitä konkreettisempia tavoitteet ovat, sitä konkreettisemmin myös niiden lainvastaisuutta koskeva kysymys on kuitenkin jäsennettävissä.²³³

Sanottu koskee myös menettelyä ja vaikutusarviointeja koskevia vaatimuksia SOVA-lainsäädännön näkökulmasta tarkasteltaessa. Erityisesti, mikäli valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kehitettäisiin lainsäädännöllisesti siihen suuntaan, että niillä tehtäisiin konkreettisempia, esimerkiksi valtakunnallisten hankkeiden sijoittamisratkaisuja, olisi samalla väistämättä kehitettävä myös menettelyyn ja muutoksenhakuun liittyvää sääntelyä. SOVA-sääntelyn vaatimukset sinänsä mukautuvat kulloisenkin viranomaisen suunnitelman ja ohjelman tarkoitusta ja sisältöä vastaavaksi, mutta muun muassa ennakoitavuuden ja oikeusturvan näkökulmasta myös SEA-direktiivin täytäntöönpanoa kaavojen tapaan erityissäännöksin (ja ehkä tässä suhteessa myös nykysääntelyä huolellisemmin) on syytä vaihtoehtona harkita.

232 Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennusasetusta on muutettu SEA-direktiivistä tulevien vaatimusten johdosta vuonna 2017 (145/2017).

233 Ekroos – Majamaa 2018, s. 110.

2.6 Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevat ehdotukset

2.6.1 Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksen ratkaisusta yleisesti

Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistus ei siis ole etenemässä alueiden käytön suunnittelujärjestelmän osalta tällä vaalikaudella. Syksyllä 2021 julkaistu luonnos uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki antaa kuitenkin vertailukohdan nykyiselle sääntelylle esimerkiksi sen suhteen, minkälaisia sääntelyn kehittämistarpeita lakiluonnoksessa tunnistettiin ja minkälaisia muutoksia niiden pohjalta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskien esitettiin. Luonnoksen kautta voidaan nostaa esiin myös tiettyjä, osin lakiluonnosta pidemmällekin meneviä lainsäädännön kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Erityisesti nämä seikat liittyvät aiemmin tässä selvityksessä esitettyyn nojaten tavoitteiden seurantaan ja valmisteluun.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevilta osin järjestelmä olisi säilynyt olennaisimmilta osin nykyisen kaltaisena. Valtioneuvosto olisi voinut hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita, joiden tarkoituksena oli lakiluonnoksen mukaan edistää ja varmistaa alueidenkäytön ja aluerakenteen valtakunnallisten ja kansainvälisten tarpeiden toteuttamista.²³⁴ Tämä tarkoitus olisi aiemmasta poiketen ilmaistu lain tasolla, kaavoitus- ja rakentamislain 15 §:n VATEja koskevan perussäännöksen 1 momentissa. Tavoitteet olisivat lainkohdan 2 momentin mukaan voineet koskea asioita, joilla on: 1) aluerakenteen, alueidenkäytön, liikennejärjestelmän, liikenne- ja viestintäyhteyksien tai energiahuollon kannalta kansainvälinen tai valtakunnallinen merkitys; 2) kansainvälisesti tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastomuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvarojen kestäväan käyttöön tai

²³⁴ Voimassa olevan lain 4.4 §:n mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen vastaavan säännöksen, 4.2 §:n mukaan ”valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ohjataan alueidenkäyttöä ja aluerakennetta valtakunnallisesti merkittävässä kysymyksissä.” Tämä muutos olisi ollut omiaan korostamaan tavoitteiden säännönmukaista asemaa lain järjestelmässä.

ympäristöhaittojen välttämiseen.²³⁵ Tavoitteiden tarkoituksena olisi perustelujen mukaan ollut aiempaan tapaan *määrittää ja sovittaa yhteen* alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtion eri sektoreiden valtakunnallisia tarpeita sekä edistää niiden toteutumista alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Tavoitteilla olisi ollut mahdollista turvata myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöraatkaisujen toteuttamisedellytykset alueidenkäytössä.²³⁶ Lain perusteluissa todettiin, että VATit voisivat olla alueidenkäyttöä esimerkiksi ilmastomuutoksen hillitsemiseksi suuntaavia tavoitteita tai tiettyyn alueidenkäyttöön tai alueeseen kohdennettuja edellistä konkreettisempia reunaehto- ja toimeksiantotyypisiä tavoitteita.

Myös tavoitteiden oikeusvaikutukset olisivat säilyneet ennallaan. Lakiluonnoksen 17 §:n mukaan kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa olisi ollut nykyiseen tapaan otettava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ja edistettävä niiden toteuttamista. Myös perustelut ovat tältä osin pitkälti aiemman kaltaisia.²³⁷

235 Eräitä lainkohdassa mainittuja käsitteitä oli määritelty lakiluonnoksen 3 §:ssä. Sen mukaan *aluerakenteella* olisi tarkoitettu keskuksia ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria siltä osin kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Aluerakenteeseen olisivat kuuluneet erikokoisten keskusten suhde koskien keskustatoimintoja, asutusta ja palveluja (3 kohta). Teknisen huollon infrastruktuuri olisi määritelmän mukaan käsittänyt kantaverkon voimajohdot, vesi- ja jätehuollon sekä kiertotalouden infrastruktuurin. *Liikenneverkolla* puolestaan olisi tarkoitettu eri liikenne- ja kuljetusmuotoja palvelevia maanteitä, katuja, yksityisiä teitä, kävelyn ja pyöräliikenteen väyliä, rautateitä, raitioiteitä, metroratoja ja vesiväyliä sekä eri liikenne- ja kuljetusmuotojen solmukohtia ja terminaaleja (4 kohta). VAT-säännöksen käsitteistä myös *kulttuuriperintö* olisi määritelty lain 3 §:ssä, sillä olisi tarkoitettu yhteisiä menneisyydestä säilyneitä aineellisia ja aineettomia kulttuurin ilmentymiä ja niistä erityisesti kulttuuriympäristöjä, joihin kuuluvat kiinteät muinaisjäännökset, eri-ikäiset muut arkeologiset kohteet, rakennukset, rakennelmat ja rakenteet sekä laajemmat ympäristöt, kuten rakennetut alueet, kulttuurimaisemat ja perinnebiotoopit (6 kohta).

236 Ympäristöministeriö 2021 a, s. 268.

237 Ks. Ympäristöministeriö 2021 a, s. 270, jossa kuitenkin viitataan sanamuodon osalta aiemmin sanottua vastaavasti siihen, että huomioon ottaminen tarkoittaa toimimista tavalla, joka on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa samansuuntaista eikä vähennä mahdollisuuksia niiden toteuttamiseen, edistämisen puolestaan tarkoittaessa aktiivisempaa, tavoitteiden toteuttamista edistävää toimintatapaa ja ratkaisuja.

Perusratkaisut VAT-instrumenttia koskien olisivat siten säilyneet jotakuinkin entisellään.²³⁸ Lakiluonnoksen 15.2 §:n 3 kohdan osalta ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus olisivat nousseet voimassa olevaa lakia selvemmin lain sanamuodoissa esille, joskin voimassa olevassa laissakin viitataan tässä kohdin muun ohella ekologiseen kestävyYTEEN ja ilmastonmuutoksen kannalta merkitykselliseen aluerakenteen taloudellisuuteen. Suhde lain tavoitteisiin (ja lain muihin, lähinnä kaavojen sisältöä koskeviin säännöksiin) olisi järjestetty hieman nykyisestä poikkeavalla säännöksellä, jonka mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa olisi ollut otettava huomioon lain tavoitteet ja alueidenkäytön suunnittelua koskevat säännökset siten, että edistetään niiden toteuttamista valtakunnallisesta näkökulmasta.²³⁹ Väistämättä VATien rooliin järjestelmässä olisivat toisaalta vaikuttaneet suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen kaavaillut, varsin merkittävätkin muutokset. Kuten edellä on todettu, järjestelmän osat ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään.²⁴⁰ Nämä muutokset eivät siis kuitenkaan edenneet.

238 Aluerakenteen ja erilaisten verkostojen osalta voidaan sinänsä havaita, että kun voimassa olevassa laissa niitä koskevia tavoitteita voidaan antaa seikoista, joilla on laajempi kuin maakunnallinen merkitys, viitattiin säännösluonnoksissa edellä kuvatulla tavoin valtakunnalliseen merkitykseen tavoitteiden antamiskriteerinä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 268) mukaan valtakunnallisuutta määrittelevänä ominaisuutena olisi kuitenkin ollut asian merkityksen tai vaikutusten ulottuminen koko maan tai laajemmalle kuin yhden maakunnan alueelle. Perustelujen perusteella sanamuodon muutoksella ei siten olisi tavoiteltu varsinaista muutosta oikeustilaan.

239 Perustelujen (Ympäristöministeriö 2021 a, s. 269) mukaan säännöksellä olisi korostettu sitä, että tavoitteilla edistetään kestävästä kehitystä ja toisaalta sitä, että tavoitteet edistävät lain alueidenkäytön suunnitteluun kohdistuvia vaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta.

240 Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen mukaan ylikunnallinen alueidenkäytön suunnittelu olisi sisältänyt muodollisesti aiempien kahden tason sijaan kolme instrumenttia: valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaavan sekä uutena välineenä tietyille kaupunkiseuduille pakollisen, ja muille kaupunkiseuduille kuntien sopimuksesta laadittavan, kaupunkiseutus suunnitelman. Maakuntakaavan osalta kaavan oikeusvaikutteisuus olisi rajattu vain tiettyihin, säännöksissä määriteltyihin teemoihin ja kaupunkiseutus suunnitelma olisi kokonaan oikeusvaikutukseton. Tämänkaltaisen ratkaisu olisi väistämättä lisännyt paineita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kohtaan, kun maakuntakaavoitus ei olisi kyennyt suurta osaa valtakunnallisista alueidenkäyttökysymyksistä oikeusvaikutteisesti konkretisoimaan. Ks. tästä kokonaisuudesta Heinilä 2021 a, erit. s. 288–306.

Kaupunkiseutujen maankäyttöä koskevat kysymykset ovat olleet keskeisesti esillä niin aiempia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa kuin kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksessa, joka sisälsi uuden suurimpia kaupunkiseutuja koskevan lakisäätöisen, joskin oikeusvaikutuksettoman suunnitteluinstrumentin, kaupunkiseutusuunnitelman. Tällä hetkellä suurimpien kaupunkiseutujen maankäyttökysymyksiä käsitellään erityisesti MAL-sopimuksilla, jotka ovat ei-lakisäätöisiä, valtion viranomaisten ja kuntien kumppanuuteen perustuvia strategisen suunnittelun instrumentteja (ks. Vatiilo ym. 2022, s. 14–18). MAL-sopimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden keskinäinen suhde nousi esiin selvityshankkeen työpajatyössä, kun kaupunkiseudut ovat myös VATien kannalta monessa suhteessa keskeisiä. Tämä näkökulma onkin tärkeä, kun alueiden- ja laajemmin ympäristönkäytön ohjausjärjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena (ks. myös Vatiilo ym., s. 45). MRL:n toimivuusarvioinnissa erityisesti kaupunkiseudut on nähty paitsi tärkeiksi, myös erityisen haasteellisiksi VATien toteutumisen kannalta. Tuolloin esitettiin selvitettäväksi muun muassa mahdollisuutta lisätä VATien vaikuttavuutta eriyttämällä tavoitteita alueellisesti erityisesti kaupunkiseutuja koskien ja/ tai mahdollisesti kohdentamalla tavoitteita koskemaan erikseen kasvavia kaupunkiseutuja ja väestöltään väheneviä alueita.” (Ympäristöministeriö 2012, s. 29–30, 34).

Muun muassa nykyisten VATien valmistelussa MAL-sopimukset on nähty keinona toteuttaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (ks. Saarela ym. 2017, s. 48). VATien lakisäätöinen ohjausvaikutus ei kuitenkaan kohdistu MAL-sopimukseen alueidenkäytön lakisäätöisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolisena instrumenttina, ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viranomaisvaikutus kohdistuu vain valtion viranomaisiin (MRL 24.1–2 §). Koska VATeilla ei näin ole muodollista suhdetta MAL-sopimukseen ei-lakisäätöisenä instrumenttina, on nimenomaan valtion viranomaisten tehtävänä (MRL 24.1 §:n mukaisesti) huolehtia siitä, että MAL-sopimuksilla nimenomaan edistetään VATien toteutumista.

Kuntakaavoitus – jota VATit oikeudellisesti sitovasti ohjaavat – on puolestaan väline myös MAL-sopimusten tavoitteiden toteuttamiseksi. Työpajoissa nousi esiin myös sen kaltaisia kokemuksia, että nykyiset tavoitteet ovat ainakin joillakin kaupunkiseuduilla jääneet sivuosaan MAL-sopimusten saadessa kaupunkiseutujen suunnittelussa suurimman huomion. Tämä saattaa olla yksi oire nykyisten tavoitteiden heikkouksista. Toisaalta MAL-sopimukset saattavat VATeja enemmän painottaa aktiivisen maankäytön

edistämistä reunaehtojen asettamisen sijaan (ks. esim. Hytönen 2019, s. 59), jolloin MAL-sopimukset voivat olla kaupunkiseutujen kunnille myös ”mieluisampia”. On tärkeää huolehtia siitä, että MAL-sopimusmenettely, johon epämuodollisena ja vain tiettyjen tahojen väliseen vuorovaikutukseen perustuvana käytäntönä liittyy demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden näkökulmasta ongelmallisia piirteitä (ks. esim. Mattila – Heinilä 2022, s. 6), ei kilpaile VATien kanssa vaan toimii yhtenä foorumina VATien toteuttamiselle ja konkretisoinnille. MAL-sopimusten on myös legitimizeettinäkökulmasta tarpeen kiinnittyä lakisääteisiin instrumentteihin, jotka muodostavat sopimiselle puitteet. Riittävän konkreettiset VATit ovat tässä suhteessa ilmeinen kiinnekohta, sillä ne ovat edellä kuvatuin tavoin valtion eri hallinnonalojen tavoitteiden yhteensovitettu, koordinoitu näkemys valtion alueidenkäyttöön liittyvistä tavoitteista (ks. myös Vatiilo ym. 2022, s. 23–25, 45–46, 64–67).

Huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää vähäisempiin lakiluonnoksessa esitettyihin muutoksiin. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laatimiseen ei voimassa olevassa laissa liity, kuten ei olisi liittynyt lakiluonnoksessakaan, kaavojen laatimisvelvollisuuksien kaltaista nimenomaista säännöstä, jossa veloitettaisiin tarpeellisten tavoitteiden antamiseen.²⁴¹ Tällaisen säännöksen olemassaolo olisi perusteltu. Lakiluonnoksen 16.2 §:ssä toisaalta viitattiin nykyisestä laista poiketen siihen, että ympäristöministeriö vastaa tavoitteiden ajantasaisuuden arvioinnista. Tämä olisi ollut askel oikeaan suuntaan. Jos ja kun valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita pidetään lain järjestelmän ja sen tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeänä instrumenttina, olisi tarpeen sisällyttää lakiin kaavojen laatimista ja ajan tasalla pitämistä koskevia veloitteita vastaavat säännökset myös valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskien.²⁴²

Myös *Ekroos* ym. ovat pitäneet mahdollisesti tarpeellisena säätää laissa suuntaviivojen uudistamisvelvollisuudesta ja myös uudistamisen aikataulusta siten, että se tapahtuisi määräajoin. Heidän mukaansa tämä prosessi, jossa myös arvioitaisiin suuntaviivojen

241 Sinänsä kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta ei käynyt ilmi tavoitteiden antamisen harkinnanvaraisuus samalla tavoin kuin voimassa olevassa laissa.

242 Tällaisen, paljolti periaatteellisen velvollisuuden toteuttamismekanismeista tuskin olisi tarpeen antaa erityissäännöksiä.

toteutumista ja ajantasaisuutta, voisi tapahtua esimerkiksi neljän vuoden välein.²⁴³ Oma kysymyksensä onkin, olisiko tavoitteiden uudistaminen perusteltua määräajoin vai pikeminkin tarpeen mukaan. Uudistaminen voisi tapahtua tähänastisten kaltaisten ”kokonaisuudistusten” – joskin vuoden 2008 päätös merkitsi asiallisesti tavoitteiden muuttamista vain joiltakin osittain – ohella myös esimerkiksi tiettyjä asiakokonaisuuksia koskevin osittaisina muutoksina. Vaikka tavoitteita on syytä tarkastella kokonaisuutena, olisi tämänkaltainen tapa mahdollisesti edullinen siitä näkökulmasta, että se korostaisi valtion viranomaisten välisen keskustelun jatkuvuutta. Toisaalta tämänkaltainen uudistamistapa voi olla haaste itse tavoitteiden ja niiltä odotetun tietynasteisen jatkuvuuden ja johdonmukaisuuden kanssa.

Selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa korostettiin tavoitteiden pitkäjänteisyyden, jatkuvuuden ja ennakoitavuuden tarvetta. Näistä näkökulmista kovin usein tapahtuvat, erityisesti kokonaisuudistuksina tehtävät tavoitemuutokset muodostavat ongelman esimerkiksi tulkintakäytäntöjen kehittymisen kannalta.²⁴⁴ Työpajoissa nousi myös tavoitteiden jatkuvuuden ja toisaalta dynaamisempien tarpeiden osalta esiin ratkaisu, jossa pyrittäisiin yleisempien, pysyvämpien valtakunnallisten intressien osalta mahdollisimman suureen pysyvyyteen, mutta näitä tavoitteita olisi mahdollista konkretisoida tai operationalisoida niitä dynaamisemmilla, täsmällisemmilla ja useammin uudistettavilla tavoitteilla.

2.6.2 Tavoitteiden seuranta

Tavoitteiden ajantasaisuuden arviointiin ja siten myös niiden uudistamisen taajuuteen ja tapaan liittyy kiinteästi myös *seuranta*. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen perusteluissa todettiin, että tavoitteiden ajantasaisuuden arviointi ja tavoitteiden toteutumisen seuranta olisivat keskeinen osa valmistelua. Tavoitteiden valmistelu perustuisi perusteluiden mukaan valtakunnallisten tarpeiden tunnistamiseen ja niiden merkittävyyden arviointiin alueidenkäytön tilanteen ja kehitysnäkymien pohjalta sekä tarpeiden yhteensovittamiseen. Seuranta pidettiin perusteluissa myös julkisen keskustelun kannalta keskeisenä, koska sen myötä on mahdollista tuoda esille alueidenkäytön ja alue- ja yhdyskuntarakenteen merkitystä ja kehittämisen tarpeita osana muuta yhteiskuntakehitystä.²⁴⁵ Laki luonnoksen 16.2 §:n viimeisen virkkeen mukaan tavoitteiden valmistelun olisi tullut perustua eri tahojen vuorovaikutukseen sekä alueidenkäytön ja aluerakenteen valtakunnallisten tarpeiden seurantaan.

²⁴³ Ekroos ym. 2018, s. 35.

²⁴⁴ Jäljempänä tuodaan esiin se, ettei nykyisten, loppuvuodesta 2017 hyväksytyjen tavoitteiden soveltamisesta ole edelleenkaan olemassa juurikaan julkaistua oikeuskäytäntöä.

²⁴⁵ Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi, s. 269.

Valmisteluun ja osallistumiseen liittyvät kysymykset saavat lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa aiempaa enemmän huomiota. Myös vuorovaikutus valmistelussa eduskunnan kanssa olisi saanut lakisääteisen aseman, lakiluonnoksen 16.3 §:n mukaan eduskunnalle olisi varattu mahdollisuus ottaa kantaa ehdotettuihin tavoitteisiin ennen kuin valtioneuvosto päättää niistä. Lakiluonnoksen valmistelua koskevia säännöksiä olisi ollut 16.5 §:n asetuksenantovaltuutuksen nojalla mahdollista täsmentää asetuksella.

Lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa kuitenkin keskitytään nimenomaan kaavoitus- ja rakentamislain VATien valmistelua koskeviin säännöksiin, vaikka niillä ei ollut tarkoitus myöskään kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä huolehtia SEA-direktiivin täytäntöönpanosta vaan tämä olisi tapahtunut edelleen viittauksin SOVA-lainsäädäntöön. Tämä viittaus olisi kuitenkin nostettu hyvin perustellusti asetuksen tasolta lakiin, luonnoksen 16.4 §:n mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa olisi niiden ympäristö- ja muut vaikutukset olleet selvitettävä ja arvioitava siten kuin SOVAL:ssa säädetään.

Seurantaan liittyvät kysymykset ovat kuitenkin keskeisiä nimenomaan oikeudellisesti myös SEA-direktiivin velvoitteiden näkökulmasta. SEA-direktiivin 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on seurattava suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotta ne voivat muun muassa osoittaa odottamattomat haitalliset vaikutukset aikaisessa vaiheessa ja ryhtyä tarpeellisiin parannustoimiin.²⁴⁶ Näihin merkittäviin ympäristövaikutuksiin kuuluvat periaatteessa kaikenlaiset vaikutukset, muun muassa myönteiset, kielteiset, haitalliset, odotetut ja odottamattomat vaikutukset.²⁴⁷ Seuranta on tärkeä osa SEA-direktiiviä, koska se mahdollistaa ympäristöarvioinnin tulosten vertaamisen suunnitelman tai ohjelman tosiasiallisiin, toteutuneisiin vaikutuksiin. Seurannan sisällöstä ei täsmällisemmin säädetä direktiivissä, mutta käytettävien keinojen tulisi direktiivin soveltamisohjeiden mukaan olla sellaisia, jotka ovat käytettävissä ja joiden avulla voidaan kulloinkin parhaiten todeta, vastaavatko ympäristöarvioinnissa esitetyt oletukset suunnitelman tai ohjelman toteuttamisen yhteydessä ilmeneviä ympäristövaikutuksia ja myös tunnistaa varhaisessa vaiheessa suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta aiheutuvat odottamattomat haitalliset vaikutukset. Myös seurannassa tarvittavien ympäristötietojen laatu ja yksityiskohtaisuus riippuvat suunnitelman tai ohjelman ja sen odotettujen ympäristövaikutusten luonteesta ja yksityiskohtaisuudesta.²⁴⁸ Näin ollen, mitä yksityiskohtaisempi ja konkreettisempi suunnitelma tai ohjelma on kyseessä, sitä enemmän on odotettava myös sen seurannalta.

246 Sanamuoto ”merkittävä” on siten vastaava kuin MRL 9 §:n vaikutusten selvittämistä kaavoituksessa koskevassa säännöksessä. Direktiivin englanninkielisessä versiossa ilmaus on ”significant”. Artiklan 2. kohdan mukaan olemassa olevia seurantajärjestelyjä voidaan tarvittaessa käyttää 1 kohdan noudattamiseksi, jotta päällekkäisyydet seurannassa voidaan välttää.

247 Euroopan komissio 2004, s. 46.

248 Euroopan komissio 2004, s. 45–46.

Direktiivin mukaisesti SOVAL 12 §:ssä säädetään, että suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on huolehdittava siitä, että ympäristöarvioinnin piiriin kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamista ja siitä aiheutuvia merkittäviä ympäristövaikutuksia seurataan siten, että voidaan ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tämä vaatimus koskee myös valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, vaikka MRA:n sanamuoto viittaa vain tavoitteiden ”valmisteluun”. SEA-direktiivin soveltamisohjeissa toisaalta todetaan, että mikäli seuranta voidaan tyydyttävästi sisällyttää tavanomaiseen suunnittelujaksoon, sitä varten ei ehkä tarvitse luoda *erillistä* menettelyvaihetta. Seuranta voidaan sisällyttää esimerkiksi suunnitelman tai ohjelman säännönmukaiseen tarkastamiseen sen mukaan, mitä vaikutuksia seurataan ja kuinka pitkiä tarkastusvälit ovat.²⁴⁹ Näin ollen määräajoin säännönmukaisesti uudistettavissa suunnitelmissa ja ohjelmissa seuranta voi nivoutua osaksi näitä tarkistusprosesseja. Tämä edellyttää myös sitä, että seuranta tunnistetaan ja integroidaan olennaiseksi osaksi näitä prosesseja, ellei sitä toteuteta muulla tavoin. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen ei ainakaan muodollisesti tapahdu määräajoin, mikä osaltaan vaikeuttaa nojaamista seurannassa yksinomaan tavoitteiden uudistamiskierroksiin.

SEA-direktiivin seurantaan koskevat vaatimukset ovat kuitenkin voimassa olevan kansallisen lainsäädännön näkökulmasta ongelmallisia – tai pikemminkin kansallinen lainsäädäntö on ongelmallista direktiivin vaatimusten näkökulmasta – erityisesti kaavoitusta koskien. MRL ei sisällä säännöksiä kaavojen toteutuneiden vaikutusten seurannasta. Tämä olisi sinänsä tärkeää, koska kaavoitusvaiheessa tehtävät vaikutustenarvioinnit ovat väistämättä epävarmoja ja perustuvat monelta osin mallinnoihin, joiden lopputulokset riippuvat monista eri seikoista ja oletuksista.²⁵⁰ Vaikutusten arviointien oikeellisuuden jälkikäteistä tarkastelua ei kaavoituksessa systemaattisesti tehdä (mikäli sitä ylipäättään tehdään lainkaan). Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 §:ssä sinänsä säädetään alueiden käytön seurannasta, mutta säännöksessä ei edellytetä vaikutusten seurantaan siten, että esimerkiksi yksittäisten kaavojen odottamattomat haitalliset vaikutukset voitaisiin tunnistaa aikaisessa vaiheessa. Kyse on ainoastaan *yleisestä* alueiden käytön, alue- ja yhdyskuntarakenteen, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta. Tältä osin MRL:n sääntely näyttää sisältävän EU-oikeuden täytäntöönpanovajetta.²⁵¹

249 Euroopan komissio 2004, s. 46.

250 Ks. esim. Paloniitty – Kotamäki 2020, s. 1108.

251 Ks. Heinilä ym. 2021, s. 92, alav. 149.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaan ja sen tarpeeseen on sinänsä kiinnitetty huomiota aiemminkin ja riippumatta EU-oikeudellisista kysymyksistä. Jo ensimmäisessä päätöksessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista pidettiin lain toimivuuden kannalta tärkeänä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista tulaa seuraamaan.²⁵² Päätöksessä edellytettiin, että vaikutusten seurannalla selvitetään kuinka ennustetut vaikutukset toteutuvat käytännössä. Keskeisiksi seurantanäkökulmiksi tunnistettiin tavoitteissa ilmaistujen tavoitetilojen toteutuminen sekä tavoitteiden sivuvaikutusten, etenkin haitallisten vaikutusten ilmeneminen ja lieventäminen.²⁵³ Päätöksessä todettiin myös seuraavaa:

Ympäristöministeriön tulee viimeistään viiden vuoden kuluessa päätöksen voimaantulosta arvioida päätökseen sisältyvien, alueidenkäytöllistä varautumista edellyttävien yksilöityjen hankkeiden ajantasaisuus yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa. Muilta osin päätöksen ajantasaisuutta on arvioitava tarpeen mukaan. Arviointien perusteella ympäristöministeriön on tarpeen vaatiessa huolehdittava päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi. Ajantasaisuuden ohella tavoitteiden tarkistustarvetta tulee arvioida niiden soveltamisessa mahdollisesti havaittujen ongelmien perusteella.²⁵⁴

Vuoden 2017 päätöksessä edellytetään, että ympäristöministeriön tulee edistää ja seurata päätöksen toimeenpanoa eri viranomaisten toiminnassa ja alueidenkäytön suunnittelussa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Päätöksen mukaan ympäristöministeriön tulee arvioida päätöksen ajantasaisuutta tarpeen mukaan. Arviointien perusteella ministeriön on tarpeen vaatiessa huolehdittava päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi. Ajantasaisuuden ohella tavoitteiden tarkistustarvetta tulee arvioida niiden soveltamisessa mahdollisesti havaittujen ongelmien perusteella.²⁵⁵

252 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 48, jossa todettiin myös, että valtion ”ympäristöhallinnon tehtävänä on seurata valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista kaavoituksen yhteydessä. Maakuntakaavat ja kuntien yhteiset yleiskaavat alistetaan ympäristöministeriölle vahvistettavaksi. Tällöin arvioidaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävänä on alueellaan valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.” Maakuntakaavojen vahvistamisesta luopuminen ja laillisuusvalvonnan ohentaminen saattavat näin osaltaan heikentää myös tietopohjaa tavoitteiden toteutumisesta käytännön alueidenkäyttöä koskevassa päätöksenteossa.

253 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 40.

254 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 50.

255 Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 11.

VATien seuranta ja sen systemaattisuutta on korostettu myös MRL:n toimivuusarvioinnissa. VATien toteutumisen ja ajantasaisuuden seuranta on toimivuusarvioinnissa katsottu tarpeelliseksi kytkeä koko alueidenkäytön ja sen suunnittelun pitkän aikavälin seurantaan, jota tulisi systematisoida. Kehittämistoimenpiteeksi on todettu myös, että valtakunnallista aluerakenteen kehitysnäkymien ennakoitua tulisi tehostaa yhteistyössä ministeriöiden kesken.²⁵⁶ Lain tasolla seurannasta ei kuitenkaan ole säädetty.

Myös noin kolmannes sidosryhmäkyselyn vastaajista oli täysin samaa mieltä väittämän kanssa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ajantasaisuutta ja toteutumista tulisi seurata tämänhetkistä enemmän. Tavoitteiden ajantasaisuuden ja toteutumisen seurannan tarve nousi esiin myös kyselyn avovastauksissa sekä erityisesti sidosryhmätyöpajoissa, joissa se tunnistettiin myös yhdeksi foorumiksi eri sektoreiden viranomaisten väliselle yhteistyölle ja koordinaatiolle.

Tämän tyyppisiin tarpeisiin pyritään paraikaa vastaamaan erityisesti *alueidenkäytön kehityskuvatyön* käynnistämällä. Kehityskuvatyöllä pyritään luomaan jatkuvuutta, systemaattisuutta ja vaikuttavuutta alue- ja yhdyskuntarakenteen seurantaan, ennakointiin ja suunnittamiseen.²⁵⁷ Kyse on nimenomaan *jatkovasta prosessista*, jolla pyritään ylläpitämään tilannekuvaa alue- ja yhdyskuntarakenteen muutostekijöistä, hahmottelemaan tulevia mahdollisia kehityskulkuja ja myös määrittelemään tavoitetila ja sen saavuttamiseksi tarvittavat toimet.²⁵⁸ Kyse on nimenomaan valtakunnantason tarkastelusta, joten kehityskuvatyö linkittyy lähes automaattisesti myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen ja kehittämisen näkökulmiin.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantakin edellyttää siis ministeriöiden välistä yhteistyötä. Toiselta puolen seuranta (tavoitteiden varsinaisen valmistelun ohella) samalla myös *palvelee* ministeriöiden välistä yhteistyötä. Tämän selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa on korostunut erittäin voimakkaasti sekä VATEja koskevan tiedon (mitä VATit ovat, mihin niitä voidaan ja ei voida käyttää, mitkä ovat niiden vaikutusmekanismit) että hallinnonalojen välisen koordinaation kehittämisen tarve. Seuranta jatkuvana prosessina voi tarjota tietynlaisen ”pyöreän pöydän” tällaiselle koordinaatiolle ja

256 Ympäristöministeriö 2012, s. 34 ja Ympäristöministeriö 2014, s. 23.

257 Ympäristöministeriö 2021 b, s. 2.

258 Ks. Ympäristöministeriö 2021 b, s. 5–6, Airikkala ym. 2022, s. 14–16, 18–19, 167–174.

tiedonvaihdolle ja -välitykselle. Sen ohella seurannalle on myös jo tällä hetkellä SOVA-lain-säädännöstä lähtevä oikeudellinen velvollisuus.

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos sisälsi nykyiseen lakiin nähden moninaisia muutosehdotuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Näillä ehdotuksilla on erityisesti selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksen perusteella heijastusvaikutuksensa myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kohdistuviin toiveisiin ja odotuksiin. Odotukset seuraavat paljolti lainuudistuksen kariutumista: siltä osin, kun lakiluonnos sisälsi nykysäätelyyn nähden toivottavia muutoksia, esitettiin toiveita, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voisivat tältä osin paikata lakiluonnoksen ilmentämiä kehittämistarpeita nykysäätelyssä. Esimerkiksi lakiluonnoksen ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja maailmanperintökohteita koskevat uudet säännökset herättivät tämänkaltaisia odotuksia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ei kuitenkaan tulisi varsinaisesti olla tämänkaltaisen lainsäädännön mahdollisten puutteiden korjailuun käytettävä instrumentti, vaan sillä on omat, lakisäätöiset tehtävänsä osana maankäytön ohjauksjärjestelmää.

3 Tähänastiset tavoitteet ja niistä saadut kokemukset

3.1 Yleistä

Sen ohella, mitä laissa säädetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöstä ja valmistelusta, *tavoitteiden merkitys osana järjestelmää riippuu myös niiden sisällöstä*. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajalta on kertynyt kokemusta keskenään varsin erityyppisistä tavoitekokonaisuuksista. Vaikka VATit eivät ole edellä kuvatulla tavoin väline, jolla ensisijaisesti poliittisia ratkaisuja vietäisiin MRL:n suunnittelujärjestelmään, oli viimeisimmän VAT-päätöksen taustalla yleisempi poliittinen tavoite. Tuolloisen pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman asuntopoliitikan toimia koskeneessa liitteessä todettiin, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaltaa selvennetään kuntien maankäyttövallan ja -vastuun lisäämiseksi.²⁵⁹ Valtioneuvostotason julkilausuttuna tavoitteena VAT-uudistukselle oli siis lisätä kuntien valtaa, mikä VATien näkökulmasta (ja ilman lainsäädäntömuutoksia) voi tapahtua oikeastaan vain niiden sisällöllistä väljyyttä lisäämällä.²⁶⁰

Toinen yleisempi kysymys liittyy siihen, että VAT-säännösten perusteluissakin on edellä kuvatulla tavoin esitetty ajatus siitä, että tavoitteilla myös *sovitettaisiin yhteen* valtakunnallisia intressejä. Tähän siis liittyy tiettyjä rajoitteita valtakunnallisten tavoitteiden yleisyyden, abstraktiuden ja järjestelmäluonteen vuoksi. Sinänsä tavoitteet kuitenkin pystyvät jossain määrin tätä yhteensovittamispyrkimystä yleisellä tasolla toteuttamaan, mikä voidaan havaita esimerkiksi vuoden 2008 tarkistuksen mukaisista erityistavoitteista, joissa määriteltiin kohtuullisen konkreettisesti turvetuotannon ja suoluontoarvojen keskinäisiä suhteita maankäytön suunnittelussa. Tämä kuitenkin edellyttää tavoitteilta väistämättä jossain määrin täsmällistä ja konkreettista sisältöä, jotta niillä kyettäisiin tätä valtakunnallisten tavoitteiden keskinäistä yhteensovittamistehtävää toteuttamaan. Paikkaan sidottu ja nimenomaan tiettyä aluetta koskeva, *kaikki* alueidenkäyttöintressit huomioiva yhteensovittaminen on kuitenkin lähtökohtaisesti varsinaisen maankäytön suunnittelun tehtävä.

²⁵⁹ Valtioneuvoston kanslia 2015, liite 4, s. 11.

²⁶⁰ Sinänsä tavoitteiden mahdollisiin selkeyttämisen tarpeisiin – joka tosin viittasi myös mahdollisesti tavoitteiden täsmentämiseen joiltain osin – viitattiin myös MRL:n toimivuusarvioinneissa; ks. Ympäristöministeriö 2014, s. 23.

Seuraavassa tarkastellaan tähän asti voimassa olleita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja analysoidaan niissä omaksuttuja ratkaisuja sekä edellä tässä selvityksessä esitetyn että selvityshankkeen sidosryhmäyhteistyössä saatujen kokemusten ja kehittämisajusten valossa. Paitsi itse tavoitteiden sisällön osalta, tähänastiset tavoitteet ovat poikenneet toisistaan myös rakenteellisilta ratkaisuiltaan. Tavoitteet ovat tietyllä tapaa oman aikansa tuotteita, ja vaikka tavoitteiden soveltamisesta on kokemusta jo noin kahden vuosikymmenen ajalta, on eri tyyppisiä VAT-päätöksiä ollut kuitenkin sovellettavana vain muutama.

Vuonna 2000 annettuja ensimmäisiä valtakunnallisia ja niiden tarkistusta vuonna 2008 tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, koska perusratkaisuiltaan nämä tavoitteet olivat samanlaiset ja vuoden 2008 uudistuksessa oli kyse yksinomaan aiempien tavoitteiden tarkistuksesta ja muutoksia tehtiin vain päätöksen varsinaiset tavoitteet sisältävään osaan. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös siihen, minkälaisia tavoitteita vuoden 2008 tarkistuksella oli ja minkälaisin muutoksin näitä tavoitteita pyrittiin toteuttamaan.

3.2 Vuosien 2000 ja 2008 tavoitteet

Ensimmäinen valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista annettiin julkipanon jälkeen 30.11.2000. Päätöksen johdannossa nostetaan tavoitteiden perusteeksi esiin useita, jo edellä käsiteltyjä tähän ohjausinstrumenttiin liittyviä seikkoja. Kuntien päätösvallan lisääntymisen (kunta)kaavojen alistamisvelvollisuuden poistuessa todettiin korostavan kaavoituksen ennako-ohjauksen merkitystä, ja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus ja vaikuttavuus edellyttivät näin päätöksen mukaan ennalta asetettuja valtakunnallisia kaavoitusta ohjaavia tavoitteita. Toisaalta tavoitteiden todettiin noudattavan maankäyttö- ja rakennuslain kantavaa ajatusta päätösvallan siirrosta lähelle kansalaisia. Tavoitteissa ilmaistaan valtioneuvoston näkemys valtakunnallisesti merkittävistä alueidenkäytön kysymyksistä, mutta ne tulevat päätöksen johdannon mukaan konkreetisoitaviksi ja ratkaistaviksi maakuntien ja kuntien suunnittelussa sekä valtion eri viranomaisten toiminnassa.²⁶¹

Jo ensimmäisen VAT-päätöksen johdannossa nostettiin esiin ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen alueidenkäytön keskeisimpinä tulevaisuuden haasteina, vaikka itse tavoitteissa (ja niiden myötä MRL:n järjestelmässä) ilmastonmuutos mainittiin nimenomaisesti vasta vuoden 2008 tarkistuksen myötä. Kansainvälistyminen ja kaupungistuminen sekä tästä seuraava yhdyskuntarakenteen polarisoituminen sekä elinkeinorakenteessa tapahtuvat muutokset ja näistä seuraavat haasteet tunnistettiin niin ikään keskeisiksi alueidenkäyttökysymyksiksi. Alueidenkäytön ohjausjärjestelmän

261 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 8.

perushaasteiksi tunnistettiin kyky varautua erilaisiin muutospaineisiin ja kehityskulkuihin, hallita ja lieventää niistä mahdollisesti seuraavia ongelmia ja luoda edellytyksiä yhteiskunnan halutulle kehitykselle.²⁶²

Tavoitteet oli jaettu VAT-päätökseen sisältyvän erottelun perusteella yleis- ja erityistavoitteisiin, joille oli päätöksessä määritelty myös tietyllä tavalla toisistaan poikkeavat oikeusvaikutukset ja soveltamisala. Yleistavoitteilla oli näet tarkoitettu olevan lain 24.2 §:n mukaisia (eli alueiden käytön suunnitteluun kohdistuvia) oikeusvaikutuksia *vain yleispiirteisen kaavoituksen* osalta. Tällä tarkoitettiin VAT-päätöksen käsitteistössä muita kuin asemakaavoja ja maankäyttöä ja rakentamista suoraan tietyllä alueella ohjaavia yleiskaavoja. Yleistavoitteiden oikeusvaikutukset oli siten itse päätöksessä määritelty lakia rajoitetummiksi. Erityistavoitteita puolestaan sovellettiin kaikkeen kaavoitukseen sen mukaan, mikä kunkin erityistavoitteen sanamuoto oli. Yksittäisissä tavoitteissa voitiin viitata esimerkiksi ”alueidenkäytön suunnitteluun”, joka kattoi kaikki kaavamuodot, taikka sitten ainoastaan tiettyyn taikka tiettyihin suunnittelujärjestelmän tasoihin.²⁶³ Yleistavoitteet kuvattiin päätöksessä lisäksi alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua koskeviksi *periaatteellisiksi linjauksiksi*, erityistavoitteet puolestaan *velvoitteiksi*.²⁶⁴ Vaikka itse aineelliset tavoitteet sisältyvät yhteen valtioneuvoston päätöksen lukuun, oli muuallakin päätöksessä määriteltyillä seikoilla näin myös oikeudellista merkitystä. VAT-päätökset sisältävät myös aineellisia tavoitteita perustelevia seikkoja, joilla niin ikään voidaan nähdä olevan merkitystä sekä tavoitteita tulkittaessa että tavoitteille laissa asetettujen oikeudellisten vaatimusten täyttymistä arvioitaessa.²⁶⁵ Tavoitepäätökset muodostavat näin kokonaisuuden, vaikka itse tavoitemuotoilut ovatkin se osa tavoitepäätöksiä, joita alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua koskevassa päätöksenteossa varsinaisesti sovelletaan.

262 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 9.

263 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 42–43. Esimerkiksi vuoden 2008 tarkistettujen tavoitteiden eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskevissa erityistavoitteissa edellytettiin muun ohella, että *yleis- ja asemakaavoituksessa* on varauduttava lisääntyviin myrskyihin, rankkasateisiin ja taajamatulviin. Useimmiten tavoitteet kuitenkin kohdistuivat tietyistä kaavamuodoista maakuntakaavoitukseen.

264 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 25. Käytännössä itse tavoitemuotoiluilla oli tämän kaltainen vaikutus, kun yleistavoitteet olivat nimensä mukaisesti yleispiirteisiä linjauksia. Toimivaa aluerakennetta koskevissa yleistavoitteissa todettiin esimerkiksi, että toimivan aluerakenteen runkona kehitetään pääkaupunkiseutua, maakuntakeskuksia sekä kaupunkiseutujen ja maaseudun keskusten muodostamaa verkostoa. Kulttuuriperintöä koskevissa yleistavoitteissa taas linjattiin esimerkiksi, että alueidenkäytöllä edistetään kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön sekä niiden alueellisesti vaihtelevan luonteen säilymistä.

265 Ks. myös jäljempänä käsitelty KHO 2021:67.

Vuonna 2000 hyväksytyt ja 2008 tarkistetut tavoitteet oli jaettu asiallisesti seuraaviin kokonaisuuksiin:

1. Toimiva aluerakenne;
2. Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu;
3. Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat;
4. Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto;
5. Helsingin seudun erityiskysymykset; ja
6. Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet.

Päätöksessä perusteltiin näitä tavoitekokonaisuuksia ja niiden valtakunnallista merkitystä. *Aluerakenteen toimivuudella* todettiin olevan niin kansainvälistä kuin valtakunnallistakin merkitystä. Aluerakenteen kehittämisessä korostuu päätöksen mukaan erityisesti tarve hyödyntää alueiden omia vahvuuksia, edistää alueiden keskinäistä verkostoitumista ja työnjakoa sekä luoda erityisiä kehittämisvyöhykkeitä. Olemassa olevien rakenteiden mahdollisimman tehokkaan hyödyntämisen todettiin vaikuttavan keskeisesti myös aluerakenteen taloudellisuuteen, ja maanpuolustusta koskevien tavoitteiden todettiin tulevan maakuntaa laajemman merkityksen vuoksi tavoitteissa esille.²⁶⁶

Yhdyskuntien elinympäristön laatu on päätöksen mukaan ekologisen kestävyuden tai merkittävien ympäristöhaittojen ehkäisyn kannalta keskeinen kysymys valtakunnan mittakaavassa. Liikennemäärien, kulkumuotojakautumien, energian kulutuksen ja yhdyskuntakustannusten todettiin määräytyvän pitkälti yhdyskuntarakenteen perusteella. Elinympäristöjen turvallisuudella, terveellisyydellä ja viihtyisyydellä on päätöksen mukaan keskeinen merkitys niin asukkaille kuin elinkeinotoiminnallekin ja näin koko maan tulevalle kehitykselle ja kilpailukyvyille. *Kulttuuri- ja luonnonperintöä* koskevilla ratkaisulla puolestaan todettiin turvattavan osaltaan kansallisen luonto- ja kulttuuriperinnön säilyminen ja vaikutettavan ekologiseen kestävyteen erittäin pitkälle tulevaisuuteen. Luonnon virkistys- ja matkailukäytön kehittämisen katsottiin edellyttävän entistä enemmän verkostoitumista ja alueellista työnjakoa ja asiaa koskevien ratkaisujen todettiin olevan tärkeitä niin ekologisen kestävyuden kuin elinkeinotoiminnan edellytystenkin kannalta. Rantojenkäytöllä todettiin olevan oleellinen merkitys niin virkistysmahdollisuuksille kuin rantaluonnon säilymisellekin.²⁶⁷

266 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 24.

267 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 24–25, jossa myös viitataan erityisesti kulttuuriperinnön osalta myös siihen, että pienialaisillakin kohteilla voi olla valtakunnallista merkitystä. Rantojenkäyttöä koskevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei nykyisin voimassa olevissa tavoitteissa enää ole, ja myös rantarakentamista koskevat päätökset ovat 1.4.2016 lähtien olleet kaikilta osin kuntien viranomaisten toimivallassa. Laillisuusvalvontaa näihin päätöksiin voi kohdistua lähinnä vain niiltä osin, kuin ne ovat yksittäisinä päätöksinä valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita.

Yhteysverkostojen ja energiahuollon kannalta oleelliseksi todettiin valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen siten, että edistetään toimivaa aluerakennetta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Liikenneverkon osalta tavoitteet liittyivät erityisesti päätieverkkoon, kaukoliikenteen rataverkkoon ja valtakunnallisiin satamiin ja lentoasemiin, ja keskeiseksi haasteeksi tunnistettiin näiden kehittäminen yhtenäisenä liikennejärjestelmänä. Energiahuollon osalta valtakunnallisten tarpeiden todettiin liittyvän tuotantolaitosten ja energian kuljetusverkostojen sekä uusiutuvien energialähteiden alueidenkäytöllisten edellytysten turvaamiseen.²⁶⁸

Selvityshankkeen yhteydessä toteutetussa kyselyssä kysyttiin muun muassa sitä, minkälaisista alueidenkäyttöön liittyvistä teemoista tarvitaan tulevaisuudessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Vastauksissa korostui erityisesti ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvien tavoitteiden välttämättömyys, samoin kuin luonnon monimuotoisuuteen ja ekologiseen kestävyYTEEN liittyvät tavoitteet, mutta myös esimerkiksi energiahuolto ja liikenneverkko (joilla niilläkin on liityntänsä esimerkiksi ilmastonmuutokseen) nousivat esille tärkeinä VAT-teemoina. Ymmärrettävästi myös maanpuolustuksen tarpeet ja huoltovarmuus nousivat tärkeiksi teemoiksi maaliskuussa 2022 toteutetussa kyselyssä. Toisaalta kaiken kaikkiaan huomattavan laaja joukko erilaisia alueidenkäyttöä koskevia kysymyksiä nousi vastauksissa esille kysymyksinä, joista valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tarvitaan. Vastauksissa nousi esiin myös alueiden erilaisuus muun ohella aluerakenteen polarisaation kautta ja se, että näiden erilaisten ohjaustarpeiden tulisi näkyä myös tavoitteissa.

Vuosien 2000 ja 2008 tavoitteiden *Helsingin seudun erityiskysymykset ja luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet* sisälsivätkin *alueellisesti kohdennettuja* tavoitteita, jotka tuli kyseisillä alueilla ottaa huomioon koko maata koskevien tavoitteiden ohella.²⁶⁹ Helsingin seudun erityiskysymysten todettiin koskevan aluetta, jolla asui lähes viidennes maan väestöstä ja jolla on erityisiä, valtakunnallista merkitystä omaavia ongelmia, joihin tarvittiin alueidenkäytön ratkaisuja. Näiden ratkaisuiden todettiin vaikuttavan erityisesti alueen ekologiseen kestävyYTEEN ja valtakunnalliseen aluerakenteeseen, mutta

²⁶⁸ Erityisesti yhteysverkostoihin liittyen aiemmat tavoitteet sisälsivät myös konkreettisia valtakunnallisia hankkeita koskevia tavoitteita, joita nykyiset tavoitteet eivät enää sisällä.

²⁶⁹ Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 24.

myös koko maan kansainväliseen kilpailukykyyn. Kulttuuri- ja luonnonympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet puolestaan olivat kansallisen kulttuuri- ja luonnonperinnön vaalimisen kannalta keskeisiä alueita ja laajoja kokonaisuuksia, joiden vaikutukset ulottuvat yleensä useiden maakuntien tai jopa naapurivaltioiden alueille. Niiden todettiin olevan myös kansainvälisesti ainutlaatuisia, Suomen kansallisia erityispiirteitä edustavia alueita, joihin kohdistui sellaisia alueidenkäyttöpaineita, että ne edellyttivät erityisen huolellista yhteensovittamista.²⁷⁰

Selvityshankkeen puitteissa järjestetyistä sidosryhmätyöpajoista useammassakin nousi esiin alueellisesti kohdennettujen tavoitekannottojen tarpeellisuus. Eri alueiden välisten erojen, erityispiirteiden ja -kysymysten todettiin tulleen aiempaakin korostuneemmin esiin ja useissa puheenvuoroissa nousi esiin se, että tällaiset seikat olisi tarpeen tunnistaa myös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa. Pääkaupunkiseudun kannalta olennaiset valtakunnallista merkitystä omaavat kysymykset ovat varsin toisenlaiset kuin vaikkapa Lapissa, vaikka molemmilla alueilla selvästi valtakunnallista merkitystä omaavia kysymyksiä käsitellään. Jopa tavoitteiden (osin) kartallinen esitystapa nousi esiin nimenomaan siksi, että näin olisi mahdollista ilmaista ja kuvata konkreettisesti, minkälaisia valtakunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä tai -tarpeita millekin alueelle kohdistuu (ks. myös Ekroos ym. 2018, s. 35). Kaupunkiseutujen osalta tuotiin esiin myös muiden kuin suurimpien eli MAL-kaupunkiseutujen alueidenkäyttökysymysten mahdollisen tunnistamisen tarve valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa. Alueellisesti kohdennetut tavoitteet voisivat osaltaan (esitystavasta tai -tavoista riippumatta) palvella myös tavoitteiden keskinäistä koordinaatiota ja konkreettisuutta.

270 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 25. Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia koskien oli kuitenkin annettu yksinomaan yleistavoitteita. Niiden mukaan alueidenkäytöllä edistetään rannikkoalueen, Lapin tunturialueiden ja Vuoksen vesistöalueen säilymistä luonto- ja kulttuuriarvojen kannalta erityisen merkittävinä aluekokonaisuuksina. Samalla varmistetaan, että asumisen ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytykset säilyvät. Alueiden erityispiirteet tunnistetaan ja alueidenkäyttö sovitetaan mahdollisimman tasapainoisesti yhteen poikkeuksellisten luonnonolojen, luonnon kestokyvyn ja kulttuuriarvojen turvaamiseksi. Samalla tuetaan luonnonoloihin sopeutuneiden omaleimaisten kylä- ja kulttuuriympäristöjen säilymistä ehyinä. Lisäksi esimerkiksi Vuoksen vesistöalueen osalta aluetta nimenomaisesti koskevassa yleistavoitteessa todettiin, että Vuoksen vesistöalueella ohjataan matkailua, vesistöjen virkistyskäyttöä ja vesiliikennettä sekä rakentamista ja muuta maankäyttöä siten, että järviluonnon, maiseman ja kulttuuriperinnön erityispiirteet säilyvät. Mainitun alueen osalta tavoitteen sisältöä muun ohella näiden erityispiirteiden määrittelyn ja tavoitteen toteuttamiskeinojen osalta pyrittiin määrittelemään omassa selvityshankkeessaan, ks. Etelä-Savon ympäristökeskus 2007.

Kuten edellä on todettu, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät kuitenkaan ole varsinainen alueidenkäyttösuunnitelma siinä merkityksessä kuin kaavat ovat. Tämä asettaa rajoituksia sille, missä määrin tavoitteet kykenevät kilpailevien intressien yhteensovittamisratkaisuihin, koska nämä ratkaisut maankäytön suunnittelussa ovat tyypillisesti paikkaan sidottuja. Toisaalta tavoitteiden tehtäväksi on tästä huolimatta tunnistettu myös *valtakunnallisten* alueidenkäyttöintressien – esimerkiksi eri hallinnonalojen kannalta tärkeiden alueidenkäyttökysymysten – keskinäinen yhteensovittaminen. Selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa nousi varsin selvästi esiin se, että tavoitteilta toivotaan tämänkaltaista otetta, eikä riittävänä pidetty sitä, että tavoitteissa yksinomaan ilmaistaan joukko valtionhallinnon eri sektoreiden tärkeinä pitämiä, usein keskenään jännitteisiä, asioita ilman, että yhteensovittamiseen pyrittäisiin jo valtion tasolla tavoitteita valmisteltaessa ja muotoiltaessa. MRL:n järjestelmässä maakuntakaavoitus on keskeinen väline näiden tavoitteiden konkretisoimisessa ja yhteensovittamisessa seudullisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa, mutta maakuntakaavan (jonka sisällöstä päättää viime kädessä kuntien luottamushenkilöistä koostuva toimielin) tehtäväksi ei ole perusteltua jättää nimenomaan valtakunnallisten intressien keskinäistä priorisointia tai niitä koskevia valintoja.

Aiemmista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista onkin tunnistettavissa tämänkaltaisia, myös (eri hallinnonalojen) keskenään jännitteisiä tavoitteita koordinoimaan pyrkiviä muotoiluja. Tavoitteet kykenevät tarvittaessa valtakunnallisten intressien keskinäisten suhteiden tietynasteiseen järjestämiseen. Esimerkiksi voidaan nostaa turvetuotantoa koskevat tavoitteet, jotka määrittävät turvetuotannon tarpeiden suhdetta luontoarvoihin ja vesiensuojeluun maankäytön suunnittelussa. Vuoden 2000 tavoitteiden mukaan

[m]aakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenotto-alueiksi varataan ensisijaisesti jo ojitettuja soita. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.²⁷¹

Tavoitteet määrittivät näin (joustavasti) sitä, millaisille alueille turpeenottoa suunnataan ja minkälaiset alueet jätetään maankäytön suunnittelussa osoittamatta turvetuotanto-alueiksi. Ojittamattomilla, luonnontilaisilla soilla tavoitteet varsin selvästi priorisoivat niiden säästämistä turpeenotolta ja turvetuotannon suuntaamista muunlaisille turvemaille.

271 Tavoitetta täsmennettiin osin vuoden 2008 tarkistuksessa. Tarkistetun tavoitteen mukaan turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Muilta osin tavoite säilyi tarkistuksessa ennallaan.

Oma, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (ja yleisemmin maankäytön suunnittelun) vaikuttavuuteen kysymys siis kuitenkin on se, missä määrin kaavoitus lopulta oikeudellisesti sitovasti ohjaa alueidenkäyttöä, tässä tapauksessa turvetuotantoa. Vaikka maankäytön suunnittelu lähtökohtaisesti kattaa kaikki alueidenkäyttökysymykset, riippuu paljolti sektorilainsäädännöstä, kuinka maankäytön suunnittelulla lopulta voidaan tiettyihin alueidenkäyttökysymyksiin tosiasiallisesti vaikuttaa.²⁷² Kun myös MRL:n järjestelmä toteutuu paljolti näiden sektorilakien välityksellä, on se esimerkiksi turvetuotannon osalta merkinnyt sitä, että turvetuotantoa on ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisesti voitu harjoittaa myös muilla kuin kaavoissa turvetuotantoon osoitetuilla alueilla, mikä samalla merkitsee, että esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaiset valuma-aluekohtaiset tarkastelut turvetuotannon vesistövaikutuksista ovat osin voineet jäädä liian vähälle huomiolle.²⁷³

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaikutus on tehokkaampi sellaisen maankäytön osalta, joka toteutuu kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön oman ohjausjärjestelmän, viime kädessä sen lupamenettelyjen kautta. Näin ollen myös VATien suhde tällaiseen maankäyttöön on kiinteämpi. Tätä kautta esimerkiksi uuden, merkittävän rakentamisen joukkoliikenteen toteuttamiseen liittyvät edellytykset Helsingin seudulla eivät ole samalla tavalla riippuvaisia sektorilainsäädännöstä kuin esimerkiksi turvetuotanto.²⁷⁴ Erityisesti Helsingin seudulla valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla määriteltiin merkittävien yhdyskuntarakentamishankkeiden suhde joukkoliikenteen verkostoihin vuoden 2008 tavoitteissa varsin selkeästi. Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien, vuoden 2008 erityistavoitteiden mukaan

Alueidenkäytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Alueidenkäytön mitoituksella tulee parantaa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja hyödyntämismahdollisuuksia. Alueidenkäytössä tulee ehkäistä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajakentämistä. Alueidenkäytön suunnittelulla tuetaan olemassa olevaa kyläverkostoa ohjaamalla rakentamista kylien yhteyteen.

272 Mm. ensimmäisessä VAT-päätöksessä on todettu, että alueidenkäytön suunnittelulle on maankäyttö- ja rakennuslailla asetettu ympäristönkäytön ohjausjärjestelmän erityislakeja kokonaisvaltaisemmat tavoitteet; ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 13.

273 Ks. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, kaavoituksen ja ympäristöluvan edellytysten suhteesta aiemmin viranomaisvaikutuksen yhteydessä käsitelty KHO 2010:32.

274 Ks. edellä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutuksen yhteydessä käsitelty KHO 2010:32.

Uusien asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueiden käyttöönotto ja jo olevien alueiden huomattava täydennysrakentaminen tulee ajoittaa siten, että mahdollisuudet joukkoliikenteen hyödyntämiseen varmistetaan.

Myös kaavoituksen ja rakentamisen ohjausjärjestelmän osalta on silti huomioitava se, että sekään ei välttämättä aina kykene ohjaamaan alueidenkäyttöä erityisen tehokkaasti niiltäkään osin, kuin tällaisella ohjauksella olisi valtakunnallistakin merkitystä. Esimerkiksi edellä mainitussa Helsingin seutua koskeneessa tavoitteessa todettiin, että alueidenkäytössä tulee ehkäistä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajarakentamista. Tämän kaltaisen, suunnittelemattoman rakentamisen ohjaus niillä alueilla, joilla maankäytön suunnittelu olisi tarpeen, ei ole eri syistä ollut tähänkään saakka erityisen tehokasta. Erityisesti, mikäli 11.4.2022 julkaistu rakentamislakiehdotus toteutuisi ehdotetussa muodossaan, tekisi se tämänkaltaisen rakentamisen ohjauksen oikeudellisesti hyvin vaikeaksi, mikäli ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin niiden perusteluissa esitetyllä tavoin.²⁷⁵ Kuten edellä on todettu, olisi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa ja annettaessa syytä tunnistaa se, missä määrin johonkin tiettyyn valtakunnallista merkitystä omaavaan alueidenkäyttökysymykseen on tavoitteiden ohjaus- ja viranomaisvaikutuksen tai erityislainsäädäntöön perustuvien vaikutusten kautta mahdollista vaikuttaa. Mikäli ohjausjärjestelmä ei mahdollista näihin kysymyksiin vaikuttamista tosiasiallisesti, tavoitteet voivat jäädä vaikutuksiltaan heikoiksi tai jopa näennäisiksi.

Myös vuosien 2000 ja 2008 tavoitteet jättivät jännitteisten alueidenkäyttöintressien konkreettisen yhteensovittamisen paljolti alemmanasteiselle suunnittelulle. Joissakin tapauksissa tavoitteissa on tunnistettu erityisiä yhteensovittamistarpeita, esimerkiksi luonnonvarojen käyttöä ja suojelua koskien:

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon käyttökelpoiset kiviainesvarat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä sekä sovitettava yhteen kiviaineshuolto- ja suojelutarpeet. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon.

Alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumis- ja muuttamisquejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan.²⁷⁶

²⁷⁵ Vaikka rakentamislakiehdotuksen suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä vastaavat lakiehdotuksen 38 §:n edellytykset pintatasolla paljolti muistuttavat aiempia säännöksiä, ne nimenomaan näiden säännösten tyypillisissä soveltamistilanteissa jopa tosiasiallisesti poisulkisivat kielteisten päätösten tekemisen mahdollisuuden. Ks. Ympäristöministeriö 2022, s. 157–159.

²⁷⁶ Vuonna 2008 tarkistettujen tavoitteiden kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevat erityistavoitteet.

Yllä viitatustakin tavoitteesta käy ilmi, että tavoitteet sisälsivät myös tietynlaisia *selvittämistä koskevia toimeksiantoja* valtakunnallisten tavoitteiden edistämiseen liittyen. Esimerkiksi toimivaa aluerakennetta koskevien erityistavoitteiden mukaan maakunnan suunnittelussa oli yhteistyössä maakuntien liittojen kesken selvitettävä ne alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja muuhun alueidenkäyttöön liittyvät toimenpiteet, joilla edistetään yli-maakunnallisten kehittämisvyöhykkeiden muodostamista ja niiden kehittämisedellytyksiä. Samojen erityistavoitteiden mukaan maakunnan suunnittelussa oli myös selvitettävä maaseudun alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä kyläverkoston kehittämiseen liittyvät toimenpiteet, joilla edistetään olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä, palvelujen saatavuutta, maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamista sekä ympäristöarvojen säilymistä, ja edelleen mahdollisuuksien mukaan selvitettävä ja edistettävä alueidenkäytön järjestämistä raja-alueilla.²⁷⁷ Toisaalta näiden seikkojen selvittämisen seurauksena esimerkiksi näiden tavoitteiden mukaiset toimenpiteet käytännössä myös pyrittiin toteamaan taikka osoittamaan maakuntakaavoituksessa kaavamerkinnöin ja niihin liittyvin suunnittelumääräyksiin, joten tällaiset selvittämistä koskevat toimeksiannot eivät lopulta mitenkään kategorisesti eroa muista tavoitteista erityisesti, kun maankäyttösuunnitelmien joka tapauksessa tulee perustua sellaisiin selvityksiin ja vaikutusarviointeihin, joiden perusteella voidaan arvioida kaavan sisältövaatimusten täyttyminen.

Vuoden 2008 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisen keskeisin yksittäinen teema oli ilmastonmuutos ja siihen sopeutuminen. Tällä tarkistuksella ilmastonmuutos käsitteenä tuli ensi kertaa käsitteenä osaksi MRL:n järjestelmää, vaikka se oli sinänsä vaikuttanut sääntelyn taustalla jo aiemmin ja lain tavoitteet muutoinkin olivat paljolti ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteiden kanssa samansuuntaiset. Siksi myös tarkistuksessa täsmennettiin erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevia tavoitteita ja painotettiin sen tarvetta erityisesti kaupunkiseuduilla. Samoin tavoitteisiin lisättiin velvoite vähentää henkilöautoilun tarvetta ja tehtiin joukko- ja kevyen liikenteen edellytyksiä parantavia täsmennyksiä. Samoin tavoitteita täsmennettiin ilmastonmuutokseen liittyen energiantuotannon osalta ja lisättiin velvoite edistää energian säästämistä alueidenkäytössä. Näiden lisäksi tavoitteisiin lisättiin myös ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyviä vaatimuksia alueidenkäytölle. Toinen merkittävä teema tarkistuksessa olivat pääkaupunkiseudun maankäytön haasteet, joiden osalta tavoitteita lisättiin ja täsmennettiin tarkistuksessa merkittävästi.²⁷⁸

²⁷⁷ Samalla tavoitteissa edellytettiin kiinnittämään huomiota alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen sekä elinkeinotoiminnan tarpeiden ja ympäristöarvojen *yhteensovittamiseen*.

²⁷⁸ Ks. esim. YmVL 11/2008 vp, s. 2.

Tarkistuksen yleisempänä tavoitteena oli tavoitteiden *vaikuttavuuden tehostaminen* täsmentämällä tavoitteiden muotoiluja ja lisäämällä niiden velvoittavuutta.²⁷⁹ Tähän tavoitteeseen pyrittiin siis tavoitemuotoilujen tarkistuksilla. Esimerkiksi eduskunnan ympäristövaliokunta totesi tarkistusta koskevassa lausunnossaan, että

koska tavoitteet ovat sanallisia, voidaan niiden muotoilulla vaikuttaa tavoitteiden ohjausvaikutuksen voimakkuuteen. Tavoitteet on mahdollista muotoilla hyvinkin ehdottomiksi (on varmistettava tietyn tavoitteen saavuttaminen) tai joustaviksi (on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon). Myös tavoitteiden jako yleistavoitteisiin ja erityistavoitteisiin vaikuttaa niiden ohjausvaikutuksen konkreettisuuteen.²⁸⁰

Myös VATEja koskevaa oikeuskäytäntöä koskevassa analyysissä on tehty johtopäätös, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden täsmällinen ja konkreettisesti muotoiltu sisältö on omiaan vaikuttamaan tavoitteiden tehokkaampaan toteutumiseen kaavoituksessa ja kaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa.²⁸¹ Toisaalta, kun tavoitteet voivat yksinomaan konkretisoida lain tavoitteita ja sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta, mutta eivät muutta kaavoituksen oikeudellisia perusvaatimuksia, myös tavoitteiden konkreettisuuden rajat tulevat mitä ilmeisimmin jossakin kohtaa vastaan. Sinänsä vuoden 2000 ja 2008 tavoitteet kuitenkin sisälsivät esimerkiksi myös yksittäisiä hankkeita koskevia tavoitteita, ja näitä tavoitteita myös päivitettiin vuoden 2008 tarkistuksessa.²⁸²

Ensimmäisessä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa päätöksessä todettiin tavoitteissa yksilöityjä hankkeita koskien, että tavoitteilla varaudutaan eräisiin valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin niiden alueidenkäytöllisten tarpeiden osalta, mutta ei muutoin muodosteta kantaa niiden toteuttamiseen. Yksilöimällä tietyt valtakunnallisesti merkittävät hankkeet voidaan varmistaa se, etteivät esimerkiksi yksittäiset kunnat toimillaan estä tai vaikeuta useiden kuntien tai maakuntien alueille ulottuvien yhteys- tai muun perusrakenteen verkostojen rakentamismahdollisuuksia. Tällaiset tavoitteissa yksilöidyt hankkeet toteuttavat valtakunnallisesti merkittävää

279 Ks. esim. YmVL 11/2008 vp, s. 5. Ympäristövaliokunta piti erityisesti ilmastonmuutoksen hillintää keskeisenä perusteena tavoitteiden vaikuttavuuden tehostamiselle todeten muun ohella, että "[e]rityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen haasteet edellyttävät nykyistä tehokkaampaa valtakunnallista alueidenkäytön ohjausta." YmVL 11/2008 vp, s. 4.

280 YmVL 11/2008 vp, s. 5.

281 Heinilä – Wähä 2013, s. 53. Mainituissa selvityksessä ei kuitenkaan tarkasteltu vuoden 2008 tarkistuksen mahdollisia vaikutuksia tavoitteiden merkitykseen, ks. mt. s. 6.

282 Ks. esim. YmVL 11/2008 vp, s. 2–3.

yhteys- tai muuta tarvetta, mutta muun ohella niiden toteuttamisen aikataulu ja toteuttamistapa saattavat olla avoimia.²⁸³

Vuosien 2000 ja 2008 tavoitteita käsitellään joiltakin osin vielä jäljempänä. Vuoden 2017 tavoitteiden muotoilua ja näiden muotoilujen mahdollisia vaikutuksia on perusteltua tarkastella rinnan sen kanssa, kuinka vastaavia teemoja koskevat tavoitteet oli muotoiltu aiemmissa valtioneuvoston päätöksissä.

3.3 Vuoden 2017 tavoitteet

Vuoden 2017 tavoitteiden taustalla vaikutti siis julkilausuttu poliittinen tavoite entisestään vähentää valtion ohjausta kaavoituksessa ja rakentamisen ohjauksessa. Myös tavoitteiden valmistelu toteutettiin poliittisen puheenjohtajan johdolla. Jossain määrin samaan suuntaan ovat saattaneet osaltaan vaikuttaa myös edellä viitatu PL 80 S:ään liittyvät näkökohdat ja eduskunnan alueidenkäyttötavoitteita koskeneet kannanotot. Tavoitteiden tietynlainen yksinkertaistaminen oli toisaalta tuotu esiin myös maankäyttö- ja rakennuslain ja VATien toimivuuden seurannassa. Toimivuusarvioinnissa oli muun ohella todettu, että

VATteja tarkistettaessa lähtökohtana tulee olla se, että niitä selkiytetään ja niihin sisällytetään vain keskeisimmät valtakunnallista ohjausta vaativat, maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmän alaan kuuluvat tavoitteet. (...) Yleis- ja erityistavoitteiden käyttöä, keskinäistä suhdetta ja huomioon ottamista tulisi selkeyttää.²⁸⁴

Toimivuusarvioinnissa esiin tuotu ei kuitenkaan tarkoittanut samaa kuin edellä kuvattu poliittinen tavoite. Toimivuusarvioinnissa tuotiin esiin samalla myös esimerkiksi tavoitteiden konkretisoiminen tietyiltä osin, samoin niiden vaikuttavuuden lisääminen eriyttämällä tavoitteita alueellisesti.²⁸⁵ Toimivuusarvioinnin kautta tavoitteeksi määrittyi siten pikemminkin tavoitteiden kohdistaminen vähintäänkin yhtä vaikuttavasti tai vaikuttavammin

283 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 14. Tämänkaltaisiin vielä enemmän taikka vähemmän avoimiin yhteystarpeisiin viittasivat aiemmissa tavoitteissa esimerkiksi sen tyyppiset muotoilut, jotka edellyttivät esimerkiksi ”mahdollisuuksien säilyttämistä” tiettyjen liikenneväylien toteuttamiselle tai ”yhteysmahdollisuuksien turvaamista”.

284 Ympäristöministeriö 2012, s. 34.

285 Ympäristöministeriö 2012, s. 33–34, jossa todettiin muun ohella, että VATtien aluerakennetta ja liikennejärjestelmää koskevia tavoitteita tulisi konkretisoida valtakunnan tasolla. Samoin VATtien tarkistamisen yhteydessä esitettiin tarpeelliseksi selvittää mahdollisuus lisätä tavoitteiden vaikuttavuutta eriyttämällä tavoitteita alueellisesti. Erityisesti katsottiin tarpeelliseksi selvittää, voidaanko ja onko tarpeen Helsingin seudun lisäksi myös muille suurille kaupunkiseuduille asettaa omia tavoitteita tai kohdentaa tavoitteita koskemaan erikseen kasvavia kaupunkiseutuja ja väestöltään väheneviä alueita.

mutta aiempaa tarkemmin määriteltyyn joukkoon kysymyksiä, ei tavoitteiden ohjausvaikutuksen heikentäminen.

Ohjausvaikutuksen heikentämiseen tai perustuslakiin liittyviin kysymyksiin ei kuitenkaan vuoden 2017 tavoitepäätöksessä missään kohden viitata. Sen sijaan päätöksessä korostetaan alueidenkäytön merkitystä erilaisten yhteiskunnallisten muutosten kannalta. Päätöksen johdannossa todetaan muun ohella, että maailmassa ja suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuva kehitys edellyttää uusia toimia kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Varsinkin ilmastonmuutos, kaupungistuminen ja väestön muutokset, elinkeinojen uusiutuminen ja digitalisaatio sekä luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ovat päätöksen mukaan kehityssuuntia, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia Suomen menestymisen mahdollisuuksiin. Ne haastavat alueidenkäytön ja sen suunnittelun uudenlaiseen ajatteluun ja ratkaisuihin.²⁸⁶ Päätöksessä viitataan erityisesti siihen, että alueidenkäytöllä on merkittävä rooli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä, korostetaan luontokatoa sekä kansainvälisenä että kansallisena haasteena, korostetaan kulttuuriympäristön merkitystä, tuodaan esiin elinkeinorakenteen muutokset ja aluerakenteen polarisoituminen ja kaupunkiseutujen alueidenkäyttökysymykset ja niiden merkitys muun ohella ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta.²⁸⁷ Itse tavoitteet on jaettu seuraaviin kokonaisuuksiin:

1. Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen
2. Tehokas liikennejärjestelmä
3. Terveellinen ja turvallinen elinympäristö
4. Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat
5. Uusiutumiskykyinen energiahuolto

Tavoitteet kattavat siten yleisellä tasolla paljolti samat kysymykset kuin aiemmat, mutta ovat merkittävästi yleispiirteisempiä, eivätkä yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa ota kantaa likikään kaikkiin niihin alueidenkäyttökysymyksiin, joita aiemmissa tavoitteissa käsiteltiin. Tähän ja Sipilän hallitusohjelmassa julkilausuttuun tavoiteuudistukselle asetettuun tavoitteeseen nähden on erikoista, että voimassa olevien tavoitteiden selostusosioissa korostetaan uudistettujen tavoitteiden myönteisiä vaikutuksia muun ohella ilmastonmuutoksen aiheuttamiin haasteisiin vastaamisessa. Mikäli tavoitteiden mahdollisia vaikutuksia verrataan nimenomaan päätöstä valmisteltaessa voimassa olleisiin tavoitteisiin, on nykyisillä tavoitteilla jokseenkin vaikea nähdä olevan tällaisia vaikutuksia.

Vuoden 2017 tavoitteiden uudistuksen poliittisen tavoitteen voidaan sen sijaan sanoa toteutuneen. Valtioneuvoston päätöksellä 14.12.2017 uudistetut valtakunnalliset

²⁸⁶ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 1.

²⁸⁷ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 1–2.

alueidenkäyttötavoitteet ovat aiempaa olennaisesti suppeammat ja sisällöltään abstraktimmat ja avoimemmat. Vaikka niissä sinänsä käsitellään asiallisesti paljolti samoja kysymyksiä kuin aiemmin, tavoitteiden määrä on vähentynyt ja niiden muotoilut ovat huomattavan yleispiirteisiä. Sisällöllisesti näitä tavoitteita voitaisiin yleisesti kuvata täsmällisyydeltään ja konkreettisuustasoltaan perustellummin osaksi kaavojen sisältövaatimuksia kuuluvia normeja. Niiden MRL:n järjestelmän mukaisen tehtävän täyttäminen, lain tavoitteiden ja kaavojen sisältövaatimusten konkretisoiminen valtakunnallisesti merkittävässä kysymyksissä ja tavoitteiden kaavoitusta ennalta ohjaavana välineenä toimiminen, jää tästä syystä väistämättä aiempaa heikommaksi. Tämä tuli esille myös selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa, erityisesti työpajoissa.²⁸⁸

Esimerkiksi voidaan ottaa luonnonvaroja koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Aiemmissa, valtioneuvoston 13.11.2008 hyväksymissä tavoitteissa luonnonvarojen käyttöä koskevien yleistavoitteiden mukaan "[a]lueidenkäytöllä edistetään luonnonvarojen kestävästä hyödyntämisestä siten, että turvataan luonnonvarojen saatavuus myös tuleville sukupolville. Alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa otetaan huomioon luonnonvarojen sijainti ja hyödyntämismahdollisuudet. Alueidenkäytössä edistetään vesien hyvän tilan saavuttamista ja ylläpitämistä."

Erityistavoitteet oli puolestaan muotoiltu seuraavasti: "[m]aakuntakaavoituksessa on otettava huomioon käyttökelpoiset kiviainesvarat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä sekä sovitettava yhteen kiviaineshuolto- ja suojelutarpeet. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon.

Alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumis- ja muuttamisriskejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan.

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Turpeenoton

288 Kyselyn osalta määrällisesti tarkasteltuna vastaukset olivat kuitenkin paljolti aiemman kaltaisia. Kyselyyn vastanneista 40 prosenttia vastasi VATien olleen mukana kaavoituksessa merkittävästi ja 43 prosenttia vastasi, että ne ovat olleet mukana jonkin verran. Vuoden 2012 AKSU-kyselyssä yhteensä 89 prosenttia kaikista kyselyyn vastanneista arvioi, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet mukana kaavoituksessa merkittävästi tai jonkin verran vastaajan työskentelyalueella.

vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.”

Nykyisissä, 14.12.2017 hyväksytyissä tavoitteissa luonnonvarojen käytöstä on edellisiä tavoitteita vastaavilta osin todettu ainoastaan: “[I]uodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä.”

Esimerkiksi maakuntakaavan sisältövaatimusten mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota vesi- ja maa-ainesvarojen kestävään käyttöön. Tämän sisältövaatimuksen ohella kokonaisuuteen vaikuttavat lisäksi ainakin maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyvä sisältövaatimus, maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin liittyvä sisältövaatimus, alueiden käytön ekologista kestävyyttä koskeva sisältövaatimus ja myös velvollisuus kiinnittää huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Aiemmat tavoitteet konkretisoivat näiden useampien erisuuntaisten sisältövaatimuksissa ilmaistujen alueidenkäyttöintressien yhteensovittamista, kun taas nykyiset tavoitteet eivät maakuntakaavan sisältövaatimuksiin nähden tuota käytännössä juurikaan lisäarvoa.²⁸⁹

Liikennejärjestelmää koskevien nykyisten tavoitteiden mukaan puolestaan ”edistetään valtakunnallisen liikennejärjestelmän toimivuutta ja taloudellisuutta kehittämällä ensisijaisesti olemassa olevia liikenneyhteyksiä ja verkostoja sekä varmistamalla edellytykset eri liikennemuotojen ja -palvelujen yhteiskäyttöön perustuville matka- ja kuljetusketjuille sekä tavara- ja henkilöliikenteen solmukohtien toimivuudelle.

Turvataan kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien liikenne- ja viestintäyhteyksien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien satamien, lentoasemien ja rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet.”

Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa (MRL 28.3 §) säädetään, että kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin. Tähän sisältövaatimukseen nähden yllä kuvatut tavoitteet tuovat hiukan lisäkonkretiaa ohjaamaan päätöksentekoa.

289 Muotoilusta voidaan tehdä toki se huomio, että se näyttäisi sanamuotonsa mukaan ensisijaisesti edellyttävän edellytysten luomista (bio- ja kierto)taloudelle ja luonnonvarojen hyödyntämisen edistämistä, eikä niinkään suojelutarpeiden tunnistamista. Toki samassa tavoitekokonaisuudessa ilmaistaan myös mm. tavoite, jonka mukaan edistetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä.

Aiempien, vuonna 2008 tarkistettujen tavoitteiden liikennejärjestelmää koskevien yleistavoitteiden mukaan liikennejärjestelmiä suunnitellaan ja kehitetään kokonaisuuksina, jotka käsittävät eri liikennemuodot ja palvelut sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Liikennejärjestelmä ja alueidenkäyttö sovitetaan yhteen siten, että vähennetään henkilöautoliikenteen tarvetta ja parannetaan ympäristöä vähän kuormittavien liikennemuotojen käyttöedellytyksiä. Erityistä huomiota kiinnitetään lisäksi liikenneturvallisuuden parantamiseen. Tarvittaviin liikenneyhteyksiin varaudutaan kehittämällä ensisijaisesti olemassa olevia pääliikenneyhteyksiä ja -verkostoja.

Erityistavoitteiden mukaan puolestaan alueidenkäytössä oli turvattava olemassa olevien valtakunnallisesti merkittävien ratojen, maanteiden ja vesiväylien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä valtakunnallisesti merkittävien satamien ja lentoasemien sekä rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet. Alueidenkäytön suunnittelussa oli säilytettävä mahdollisuudet toteuttaa moottoriväylä välillä Helsinki–Vaalimaa, uudet rautatieyhteydet Helsingistä Turun ja Pietarin suuntiin sekä muita valtakunnallisesti merkittäviä väyliä. Alueidenkäytön suunnittelussa oli lisäksi turvattava vesiliikenteen yhteysmahdollisuudet Saimaan vesistöä Suomenlahteen. Alueidenkäytön suunnittelussa oli osoitettava sijaintipaikka Helsingin seudun lentokentälle tätä koskeviin selvityksiin ja vaikutusarviointeihin perustuen. Edelleen erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä oli edistettävä matka- ja kuljetusketjujen toimivuutta ja turvattava edellytykset julkiselle liikenteelle sekä eri liikennemuotojen yhteistyön kehittämiseksi. Alueidenkäytön suunnittelussa oli varattava riittävät alueet tavara- ja henkilöliikenteen terminaalien ja matkakeskusten toimintaa ja kehittämistä varten. Nopean liikenteen junaratayhteyksiä toteutettaessa oli huolehdittava lähi- ja taajamaliikenteen toimintaedellytyksistä. Lentoasemien ympäristön maankäytössä tuli ottaa huomioon lentoliikenteen turvallisuuteen liittyvät tekijät, erityisesti lentoesteiden korkeusrajoitukset, sekä lentomelun aiheuttamat rajoitukset. Uusia lentoasemia suunniteltaessa ja olemassa olevia kehitettäessä tuli ottaa huomioon asutus ja muut melulle herkäät toiminnot. Alueidenkäytössä oli turvattava lentoliikenteen nykyisten varalaskupaikkojen ja lennonvarmistusjärjestelmien kehittämismahdollisuudet sekä sotilasilmailun tarpeet.²⁹⁰

290 Nimenomaisesti liikennejärjestelmää koskevien tavoitteiden ohella liikenteeseen liittyviä tavoitteita on asetettu sekä nykyisessä että aiemmissä päätöksissä myös muissa tavoitteissa, sillä liikenteellä on liityntänsä esimerkiksi aluerakenteeseen ja elinympäristön laatuun.

Aiemmissa tavoitteissa niiden konkreettisuus ulottui näin myös yksittäisten, valtakunnallisesti merkittävien liikennehankkeiden määrittelyyn ja vaatimuksiin niiden toteuttamisedellytysten luomisesta taikka säilyttämisestä. Tämänhetkiset, tämänkaltaisesta konkretiasta karsitut tavoitteet näyttävätkin palvelevan jossain määrin puutteellisesti nimenomaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamista maankäytön ohjausjärjestelmän kanssa. Tämä kävi ilmi selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa, jossa erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan asiantuntijat pitivät tarpeellisena näiden suunnitelmien välisten yhteyksien tiivistämistä. Liikenne- ja viestintäministeriön näkökulmasta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat oikeusvaikutteisena suunnitelmana tärkeä väline hallinnonalan hankkeiden alueidenkäyttöllisten edellytysten luomiselle.

Liikennejärjestelmäsuunnitelma tulee siis sovittaa yhteen muiden valtakunnallisten suunnitelmien kanssa, joista yksi ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tästä lakisäätöisestä velvoitteesta huolimatta käytännössä suunnitelmien vuorovaikutus on kuitenkin myös kahdensuuntaista, joten siihen liittyy väistämättä myös näiden suunnitelmien laatimisen ajallinen järjestys. Nykyistä valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laadittaessa yhteensovittavana olivat nykyiset tavoitteet, ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita seuraavan kerran uudistettaessa on (oletettavasti) nykyinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma osaltaan vaikuttamassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöön, jossa siis tuodaan yhteen ja koordinoidaan eri hallinnonalojen valtakunnalliset alueidenkäyttöintressit ja -tarpeet.

Näin tavoitteet eivät myöskään kaikilta osin välttämättä täytä sitä edellä kuvattua tehtävää, mikä niillä lain mukaisesti on tarkoitettu olevan. Nykyiset tavoitteet ovat paljolti kaavojen sisältövaatimusten kaltainen joukko tavoiteltavia asioita, joiden konkreettointi ja keskinäinen yhteensovittaminen on tarkoituksellisesti jätetty valtakunnallisten

intressienkin osalta kaavoituksen, erityisesti maakuntakaavoituksen, tehtäväksi.²⁹¹ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden järjestelmän mukainen tehtävä olisi kuitenkin nimenomaan konkretisoida sisältövaatimuksia ja yhteensovittaa valtakunnallisia alueidenkäyttöintressejä.

Uudistuksen taustalla vaikuttaneen poliittisen tavoitteen ne siis sen sijaan täyttivät, sillä kaavojen sisältöön kohdistuvia oikeudellisia vaatimuksia on varsin vaikea perustaa hyvin abstrakteihin tavoitteisiin. Näin tavoitteet eivät tehokkaasti ohjaa ennakkolisesti kaavojen laatimista eikä sen enempää viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan kuin yritystenkään ole myöskään mahdollista tavoitteisiin kaavoja laadittaessa ja hyväksyttäessä tehokkaasti vedota.²⁹²

Tämä seikka käy mahdollisesti ilmi myös nykyisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvästä oikeuskäytännöstä, tai pikemminkin sen puutteesta. Nykyisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaa oikeuskäytäntöä on näet julkaistu huomattavan vähän. Tähän toisaalta vaikuttanee osaltaan edelleen myös se, että mainitut tavoitteet ovat tulleet voimaan 1.4.2018, ja aiempiin tavoitteisiin perustuvia kaavapäätöksiä on ollut mahdollista hyväksyä 30.9.2018 asti. Näin ollen esimerkiksi vielä tammikuussa 2022 annetussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:11 käsiteltiin asiallisesti kaavan aiempien tavoitteiden mukaisuutta. Eräissä muissa julkaistuissa ratkaisuissa myös nykyisin voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet korkeimmassa hallinto-oikeudessa esillä, mutta niissä VATeilla on ollut vain muuta argumentaatiota tukeva merkitys.²⁹³

291 Tässä yhteydessä on syytä tunnistaa suunnittelujärjestelmän osien keskinäiset vuorovaikutussuhteet. VAT-uudistus on epäilemättä tehnyt maakuntakaavoituksen roolista valtakunnallisten intressien toteuttamisessa aikaisempaakin kriittisemmän. Toisaalta kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksessa olisi olennaisesti rajattu myös maakuntakaavoituksen kykyä oikeudellisesti ohjata maankäyttöä. Tämä puolestaan olisi epäilemättä kasvattanut tarpeita ja odotuksia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällön kehittämisen suhteen.

292 Tästä huolimatta tavoitepäätöksen keskeisiä vaikutuksia koskevassa osiossa todetaan muun ohella, että toteutuessaan tavoitteet parantavat maankäytön suunnittelun ennakoitavuutta, mikä edesauttaa kestävien maankäyttöratkaisujen tekemistä. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 10.

293 Tässä viitattujen ohella korkeimman hallinto-oikeuden nykyisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin enemmälti liittyvä julkaistu ratkaisu on ensisijaisesti MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen olemassaoloa koskenut ratkaisu KHO 2021:15. Tässä ratkaisussa hallinto-oikeus nojasi osittain nykyisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin todetessaan, ettei myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle ollut edellytyksiä. Korkein hallinto-oikeus päättyi samaan lopputulokseen, viittaamatta kuitenkaan valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

Edellä mainitussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:11 tulee toisaalta ilmi myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden luonne yleisemmin. Asiassa paliskunta oli valittanut maakuntakaavan tuulivoimaloiden aluevarauksesta muun ohella sillä perusteella, että kaavassa ei ollut riittävästi huomioitu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämää poronhoidon alueidenkäytöllisten edellytysten turvaamista poronhoitoalueella. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toisaalta edellyttivät myös, että alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia (yleistavoite) ja että maakuntakaavoituksessa on osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet ja tuulivoimalat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin (erityistavoite). Korkein hallinto-oikeus totesikin ratkaisussaan muun ohella, että koska vaatimus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta merkitsee useiden erisuuntaisten näkökohtien ja maankäyttötarpeiden yhteensovittamisesta, kaikkia eri tavoitteita ei lähtökohtaisesti ole mahdollista toteuttaa täysimääräisesti. Vastaavasti maakuntakaavan sisältövaatimuksena olevan maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksien huomioon ottamisen osalta kysymys on yhtäältä poronhoidon edellytysten ja toisaalta energiantuotannon edellytysten yhteensovittamisesta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet todettiin asiassa kaavan luonne ja sisältö huomioiden riittävästi huomioon otetuiksi.²⁹⁴

Vuosikirjaratkaisussa 2021:67 (ään. 3–2) oli kyse *luonnonsuojelulain* 49.3 §:n mukaisesta liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta poikkeamisesta ja sen edellytyksistä. Näitä edellytyksiä ja erityisesti erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn käsillä oloa arvioidessaan korkein hallinto-oikeus viittasi myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (samoin kuin pääkaupunkiseutua koskevaan MAL-sopimukseen). LSL:n mukainen poikkeus oli myönnetty metroaseman välittömään läheisyyteen sijoittuvan täydennysrakentamiskohteen asemakaavan laatimiseksi.

294 Ratkaisun mukaan kysymyksessä oleva tuulivoimaloiden alue oli vaihemaakuntakaavassa rajattu kooltaan ja muodoltaan siten, että se mahdollisti useita suunnitteluvaihtoehtoja kokoluokaltaan seudullisesti merkittävän tuulivoimala-alueen toteuttamiselle. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, jossa ratkaistiin tuulivoimaloiden lukumäärä ja sijoittuminen, oli vaihemaakuntakaavan suunnittelumääräysten mukaisesti otettava huomioon poronhoidon edellytysten turvaaminen poronhoitoalueella. Kun lisäksi otettiin huomioon, että tuulivoimarakentamisesta alueella harjoitettavalle poronhoidolle aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin voitiin laadittujen selvitysten perusteella vaikuttaa muun muassa toteutettavien voimaloiden kokonaismäärää ja sijoittelua koskevilla ratkaisuilla, tuulivoimaloiden alueen toteuttamiselle kokoluokaltaan seudullisesti merkittävänä tuulivoimala-alueena ei ennalta arvioiden ollut estettä.

Kaavoituksen vireilletulosta oli ilmoitettu ja suunnittelualueelle oli laadittu vaihtoehtoisia viitesuunnitelmia. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asutuksen sijoittumiseen sekä yhdyskuntarakenteen edulliseen ja kestäväan kehitykseen liittyvät tekijät pitkällä aikavälillä oli otettava huomioon arvioitaessa yleisen edun kannalta pakottavaa syytä ja muun tyydyttävän ratkaisun mahdollisuutta. Edullisen ja kestäväan yhdyskuntarakenteen piirteitä olivat muun ohella yhdyskuntarakenteen eheys ja asuinalueiden sijoittuminen toimivien kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen yhteyksien ulottuville. Korkein hallinto-oikeus totesi edelleen, että Länsimetro oli merkittävä pääkaupunkiseudulle toteutettu joukkoliikenneyhteys. Tiistinlaakson alue oli Matinkylän ainoa merkittävä täydennysrakentamiskohde, joka liittyi keskeisesti metroaseman ympäristöön rakentuvan aluekeskuksen kehittämiseen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MAL-sopimuksen tavoitteiden mukaisesti jalankulkuetäisyydelle Matinkylän metroasemasta oli edullisen ja kestäväan yhdyskuntarakenteen kannalta tärkeää sijoittaa tarkoituksenmukainen määrä uutta asuinrakentamista. Suunnittelualueen osoittaminen pääasiassa virkistyskäyttöön ei ollut liikennemelun vuoksi tarkoituksenmukaista. Asemakaavalla tavoiteltavan, tehokkuudeltaan riittävän asuinrakentamisen oli näissä oloissa katsottava olevan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy liito-oravan lisääntymis- ja levähdysalueen suojelusta poikkeamiselle.

Korkein hallinto-oikeus viittasi toimivia yhdyskuntia ja kestäväa liikkuamista koskeviin VATeihin, joiden mukaan alueidenkäytössä luodaan edellytykset vähähiiliselä ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen. Edelleen näiden tavoitteiden mukaan suurilla kaupunkiseuduilla vahvistetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä, edistetään palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyväa saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta, edistetään kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä viestintä-, liikkumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä. Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan tavoitteiden mukaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa. Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan myös VAT-päätöksen perusteluihin mainiten, että päätöksessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista todetaan, että kestäväan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiselä voidaan merkittävästi vaikuttaa ilmastonmuutokseen, talouteen ja energiavarmuuteen ja että päätöksen mukaan useat yhdyskuntarakenteeseen, liikkumiseen ja energiahuoltoon liittyvät tavoitteet tukevat toteutuessaan ja yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa Suomen siirtymistä kohti vähähiilistä ja resurssitehokasta yhteiskuntaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kyseinen asemakaavan muutos oli merkittävä maankäyttösuunnitelman mukainen täydennysrakentamiskohde, joka liittyi metron rakentamisesta Espoon kaupungille seuranneisiin MAL-tavoitteiden mukaisten velvoitteiden toteuttamiseen ja tehokkaan täydennysrakentamisen osoittamiseen metroaseman läheisyyteen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti.

Asiassa oli siis kuitenkin kyse luonnonsuojelulain soveltamisesta eikä poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä koskevassa asiassa sovelleta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (ja MAL-sopimukseen) nojaavat perustelut KHO:n argumentaatioissa toimivatkin tässä tapauksessa ensisijaisesti selvityksenä, joka ilmaisi LSL 49.3 §:n mukaista poikkeusta edellyttävän hankkeen merkitystä yleisen edun kannalta. Kyse ei näin ollut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden lakisääteisestä vaikutuksesta luonnonsuojelulain mukaiseen päätökseen, ei edes MRL 24.1 §:n mukaisen viranomaisvaikutuksen mielessä.²⁹⁵

Vuosikirjaratkaisu KHO 2021:185 (ään. 5–4) puolestaan koski maankäyttö- ja rakennuslain mukaista rakennuksen *purkamislupaa*. Kyse oli lähtökohtaisesti (valitettavan) tyyppillisestä purkamislupaa koskevasta kiistatilanteesta, jossa alueella oli voimassa kulttuuriperinnön osalta vanhentunut (tässä tapauksessa vuonna 1980 vahvistettu) asemakaava, mutta suojelukysymyksen tutkimiseksi asemakaavaa muuttamalla ei ollut myöskään aikomusta huolimatta siitä, että kyseiset rakennukset sisältyivät valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä koskevaan RKY-inventointiin. Korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö katsoi purkamisluvan edellytysten olevan asiassa olemassa, nojaten olennaisesti korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä luotuun tulkintaan jonka mukaan, jollei rakennusta asemakaavalla tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla päätetä kohtuullisessa ajassa suojella tai tällainen asia ole tullut kohtuullisessa ajassa vireille, eikä muutakaan toimenpidettä rakennuksen suojelemiseksi ole

295 Ratkaisussa sinänsä viitattiin MRL 24.2 §:n ohjausvaikutussäännökseen, joka enemmistön ratkaisussa korosti sitä seikkaa, että puheena olevaa asemakaavaa laadittaessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulisi ottaa huomioon. Vähemmistöön jääneet puolestaan katsoivat, ettei valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tai MAL-sopimuksen varsin yleispiirteisistä tavoitteista ole johdettavissa kyseiselle suunnittelualueelle vähimmäismäärää asuinrakentamiselle tai asukasmäärälle metroaseman läheisyydessä, vaikka mainitut tavoitteet voivat sinänsä perustella luontodirektiivin tarkoittamaa pakottavaa syytä. Kyse oli vähemmistön mukaan erityisesti siitä, että alueidenkäyttötavoitteista ja MAL-sopimuksesta ei ollut suoraan johdettavissa kaupungin esittämää vähimmäismäärää asuinrakentamiselle tavalla, joka olisi ollut objektiivisesti todennettavissa.

vireillä, rakennuksen purkamiselle ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentissa säädettyjä esteitä.²⁹⁶

Enemmistö ei ratkaisussa viitannut valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, mutta vähemmistö näin teki. Vähemmistön äänestyslausunnossa viitattiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutusta koskevaan MRL 24.2 §:n säännökseen, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista ja edelleen kulttuuriympäristöjä koskevaan valtakunnalliseen alueidenkäyttötavoitteeseen, jonka mukaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta huolehditaan.²⁹⁷ Vähemmistö viittasi selvityksenä myös museoviranomaisen lausuntoon, jossa todettiin muun ohella purkamislupahakemuksen koskevan 15:tä kulttuurihistoriallisesti merkittävää rakennusta, jotka muodostivat noin puolet valtakunnallisesti merkittävän tehdasalueen arvokkaasta rakennuskannasta, mikä merkitsi museoviranomaisen mukaan mitä todennäköisimmin valtakunnallisesti merkittävien arvojen tuhoutumista eikä näin ollen olisi ollut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden eikä maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n mukaista. Pääasiassa vähemmistön kanta kuitenkin perustui siihen selvityksiä koskevaan seikkaan, että lupapäätökset perustuivat keskeisesti näkemykseen, että purkamisluvassa tarkoitettujen rakennusten suojeluarvo olisi niiden huonon kunnon takia jo nyt suurelta osin menetetty ja että rakennusten korjaaminen johtaisi yhtä lailla suojeluarvojen menettämiseen. Asiakirjoista ei kuitenkaan vähemmistön mukaan ilmennyt, että näitä seikkoja kuten myöskään rakennusten käytettävyyttä olisi yksityiskohdaisesti ja dokumentoidusti selvitetty siten, että asiassa oltaisiin voitu varmistua siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset purkamisluvan myöntämiselle olisivat olleet käsillä sen johdosta, että rakennusten suojeleminen ei ole mahdollista kaavoituksellisin keinoin eikä myöskään rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla. Vähemmistön mukaan päin vastoin sen perusteella, mitä Museoviraston RKY-inventoinnissa, maakuntamuseon lausunnossa ja vuonna 2017 laaditussa tehdasalueen rakennettua kulttuuriympäristöä koskevassa selvityksessä oli rakennettun kulttuuriympäristön arvoista lausuttu, oli arvioitavissa, että tehdasalueen

296 Ks. rakennusperinnön suojeleminen koskevasta sääntelykokonaisuudesta ja siihen liittyvistä ongelmista esim. Heinilä 2021 b, s. 77–83, purkamislupia koskevasta oikeuskäytännöstä s. 124–125.

297 Samoin äänestyslausunnossa viitattiin myös maakuntakaavan ohjausvaikutukseen, sillä voimassa olevassa maakuntakaavassa alue oli merkitty valtakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi.

suojeluarvoja ei ollut ainakaan kokonaisuudessaan menetetty ja että useimpien purkamisluvassa tarkoitettujen rakennusten purkaminen merkitsisi maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentin vastaisesti rakennettuun ympäristöön sisältyvien arvojen hävittämistä sekä maakuntakaavan sisältö huomioon ottaen haittaisi myös kaavoituksen toteuttamista. Suojelukysymykset olisi siis vähemmistön kannan mukaan tullut käsitellä käytännössä kaavaa muuttamalla.

Näissä ratkaisuisissa tavoitteilla siis oli kuitenkin vain muuta argumentaatiota tukeva merkitys.²⁹⁸ Välittömästi kaavoitusta koskevaa julkaistua nykyisiä VATEja koskevaa oikeuskäytäntöä ei käytännössä ole, mihin ainakin yhtenä syynä voidaan arvioida olevan niiden abstraktius. Ratkaisujen vähäisyys saattaa toisin sanoen olla indikaattori niiden tosiasiallisen merkityksen vähenemisestä.

Hieman ennen nykyisten tavoitteiden hyväksymistä toisaalta luovuttiin myös maakuntakaavojen (ja kuntien yhteisten yleiskaavojen) vahvistamismenettelystä, joka erityisesti maakuntakaavoituksen osalta merkitsi näiden kaavojen systemaattista tarkastelua nimenomaisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta. Tämä systemaattinen tarkastelu tosiasiallisesti tuotti samalla myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista maakuntakaavoituksessa koskevaa oikeuskäytäntöä. Tällaista mekanismeja ei nykyisin ole, mikä näiden kaavojen osalta on omiaan vaikuttamaan myös näitä kaavoja koskevan julkaistun VATien soveltamiseen liittyvän oikeuskäytännön vähäisyyteen. Vahvistamismenettelystä luopuminen on toiselta puolen omiaan korostamaan VATien edellä käsiteltyjen sisällöllisten muotoilujen riittävän konkreettisuuden merkitystä, koska nykyisin tavoitteiden vaikuttavuus olisi saavutettava ilman tällaista säännönmukaista asiaan erikoistuneen viranomaisen tavoitteidenmukaisuustarkastelua.

Toisaalta myös jo aiemmissa toimivuusarvioinneissa VATEja on moitittu liiasta abstraktiudesta.²⁹⁹ Tämän tason instrumenttiin liittyneekin väistämättä sen suunnittelujärjestelmän mukaiseen rooliin kiinnittyvää yleispiirteisyyttä, jonka vuoksi väline ei kykene vastamaan kaikkiin odotuksiin konkreettisuudesta (tämän voi sanoa koskevan yleisemminkin

298 Luonnonsuojelulain 49.3 §:n mukaista poikkeusta koskevassa asiassa siis viitattiin samassa yhteydessä ja samaan tapaan myös MAL-sopimukseen, joka oikeudellisesti on osapuolten aiesopimuksen kaltainen tahdonilmaus, ei tämänkaltaisessa asiassa esimerkiksi tuomioistuinta sitova oikeuslähde.

299 Ks. Ylinen ym. 2013, s. 62–66. Myös esimerkiksi Hovilan (2016, s. 93) luonnehdinta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden korkeasta abstraktiotasosta ja epämääräisyydestä ja tähän liittyvästä ohjausvaikutuksen heikkoudesta koski jo aiempia, vaikkakin nykyisiä täsmällisempiä tavoitteita.

lähes kaikkea maankäytön suunnittelua koskevaa aineellista sääntelyä). Toisaalta aiempaa tavoitteistoa pidettiin selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa myös liian yksityiskohtaisena, sen esimerkiksi kuvattiin sisältäneen pikemminkin kaavamääräystasoista ohjausta.

Aiemman, vuoden 2008 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksen tavoitteena oli lisätä niiden vaikuttavuutta, mihin siis pyrittiin muun ohella tavoitteiden sanamuotoja täsmentämällä. Vuoden 2017 uudistus oli tässä suhteessa toisensuuntainen. Kun otetaan huomioon edellä kuvatun kaltainen MRL:n sääntely- ja päätöksentekoympäristö ja erityisesti nykyisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden varsin väljä sisältö, nykyisten tavoitteiden alemmanasteista kaavapäätöksentekoa ohjaava vaikutus ja lisäarvo suhteessa laissa säädettyihin kaavojen sisältövaatimuksiin on väistämättä arvioitava nykyisin selvästikin aiempaa vähäisemmäksi. Oikeuskäytännön perusteella ei kuitenkaan ole tehtävissä johtopäätöksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viimeisimmän muutoksen vaikutuksista muutoin kuin pohtimalla (epäilemättä lopulta useampia) syitä siihen, miksi tätä oikeuskäytäntöä ei varsinaisesti ole.

Myös selvityshankkeen yhteydessä toteutetun kyselyn perusteella vuoden 2017 tavoitteiden merkitys – ja erityisesti yksityiskohtaisemman kaavoituksen osalta – vaikuttaa aiempaa epäselvemmältä. Aiemmat tavoitteet määrittivät täsmällisemmin esimerkiksi ne suunnittelutasot, joille yksittäiset tavoitteet kohdistuivat ja sisälsivät joiltakin osin jopa suoraan detaljikaavoitukseen kohdistettuja erityistavoitteita.

Sidosryhmävuorovaikutuksessa nykyiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koettiin usein lähinnä tulevaisuutta kuvaileviksi visioiksi konkreettisten tavoitteiden sijaan. Tämän seurauksena osa esimerkiksi sidosryhmäkyselyn vastaajista koki, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat varsinkin kuntakaavoituksessa huomioiduksi lähinnä vain siten, että niistä kirjoitetaan maininta kaavaslostukseen. Kyse on siis valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pelkästään muodollisesta huomioimisesta ilman, että ne varsinaisesti vaikuttaisivat kaavojen sisältöön. Vastaavia käsityksiä tavoitteiden tämänkaltaisesta muodolliseksi jäävästä merkityksestä esitettiin myös työpajoissa.

Kyselyvastausten perusteella tämä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden abstraktius on myös omiaan lisäämään tulkintaerimielisyyksiä. Monien vastaajien mielestä tavoitteita tulisi konkretisoida ja priorisoida myös tulkintaerimielisyyksien vähentämiseksi. Konkreettisempia tavoitteita kaivattiin esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään, luontokadon torjumiseen ja maisema-arvojen vaalimiseen. Kyselyn vastauksissa tuotiin –aiempia tavoitteita koskevien selvitysten tapaan – esille haasteet keskenään ristiriitaisten VATien yhteensovittamisessa ja tavoitteiden priorisoinnissa. Sekä kyselyyn vastanneet että työpajoihin osallistuneet kokivat varsin laajalti, että tavoitteiden yhteensovittamista tulisi tehdä jo valtion tasolla.

Sidosryhmävuorovaikutuksessa nousivat esille hyvin selvästi myös toiveet ja odotukset tavoitteiden *jatkuvuudesta ja johdonmukaisuudesta* siitä huolimatta, että tarpeet myös tavoitteiden (enemmän taikka vähemmän säännölliselle) tarkistamiselle tunnustettiin. Perusteena tälle nähtiin erityisesti se, että maankäytön suunnittelu on pitkäjänteistä toimintaa, jossa yksittäisten kaavojen tavoitevuodet voivat olla useampien vuosikymmenten päässä ja näiden suunnitelmien mukainen yhdyskuntarakenne on lähtökohtaisesti

toteuduttuaan olemassa jopa vuosisatoja. Myös muun muassa tavoitteita koskevien tulkintakäytäntöjen kannalta pidettiin ongelmallisena, mikäli tavoitteet muuttuvat kovin tajaan tai merkittävästi. Edellä oikeuskäytännöstä tehtyjen huomioiden perusteella tähän käsitykseen voidaan yhtyä.

Tähänastiset tavoitteet ovat lähtökohtaisesti olleet sisällöllisiltä teemoiltaan sinänsä niin yhdenmukaisia kuin johdonmukaisiakin, mutta tavoitteiden tosiasiallinen rooli maankäytön suunnittelussa on tästä huolimatta edellä kuvatulla tavoin vaihdellut. Myös tämänkaltaista epäjatkuvuutta ja epäjohdonmukaisuutta on pidettävä niin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kuin suunnittelujärjestelmänkin kannalta epätoivottavana. Tavoitteiden määrän ja konkretian suhteen toiveet erityisesti sidosryhmäkyselyssä asettuivat paljolti johonkin tähänastisten tavoitteiden väliin. Selvityshankkeessa toteutettujen työpajojen viesti oli tältä osin kuitenkin varsin yhtenäinen: ne seikat, joita valtakunnallisella tasolla on tarpeen ohjata, on syytä punnita huolellisesti ja ohjata riittävän konkreettisesti ja vaikuttavasti. Nykyisiä tavoitteita kuvattiin osin myös kyselyvastauksissa muun ohella (valtionhallinnon) *toiveiden tynnyriksi*, josta puuttuu tavoitteiden ja niiden välisten suhteiden koordinointi ja konkretisointi.³⁰⁰

Tavoitteille olisikin pyrittävä jatkossa löytämään tietty, jossain määrin pysyvä tarkkuustaso eikä käyttää tavoitepääöstä muiden kuin alueidenkäyttöä koskevien aineellisten valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamiseen. Yksi vaihtoehto olisi määritellä erikseen pysyvämät, valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäyttöintressejä ja -tarpeita koskevat suuntaaviivat (esimerkiksi aiempien yleistavoitteiden tapaan) ja dynaamisemmat, näitä konkretisoivat ja toteuttavat konkreettisemmat toimeksiannot ja reunaehdot. Ensin mainitut olisi yhtenä vaihtoehtona mahdollista jopa sisällyttää lakiin samaan tapaan kuin esimerkiksi

300 Kyselyssä eri vastaajaryhmät myös vastasivat jossain määrin eri tavoin.

nykyinen MRL 4 a §:n kansallista turvallisuutta alueidenkäytössä koskeva säännös.³⁰¹ Tämänkaltainen ratkaisu on ollut esillä yhtenä vaihtoehtona myös jo joissakin aiemmissa lainsäädännön uudistuksissa. Tämänkaltainen ratkaisu olisi omiaan korostamaan lakiin kirjattujen suuntaviivojen pysyvyyttä ja jatkuvuutta, joskin siihen epäilemättä liittyisi myös omat haasteensa erityisesti, kun nämä yleisemmät suuntaviivat ja konkreettisemmat toimeksiannot ja reunaehdot muodostavat ideaalitalanteessa tiiviin kokonaisuuden.

301 Vuonna 2019 lakiin sisällytetyn säännöksen mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Aiempien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteissa todettiin paljolti tätä säännöstä vastaavasti, että alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvattava riittävät alueelliset edellytykset varuskunnille, ampuma- ja harjoitusalueille, varikotoiminnalle sekä muille maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksille. Samalla on huomioitava muun yhdyskuntarakenteen, elinympäristön laadun ja ympäristöarvojen asettamat vaatimukset. Lakiin sisällytetty säännös on siis laajempi, kattaen myös väestönsuojelun ja huoltovarmuuden. Aiempi tavoitemäärittely oli puolestaan jossain määrin konkreettisempi. Tämänhetkinen tilanne taas on se, että MRL 4 a §:n laintasoinen säännös on muotoilultaan tiukempi ja täsmällisempi kuin voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden mukaan "otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittäisedellytykset ja toimintamahdollisuudet." Tilanne on nurinkurinen.

Työpajoissa viitattiin VATien kehittämisessä myös eräisiin ulkomaisiin ratkaisuihin ja esimerkiksi Skotlannin National Planning Framework (NPF) mainittiin. Hieman samankaltaisia instrumentteja on myös esimerkiksi Irlannissa ja Englannissa. NPF kokoaa yhteen Skotlannin keskushallinnon eri sektoreiden suunnitelmia yhtenäiseksi kansalliseksi strategiaksi. Se tulee huomioida lakisääteisessä maankäytön suunnittelussa. Järjestyksessään kolmas Skotlannin kattava NPF (NPF3) valmistui vuonna 2014, NPF4 on paraikaa valmisteilla. Myös NPF on tietyllä tapaa kaksitasoinen, NPF3 sisältää pitkän tähtäimen (20–30 vuotta) kehittämisvision tai -strategian mutta tunnistaa tämän strategian toteuttamiseksi myös joukon konkreettisia (paikkaan sidottuja) kansallisesti tarpeellisia kehittämistoimenpiteitä tai -hankkeita (national developments) joita pyritään edistämään myös jo NPF:n voimassaoloaikana (noin 5 vuotta). NPF:ssa Skotlannin eri alueita, kaupunkiseutuja ja niiden alueidenkäyttöön liittyviä kysymyksiä käydään systemaattisesti läpi ja samalla tunnistetaan näille alueille omanlaisiaan identiteettejä ja rooleja Skotlannin kokonaisuudessa. Strategia on tässä mielessä huomattavankin yksityiskohtainen (ja kunnianhimoinen), mutta samalla tässä mielessä myös tehokas esimerkiksi valtion resurssien suuntaamisen näkökulmasta, joka on ilmeisen tärkeä näkökulma NPF:ssa. Se toteuttaa tässä mielessä myös osin samankaltaista tehtävää kuin MAL-sopimukset Suomessa suurimmilla kaupunkiseuduilla, kattaen kuitenkin lähtökohtaisesti koko Skotlannin alueen. Ulkomaisia esimerkkejä tarkasteltaessa on kuitenkin aina tunnistettava myös järjestelmien ja kulttuurienkin erilaisuus; esimerkiksi Skotlannissa ei ole maakuntakaavoituksen kaltaista suunnittelutasoa. Maakuntakaavatasoa voidaankin pitää tietynlaisena vahvuutena suomalaista järjestelmää moniin muihin verrattaessa.

<https://www.gov.scot/publications/national-planning-framework-3/>

<https://www.transformingplanning.scot/national-planning-framework/>

3.4 Valtakunnalliset inventoinnit osana tavoitepäätöksiä

Oman erityiskysymyksensä valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyen muodostavat tietyt valtakunnalliset inventoinnit ja niiden yhteys valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Nämä valtakunnalliset inventoinnit koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Ensimmäistä VAT-päätöstä tehtäessä nämä inventoinnit olivat:

- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, mietintö 66/1992)
- Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt (Museovirasto, rakennushistorianosasto, julkaisu 16, 1993)
- Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983)

Näihin nimenomaisiin inventointeihin viitattiin suoraan aiemmissa tavoitteissa. Kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevien erityistavoitteiden mukaan viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Kyseisen tavoitteen yhteydessä todettiin, että näillä inventoinneilla tarkoitetaan kulttuuriympäristöä ja luonnonperintöä koskevia viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun, ja että kyseistä VAT-päätöstä tehtäessä olemassa ovat yllä viitatuksi inventoinnit. Näin tietyt yksilöidyt valtakunnalliset inventoinnit saavat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta erityisen normatiivisen merkityksen.

Tällainen valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tehty suora viittaus tiettyä ajankohtana laadittuihin nimenomaisiin inventointeihin on merkinnyt myös sitä, että kun mainittuja inventointeja on tarkistettu, on jouduttu pohtimaan sitä, kuinka erityisesti VAT-päätöksen ja sitä uudempien inventointien suhde järjestetään. Tämän seurauksena, kun vuoden 1993 valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä koskeva RKY-inventointi vuonna 2009 ajantasaistettiin ja tarkistettiin, tehtiin tätä koskien erillinen valtioneuvoston päätös RKY 1993 -inventoinnin korvaamisesta vuoden 2009 tarkistuksella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamana inventointina. Päätös annettiin julkisanon jälkeen 22.12.2009.

Tämä asetelma ja tavoitteiden ja valtakunnallisten inventointien välinen suhde on vuoden 2017 tavoitteissa jossain määrin muuttunut. Kulttuuriympäristöä koskevan nykyisen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen mukaan ”huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta”. Itse tavoitteissa ei aiemmasta poiketen viitata nimenomaisiin inventointeihin, joissa nämä arvot

lähtökohtaisesti kuvataan. Tavoitteiden perusteluosiossa kuitenkin todetaan, että suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Edelleen perustelujen mukaan alueidenkäytössä on tarpeen tunnistaa nämä alueet ja ottaa huomioon siten, että niiden arvot turvataan. Vaikka vuoden 2017 tavoitepäätöksessä ei viitata perusteluissakaan tiettyinä ajankohtana laadittuihin yksilöityihin inventointeihin, todetaan päätöksen perusteluissa, että valtioneuvosto päättää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten inventointien korvaamisesta uusilla inventoinneilla.

Vaikka valtakunnallisten inventointien ja VATien yhteys on näin aiemmasta tietyllä tapaa ohentunut, päätöksessä edelleen todetaan valtakunnallisten inventointien päivytyksen edellyttävän valtioneuvoston päätöstä niiden statuksesta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamana valtakunnallisena inventointina. Niillä siis edelleen katsotaan olevan erityinen asema valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tietynlaisena liiteaineistona.³⁰²

Pohdittaessa inventointien asemaa ja suhdetta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on kiinnitettävä huomiota siihen, että kyse on nimenomaan *inventoinneista*. Nämä inventoinnit eivät sisällä ensisijaisesti *normatiivista* informaatiota vaan *tosiasioita* koskevaa selvitystä. Tämä normatiivisen ja tosiasia-aineiston välinen ero on syytä tunnistaa, vaikka normatiivinen ja faktuaalinen kietoutuvatkin oikeudellisessa päätöksenteossa monisäikeisesti yhteen. Esimerkiksi nyt puheena olevan kaltaiset inventoinnit onkin joskus saatettu luokitella esimerkiksi *soft law* -aineistoksi. Ja vaikka kyse onkin ensisijaisesti tosiasiaselvityksestä, sisältää tiettyjen kohteiden määrittely esimerkiksi *valtakunnallisesti merkittäviksi* väistämättä myös arvoarvostelman, joka jo itsessään viittaa siihen, että tällaiset kohteet ovat arvokkaita ja näin säilyttämisen arvoisia.³⁰³

Mainittuja inventointeja on kuitenkin joka tapauksessa syytä tarkastella nimenomaan tosiasiota koskevana selvityksenä. Niiden merkitys on siinä, että kun maankäyttö- ja rakennuslain ja sen nojalla annettujen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kulttuuriympäristön säilyttämiseen tai näiden arvojen huomioon ottamiseen velvoittavia normeja sovelletaan, nämä inventoinnit ovat näissä soveltamistilanteissa ilmaisemassa sitä, missä

302 Ks. esim. Ympäristöministeriön kirjeen (23.12.2009, dnro YM3/533/2009) muodossa jaeltu Museoviraston, Kuntaliiton ja ympäristöministeriön muistio valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja kulttuuriympäristöstä, jossa (s. 1) todetaan, että "valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen oikeudellinen asema perustuu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksiin."

303 Ks. Heinilä 2005, s. 271, laajemmin s. 270–272.

ja minkälaisia tällaisia valtakunnallisia arvoja on. Kyse on asiantuntijoiden tuottamasta tiedosta (jonka tuottamisessa on toki oltu vuorovaikutuksessa eri tahojen kanssa), ei normeista. Tämä inventointien luonne merkitsee samalla myös sitä, että edellä viitatus kaltaisen valtioneuvoston päätös tietyn inventoinnin asemasta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisena inventointina on käytännössä yksinomaan muodollinen.

Tämä käy ilmi myös 22.12.2009 annettua valtioneuvoston päätöstä koskeneesta korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisusta KHO 2010:41. Korkein hallinto-oikeus poisti päätökseen liittyneen valitusosoituksen ja jätti päätöksestä tehdyn valituksen tutkimatta todeten muun ohella, että tällaisen päätöksen tekemisestä ei ollut säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa tai muussakaan laissa. Valituksenalaisella päätöksellä ei myöskään KHO:n mukaan ollut mitään osin muutettu valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tehtyjä päätöksiä. Päätöksellä oli ainoastaan muutettu inventointia, joihin valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteita koskevassa päätöksessä oli viitattu. Inventoinnin tarkistamisen yhteydessä muuttuneen *tietopohjan ja -aineiston* merkitys tuli ratkaistavaksi vasta myöhempää alueidenkäytön suunnittelua tai muita yksittäisiä hallintopäätöksiä koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvoston päätös ei sisältänyt hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua ratkaisua. Tämän vuoksi valtioneuvoston päätökseen liitetty valitusosoitus oli poistettava ja valitus jätettävä tutkimatta.

Edellä sanottu merkitsee myös, että valtakunnalliset inventoinnit eivät välttämättä edes tarvitsisi tämänkaltaista muodollista, erilliseen päätökseen perustuvaa kytkentää valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vaikuttaakseen näitä alueita koskeviin alueidenkäyttöpäätöksiin. Kun tavoitteissa edellytetään huolehtimaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta ja esimerkiksi valtakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt on määritelty niitä koskevassa selvityksessä, tällainen selvitys vaikuttaa joka tapauksessa päätöksenteossa, kun lakiin ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin perustuvaa vaatimusta näiden arvojen turvaamisesta sovelletaan eli määritellään sitä, minkälainen ratkaisu kussakin soveltamistilanteessa on oikea tai mahdollinen.

Esimerkiksi RKY-kohteita koskevassa päätöksenteossa ongelma ei yleensä ole se, onko kyse valtakunnallisesti merkittävästä rakennetusta kulttuuriympäristöstä vaan se, minkälaiset toimenpiteet näissä ympäristöissä ovat mahdollisia. Tämä on jotakuinkin säännönmukaisesti oikeudellisesti haastava kysymys. Tätä kysymystä määriteltäessä valtakunnalliset inventoinnit ovat tärkeässä asemassa, nimenomaan tosiasiaselvityksenä.

Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2019:137 kaupunginvaltuuston hyväksymässä asemakaavamuutoksessa tontti ja osa viereisestä katualueesta

oli osoitettu asuinkerrostalojen korttelialueen tontiksi, jolle oli osoitettu porrastetun II–V-kerroksisen kerrostalon rakennusala, ja jolle oli osoitettu asuinrakennusoikeutta enintään 1 820 kerrosneliömetriä ja liikerakennusoikeutta vähimmäismäärältään 50 kerrosneliömetriä. Katualueelle oli lisäksi osoitettu katuaukio/tori, joka katkaisi nykyisen moottoriajoneuvojen läpiajoliikenteen. Asemakaavan muutoksella osoitetun tontin ja katuaukion/torin muodostama kokonaisuus sisältyi valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristökohteeseen Pirkkolan omakotialue ja rintamamiestalot. Oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa asemakaavan muutosalue oli pientalovaltaista asuinalueita ja sitä koski merkintä kulttuurihistoriallisesti, rakennustaiteellisesti ja maisemakulttuurin kannalta merkittävä alue. Tontilla sijainnut rakennus ei KHO:n ratkaisun mukaan edustanut RKY-alueen suojeluperusteena ollutta rakennuskantaa eikä tonttiin kohdistunut voimassa olevassa asemakaavassa suojelumerkintää.

Hallinto-oikeus oli A:n ja omakotiyhdistyksen valituksesta kumonnut asemakaavamuutoksen tontin ja katuaukion/torin osalta. Asiassa oli kaupunginhallituksen valituksesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavana kysymys siitä, oliko asemakaavamuutoksessa tältä osin otettu valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja oikeusvaikutteinen yleiskaava riittävästi huomioon ja täyttikö asemakaava maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa säädetyn rakennetun ympäristön vaalimista koskevan sisältövaatimuksen.

Asemakaavamuutoksessa tontille osoitettu asuinkerrostalo poikkesi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kokoluokaltaan ja massoitteeltaan merkittävästi RKY-alueella toteutuneesta pientalorakentamisesta ja muutti tontin lähiympäristön kaupunkikuvaa. Kaavamuutoksen lainmukaisuutta arvioitaessa oli otettava huomioon tontin sijainti laajan RKY-alueen reunassa leveähkön katualueen varressa osittain nykyisten katujen risteysalueella sekä se, että risteysalueen ja sen lähiympäristön maisemakuva muuttuisi joka tapauksessa merkittävästi asemakaavassa tonttia vastapäätä osoitettujen IV- ja V-kerroksisten asuinkerrostalojen rakentamisen johdosta. Katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella tontille osoitetun rakentamisen kaupunkikuvallinen vaikutus RKY-alueella oli tontin lähiympäristöä lukuun ottamatta KHO:n mukaan vähäinen. Osaltaan asemakaavamuutoksen vaikutusta RKY-alueen maisemakuvaan vähensivät myös kerrosluvun porrastus sekä tonttia koskevat asemakaavamääräykset, jotka muun ohella edellyttivät rakennuksen sopeuttamista kulttuurihistoriallisesti arvokkaaseen ympäristöön.

Asemakaavamuutoksella ei KHO:n mukaan ollut merkityksellistä vaikutusta RKY-alueen sisäiseen kaupunkikuvaan tai alueen yhtenäisen rakennuskannan muodostamaan kokonaisuuteen ja miljööseen. RKY-alueen kulttuurihistorialliset, rakennustaiteelliset ja maisemalliset ominaispiirteet säilyivät.

Maisemakuvan muutos RKY-alueen reunalla ei merkinnyt rakennetun ympäristön erityisten arvojen häviämistä. Asemakaavamuutoksessa oli näin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan riittävästi otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja oikeusvaikutteinen yleiskaava eikä kaavapäätös ollut rakennetun ympäristön vaalimista ja siihen liittyvien erityisten arvojen hävittämiskieltoa koskevan asemakaavan sisältövaatimuksen vastainen.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:26 puolestaan kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt asemakaavan muutoksen, joka mahdollisti valtakunnallisesti merkittävään rakennetun kulttuuriympäristön kohteeseen (RKY) sisältyvään Vaasan Höyrymyllyn rakennuskokonaisuuteen kuuluvan betonisiiloston purkamisen sekä uuden asuin-, liike- ja toimistorakennuksen rakentamisen siiloston paikalle. Yleiskaavassa betonisiilosto sisältyi RKY-rajasta mukailevaan laajahkoon sk-1 -rajaukseen, jolla rakennustaiteellisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennuskanta tuli säilyttää. Asiassa oli kysymys erityisesti siitä, täyttikö asemakaavan muutos maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty yleiskaavan ohjausvaikutusta ja rakennetun ympäristön vaalimista koskevat edellytykset ja siitä, perustuiko kaava näiltä osin riittäviin selvityksiin.

Kaavamuutosalueella sijaitsevalla betonisiilostolla oli saadun selvityksen perusteella rakennushistoriallisia arvoja, jotka liittyivät erityisesti Vaasan Höyrymyllyn alueen historialliseen kerroksellisuuteen ja rakennustyyppien moninaisuuteen. Betonisiiloston rakennetun ympäristön ja kulttuurihistorian kannalta keskeisin merkitys liittyi selvitysten mukaan kuitenkin siihen, että siilosto oli osa Vaasan Höyrymyllyn rakennuskokonaisuutta ja Vaasan rantapuistovyöhykkeen sekä sillä olevien julkisten rakennusten muodostamaa kokonaisuutta. Vaikka betonisiilostolla oli todettu olevan rakennushistoriallisia arvoja, kysymys ei kuitenkaan ollut Vaasan Höyrymyllyn rakennuskokonaisuuden merkittävimmästä osasta, eikä siilostolla selvitysten mukaan ollut keskeistä merkitystä myöskään laajemmassa RKY-alueen muodostamassa kokonaisuudessa tai kaupungin maisemakuvassa. Vaasan Höyrymyllyn uudemman siilo-osan purkaminen ei siten KHO:n mukaan merkinnyt alueen rakennettuun ympäristöön tai kulttuurihistoriaan liittyvien arvojen olennaista heikentymistä. RKY-alueen kulttuurihistorialliset, rakennustaiteelliset ja maisemakulttuurin mukaiset keskeiset ominaispiirteet säilyivät betonisiiloston purkamisesta huolimatta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaavaratkaisun mahdollistaman uudisrakentamisen enimmäismitoitus oli olemassa olevaan tilanteeseen nähden pienempi. Uudisrakennuksen rakennusala oli sijoitettu noin kymmen metrin etäisyydelle jäljelle jäävästä Höyrymyllyn punatiilisestä osasta, ja betonisiilostoon aikaisemmin päättynyt Museokatu oli vuoden 1855 asemakaavaa mukaillen osoitettu kaavamuutoksessa jatkumaan rantaan asti.

Höyrymyllyn kulttuurihistoriallisten piirteiden säilyminen oli lisäksi turvattu uudisrakennuksen korkeutta, rakennusmassan porrastamista ja rakennuksen suunnittelua koskevilla kaavamääräyksillä. Asemakaavan muutoksessa oli KHO:n mukaan otettu riittävästi huomioon oikeusvaikutteinen yleiskaava eikä kaavamuutos heikentänyt RKY-kohteen rakennetun kulttuuriympäristön arvoja asemakaavalle säädettyjen sisältövaatimusten vastaisesti. Kaupunginvaltuusto oli voinut harkintavaltansa puitteissa hyväksyä asemakaavan muutoksen.

Rakennetun kulttuuriympäristön suojelu on yksi niistä kysymyksistä, joissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys voi olla suuri myös detaljikaavatasolla.³⁰⁴ Myös ensimmäisessä VAT-päätöksessä todetaan, että vaikka maakuntakaavoitus on keskeinen tavoitteiden konkretisoinnin ja toteuttamisen kannalta, on osa tavoitteista sellaisia, että ne eivät sovellu yli-päätään käsiteltäväksi maakuntakaavatasolla (päätöksessä viitataan esimerkiksi tiettyihin elinympäristön laatua koskeviin tavoitteisiin). Samoin päätöksessä viitataan tilanteisiin, joissa tavoitteita ei vielä ole konkretisoitu maakuntakaavoituksessa.³⁰⁵ Maankäytön suunnittelu ei tosiasiaa toteudukaan ylhäältä alas, vaan eritasoinen suunnittelu voi olla esimerkiksi kulttuuriympäristön kannalta erilaisessa vaiheessa.³⁰⁶ Maankäytön suunnittelun toteutuminen silloin, kun suunnittelu on tarpeen, on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta keskeistä.

Erillinen valtioneuvoston päätös näistä inventoinneista VATEissa tarkoitettuina inventointeina tietenkin tuo esiin ja korostaa näiden inventointien erityistä asemaa alueidenkäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Samoin tavoitteiden ja inventointien selvä kytkentä tekee niiden merkityksen myös osallistahoille selvästi näkyväksi. Tällainen kytkentä lienee kuitenkin mahdollinen myös ilman, että valtioneuvosto tekisi asiasta erillisen muodollisen päätöksen aina inventointeja tarkistettaessa. Nykyisessä päätöksessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ei ole alun perinkään yksilöity sitä, mitkä nimenomaiset inventoinnit ovat tavoitteiden perusteluissa viitattuja viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja.

304 Tämä johtuu paitsi näiden arvojen luonteesta, myös erityisesti siitä, että kulttuuriympäristön suojelu toteutetaan edellä kuvatulla tavoin keskeisiltä osin kaavoituksella ja nimenomaan asemakaavoituksella.

305 Ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 47.

306 Tämänkaltaisen tilanteen yleisyys ja myös ongelmallisuus kulttuuriympäristönäkökulmasta käy ilmi esim. purkamislupia koskevasta oikeuskäytännöstä. Ks. aiemmin käsitellyn vuosikirjaratkaisun KHO 2021:185 ohella esim. KHO 2020:158 ja KHO 12.12.2008 T 3237 (Irs).

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja valtakunnallisten inventointien suhteen ratkaisemisessa on siis huomattava määrä vapausasteita. Inventoinnit on mahdollista valmistella ja hyväksyä irrallaankin valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, tai – niin haluttaessa – kytkeä näiden inventointien valmistelu tiiviistikin VATEja koskevaan päätöksentekoon. Inventoinneissa päätetään siis kuitenkin perimmiltään toisentyypisistä kysymyksistä kuin valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, jotka ovat ensisijaisesti nimenomaan normeja. Tosiasiat eivät ole ensisijaisesti poliittisessa päätöksenteossa ratkaistava kysymys; keskustelun kohteena ne toki voivat olla ja niiden selvittämiseen kuuluu olennaisena osana myös vuorovaikutus eri tahojen kanssa.³⁰⁷

Vaikka inventoinneissa on kyse tosiasiaselvityksestä, ei tällainen valtakunnallisesti merkittävien kohteiden määrittely toisaalta koskaan voi myöskään olla täysin arvoarvostelmista puhdasta ja myös inventointien valmistelun puitteissa tehdään valintoja valmistelun yhteydessä tuotettavan tiedon perusteella. Näin myös niiden valmistelussa on tarpeen esimerkiksi huolehtia riittävän laajasta vuorovaikutuksesta muun ohella mahdollisimman laaja-alaisen ja kattavan näkemyksen muodostamiseksi ja myös hyväksyttävyyden takaamiseksi. Tästä näkökulmasta inventointien valmistelu enemmän taikka vähemmän samaan tapaan kuin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteetkin voi olla perusteltua. Edellä kuvatun kaltainen olennainen ero on kuitenkin syytä näiden välillä tunnistaa, eikä rinnastaa liiaksi inventointeja ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Tämä ero heijastuu myös siihen, mikä on tällaisten inventointien suhde aiemmin käsiteltyihin suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua koskeviin oikeudellisiin velvoitteisiin. SEA-direktiivin tarkoittamat suunnitelmat ja ohjelmat ovat lähtökohtaisesti varsin laaja joukko *viranomaisten valmistelemaa tai laatimia* suunnitelmia tai ohjelmia, joita *lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät* (2 art.).³⁰⁸ Direktiivin tarkoittamat suunnitelmat ja ohjelmat ovat kuitenkin lähtökohtaisesti jotakin muuta kuin vain tosiasiatiedon tuottamista, niillä tähdätään joidenkin toimenpiteiden toteuttamiseen.³⁰⁹ Tähän liittyy myös direktiivin soveltamisalan kannalta keskeinen kysymys siitä, onko tällaisella suunnitelmalla

307 Myös inventointien ja niihin sisällytettyjen kohteiden seuranta on tarpeen. Näillä alueilla tapahtuu eri syistä, eikä vähiten maankäyttöhankkeiden (kuten edellä viitatuista KHO:n vuosikirjaratkaisuistakin käy ilmi) seurauksena muutoksia. RKY-kohteet voivat olla varsin laajojakin, milloin kysymys myös siitä, minkälaiset muutokset näillä alueilla ovat valtakunnallisten arvojen säilymisen kannalta hyväksyttäviä, on erityisen vaikea.

308 Valtakunnalliset inventoinnit eivät nimenomaisesti perustu lakiin, vaan esim. Museoviraston valmistelemaat ja hyväksymät inventoinnit nojaavat Museoviraston yleisiä tehtäviä koskeviin Museovirastosta annetussa laissa (282/2004) ja asetuksessa (407/2004) annettuihin säännöksiin, joissa Museoviraston tehtäviksi määritellään muun muassa kulttuuriperinnön tutkimisesta ja sitä koskevan tiedon tallentamisesta huolehtiminen.

309 Direktiivin soveltamisohjeessa (Euroopan komissio, s. 6) viitataan mm. asiakirjoihin, joissa ”mennään aikomuksia pidemmälle ja määritellään tulevia toimia”.

taikka ohjelmalla *merkittäviä ympäristövaikutuksia*. Valtakunnallisen (tai ylipäätään minkä tahansa) inventoinnin tuottamalla tosiasiatiedolla ei *yksinään* ole normatiivisia eikä sen enempää ympäristövaikutuksiakaan siitä huolimatta, että ne ilmaisevat tiettyjä arvoja ja implikoivat epäsuorasti, että nämä arvot tulisi eri päätöksentekoprosesseissa huomioida. Näin inventoinnit eivät ainakaan lähtökohtaisesti kuulu SEA-direktiivin tai SOVA-lainsäädännön soveltamisalaan.³¹⁰ Tämä ei siis kuitenkaan tarkoita, etteikö myös niiden valmistelussa olisi tarve avoimeen valmisteluun ja sidosryhmävuorovaikutukseen.

310 Inventointien suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ei ole myöskään sen kaltainen, että ne olisivat osa VATien (joka on SEA-direktiivin tarkoittama suunnitelma tai ohjelma) valmistelun yhteydessä laadittuja selvityksiä VATien perusteiksi. Ne ovat itsenäisiä selvityksiä, joilla voi olla ja on merkitystä tosiasiaselvityksenä myös ilman erityistä suhdetta VATEihin.

4 Selvityksen tulokset ja johtopäätökset tavoitteiden kehittämistä koskien

4.1 Oikeudellisen tarkastelun tulokset

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmää ei voida sen joustavan sääntelyn ja soveltamiskäytäntöjen tarkastelun perusteella pitää erityisen tehokkaana toteuttamaan sääntelylle asetettuja moninaisia tavoitteita. Valtion rooli alueidenkäytön suunnittelussa on nykyisin varsin vähäinen erityisesti aiemmin kuvattujen moninaisten lainsäädäntömuutosten seurauksena.³¹¹ Suomessa kunnat ovat merkittävimmät alueidenkäytön suunnittelun toimijat, ja paikallisella tasolla tehdään myös valtakunnallisten intressien kannalta hyvin merkittäviä päätöksiä. Siksi järjestelmä tarvitsee myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kaltaista instrumenttia.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on siis maankäytön suunnittelujärjestelmässä oma tärkeä tehtävänsä. Tähän nähden MRL:n sääntelyä, joka ei sisällä varsinaista velvollisuutta tavoitteiden antamiseen, olisi mahdollista kehittää siitä huolimatta, ettei sääntelyn puute ole tässä suhteessa muodostanut käytännön ongelmaa. Tavoitteiden antamista ja ajan tasalla pitämistä koskeva velvollisuus olisi yhdenmukainen suunnittelujärjestelmän muiden instrumentteja koskevien säännösten kanssa. Annettavien tavoitteiden tulisi kuitenkin olla myös sisällöltään sellaisia, että ne myös tosiasiallisesti täyttävät MRL:n järjestelmän mukaisen tehtävänsä. Tämänkaltaisen viesti välittyi varsin laajasti myös sidosryhmiltä selvityshankkeen kuluessa. Siltä osin kuin tavoitteita katsotaan tarpeellisiksi antaa, niiden tulisi olla riittävän vaikuttavia.³¹²

311 Ks. myös ESPON 2018, s. 21.

312 VATien tarpeesta ja merkityksestä eduskunnan ympäristövaliokunta totesi ensimmäisten tavoitteiden valmistelun yhteydessä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden "antaminen on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtioneuvoston harkinnassa. Ympäristövaliokunta pitää varsin tärkeänä, että valtioneuvosto hyväksyy valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Näin uuden lain tarkoittama alueiden käytön suunnittelujärjestelmä saadaan tasapainoiseksi kokonaisuudeksi. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaikkien valtion viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (24 § 1 mom.). Eri puolilla valtionhallintoa tehdään alueiden käytön kannalta keskeisiä suunnitelmia ja päätöksiä. Myös tästä näkökulmasta on tärkeää, että valtioneuvosto antaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Niiden avulla voidaan sovittaa yhteen eri hallinnonalojen keskeiset alueidenkäyttölliset tarpeet valtakunnalliseksi näkemykseksi." YmVM 10/2000 vp, s. 3.

Myöskään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamismekanismit ristiriita-tilanteissa eivät ole erityisen tehokkaita. MRL 177 §:n soveltamisen osalta on selvästi ollut myös toimivaltaisen viranomaisen (ympäristöministeriö) valinta, että menettelyä on käytetty äärimmäisen säästeliäästi. Tämä käytäntö saattaa osaltaan vaikuttaa myös niin, ettei esityksiä menettelyn soveltamiseksi esimerkiksi viranomaisten toimesta välttämättä tehdä. MRL 178 §:ää ei ole toistaiseksi sovellettu, joskin nykyisiin tavoitteisiin olisi säännöksen soveltamista varsin vaikea perustaa. Se kuitenkin soveltuu nimenomaisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen. Toisaalta MRL 178 §:n määräystä koskevat säännökset eivät sisällä kaikkia niitä menettelyn tehokkaaseen toteutumiseen tähtäviä tehostamismekanismeja, joita MRL 177 §:ään sisältyy, ja itse tavoitteen toteuttamisen kannalta menettely on väistämättä hidaskäyttö. Tällaisen, myös käytännössä toimivan instrumentin olemassaolo MRL:n järjestelmässä on kuitenkin tärkeää. Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten toteuttamisenkin on katsottu osaltaan edellyttävän, että ministeriöllä tulee olla tietty vaikutusvalta maakunta- ja kuntatasolla tehtäviin maankäyttöratkaisuihin.³¹³

Tavoitteiden toteutumisen valvontamekanismit ovat viimeisten vuosien aikana ohentuneet. Tähän on vaikuttanut muun ohella maakuntakaavojen (jotka siis ovat VATien toteuttamisessa keskeisessä asemassa) vahvistamismenettelystä luopuminen ja ELY-keskusten valvontatehtävän supistaminen. Jälkimmäinen on merkinnyt erityisesti sitä, että sellaiset valtakunnalliset intressit, joihin vaikutetaan vähittäin monien yksittäisten päätösten ajallisessa jatkumossa (kuten alueidenkäyttö viime kädessä aina toteutuu), voivat jäädä vaille riittävää huomiota. Järjestelmää kehitettäessä on tarpeen pyrkiä myös luomaan varmistusmekanismit sille, että tavoitteet myös tosiasiasa toteutuvat.

313 Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 897. Mainituilla instrumenteilla on nähty olevan merkitystä myös elinkeinoelämän kannalta, ks. Elinkeinoelämän keskusliitto 2022, s. 21. Julkaisussa (s. 7) viitataan myös valtakunnallisia hankkeita koskeviin tavoitteisiin liittyen oikeustilan selventämistarpeisiin siten, että VATien soveltumisesta myös valtakunnallisiin hankkeisiin säädettäisiin laissa.

Sidosryhmäkyselyssä vastaajilta kysyttiin, ovatko muut kuin VATEja koskevat lainsäädännössä tapahtuneet muutokset vaikuttaneet valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Kaikista vastaajista 30 prosenttia oli tunnistanut valvontaviranomaisen roolin kaventumisen vuonna 2017. Neljännes kyselyyn vastanneista maakuntakaavoittajista ja kansalaisjärjestöjen edustajista katsoi, että maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopuminen vuonna 2016 on vaikuttanut VATien rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Maakuntakaavoittajista 13 prosenttia katsoi, että valvontaviranomaisen roolin kaventuminen vuonna 2017 on vaikuttanut VATien rooliin. ELY-keskuksen ympäristövastuualueella tai ympäristöministeriössä työskentelevistä kaksi kolmannesta arvioi tämän vaikuttaneen VATien rooliin suunnittelujärjestelmässä.

Muutoksen tunnistaneilta vastaajilta kysyttiin myös, oliko muutos haitallinen vai hyödyllinen. Kaikista kysymykseen vastanneista enemmistö (76 %) näki muutoksen olevan haitallinen, mutta 24 prosenttia katsoi sen myönteiseksi. ELY-keskuksen ympäristövastuualueella tai ympäristöministeriössä työskentelevistä kaikki katsoivat muutoksen olevan haitallinen. Kysymykseen vastanneista maakuntakaavoittajista puolestaan puolet piti muutosta haitallisena ja puolet myönteisenä. Kuntakaavoittajista 56 prosentin mielestä muutos oli myönteinen ja 44 prosentin mielestä haitallinen.

Vastaajia myös pyydettiin kuvaamaan muutosta. Muutoksen myönteisenä kokeneet olivat sitä mieltä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys on korostunut ja alueellinen näkökulma vahvistunut, kun kunnille on jätetty riittävästi tilaa toimia. Muutoksen haitalliseksi kokeneet perustelivat vastaustaan sillä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontaroolin poistumisen myötä valtakunnallisia ja maakunnallisia asioita huomioidaan vähemmän kuntien kaavoituksessa. Vastauksissa nostettiin myös esille, että toimivallan rajoituksen vuoksi kokonaisuuden hallinta ja VATien edistäminen osittain vaikeutuu, kun useampi suunnitelma saattaa yhdessä tuottaa maakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia.

Vaikka valtakunnallisten tavoitteiden riittävän selkeästä määrittelystä ja myös niiden käytännön toteuttamisesta on huolehdittava, on toisaalta huomioitava myös se, että maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa jää riittävä ja asianmukainen tila paikallisille ratkaisuille. Tämä mahdollistaa sekä seudullisen ja paikallisen tason edustuksellisen demokration (kuntien itsehallinnon) että ideaalitulanteessa myös suunnittelumenettelyissä tapahtuvan suoran osallistumisen vaikuttavan toteutumisen maankäyttöratkaisuissa. Järjestelmä on tietyllä tapaa jännitteinen myös demokraattisen päätöksenteon eri tasojen välillä, ja näiden tasojen välinen riittävä tasapaino järjestelmässä lienee omiaan edesauttamaan sitä, että tehtävät ratkaisut ovat mahdollisimman hyviä *kaikissa* eri mittakaavoissa tarkasteltuna.

Muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa on edellytetty tarkastelemaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei lähtökohtaisesti ole PL 80 §:ssä tarkoitettuja välittömiä vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on pidetty ongelmallisina olennaisesti valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita välittömämmin yksilöiden oikeusasemaan vaikuttavia lakia alemman tasoisia säädöksiä. Perustuslain 80 § tulee toisaalta perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan tarkasteltavaksi periaatteessa myös aina konkreettisia VAT-päätöksiä annettaessa. Tämän seikan merkitystä kuitenkin vähentää se, että VAT-päätöksillä ei edellä kuvatulla tavoin lähtökohtaisesti ole PL 80 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on ohjausvaikutus kaavoitukseen (jossa se ei muodosta kaavojen sisältövaatimukseen nähden uusia oikeudellisia perusvaatimuksia) ja viranomaisvaikutus valtion viranomaisten toimintaan. Niillä ei ole maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia, kuten kaikilla kaavamuodoilla enemmän taikka vähemmän on.

Tilanne voi tietenkin muuttua tässä suhteessa, mikäli VAT-instrumenttia kehitettäisiin oikeusvaikutuksiltaan toisenlaiseksi kuin se nykyisin on. Näin on esimerkiksi, mikäli tavoitteita kehitettäisiin siihen suuntaan, että niillä voisi olla välittömiä maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia esimerkiksi siten, että tavoitteilla voitaisiin tehdä suoria hankkeiden sijoittamisratkaisuja.³¹⁴ Tämä edellyttäisi merkittäviä muutoksia sääntelyssä. Oikeudellisessa analyysissä kuvattujen (tässä suhteessa riman varsin korkeallekin asettavien) reunaehtojen puitteissa VAT-ratkaisut voisivat ainakin teoriassa olla joissain tapauksissa sinänsä nykymuodossaan varsin konkreettisia, erityisesti jos tietyille valtakunnalliselle hankkeelle olisi poikkeuksellisesti vain hyvin rajallinen määrä mahdollisia toteuttamisvaihtoehtoja. Tällaisissa tapauksissa kuitenkin myös muun ohella VATeja koskeville selvityksille ja vuorovaikutusmenettelyille johtuu muun ohella SOVA-lainsäädännöstä selvästi

314 Ks. tämänkaltaisesta pohdinnasta Hovila 2016, esim. s. 106–107. Valtakunnallisten, "ainutkertaisten" hankkeiden sijoittamisproblematiikkaa on pohtinut myös Hollo 2005.

tavanomaista suuremmat vaatimukset. Valtakunnallisesti merkittävien hankkeiden toteutaminen edellyttää toisaalta kuitenkin nykyjärjestelmässä aina myös kaavoitusta yhdellä taikka useammalla kaavatasolla.

Tavoitteita valmisteltaessa on tärkeää tunnistaa niiden vaikutusmekanismit. Ei ole perusteltua antaa sellaisia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden toteutumiseen niillä on vaikeaa tai mahdotonta vaikuttaa. Erilaisten nivelten kehittäminen sektorilakeihin on mahdollista, mutta se edellyttää monipuolista tarkastelua. Säädoskohtaiset huomioonottamisäännökset saattavat myös johtaa tulkintaongelmiin ja mahdollisiin epäjohdonmuksuuksiin (kun yksittäinen hanke voi esimerkiksi edellyttää useamman eri sektorilain lupia, joissa kaavoituksen merkitys on kussakin erilainen).

Viime kädessä tavoitteiden toteutuminen joka tapauksessa edellyttää, että tavoitteet konkretisoivia kaavoja laaditaan. Myös ympäristönkäyttöä koskevan erityislainsäädännön näkökulmasta VAT:it toteutuvat nimenomaan *kaavojen kautta*, sillä erityislainsäädännössä kaavojen (jossain määrin vaihtelevan sisältöiset) huomioonottamisvelvollisuudet ovat pikemminkin sääntö kuin poikkeus. Kaavoja toisaalta ei useinkaan laadita ainakaan ensisijaisesti näitä MRL:n järjestelmään nähden ulkoisia menettelyitä silmällä pitäen, ja kaavoilla tapahtuva ohjaus ei yleensä kykene tyhjentävästi määrittelemään esimerkiksi tietyn sektorin toimintojen sijoittumista. Näin esimerkiksi yhteisvaikutusten ohjaaminen on tyyppillisesti kaavoituksellakin vaikeaa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viranomaisvaikutuksen merkitys on oikeudellisesta näkökulmasta väistämättä jossain määrin sumea. Kyse on rinnakkaisesta lainsoveltamisesta silloin, kun kyse on muun lainsäädännön mukaan säännellystä päätöksenteosta. Tällöin viranomaisvaikutus on alisteinen ensisijaisesti sovellettavaan lainsäädäntöön nähden. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voidaan ottaa huomioon vain siinä määrin kuin se on mahdollista ensisijaisesti sovellettavan lainsäädännön puitteissa, ja tämän lainsäädännön soveltamiseen vaikuttavat usein samanaikaisesti myös esimerkiksi oikeusturvaan ja perusoikeuksiin liittyvät vaatimukset. Valtion viranomaisten yleistoimivaltaan perustuvassa sääntelemättömässä päätöksenteossa on kuitenkin selvästi suuremmat mahdollisuudet viranomaisvaikutuksen noudattamiseen ja siten VATien toteutumisen edistämiseen, mihin lainsäädäntö siis lähtökohtaisesti viranomaisia myös velvoittaa. Tästä velvoitteesta vain on oltava tietoisia, jotta sitä on mahdollista noudattaa.

Viranomaisvaikutuksen tehostamiselle on oikeudellisia mahdollisuuksia lisäämällä esimerkiksi viranomaisten välisten lakisääteisten suunnitelmien välisiä niveliä ja näin luomalla muodollisia suhteita päätöksentekoinstrumenttien välille. Toisaalta viranomaisvaikutuksen kehittämiselle ja tehostamiselle on huomattavasti nimenomaan tosiasiallisia mahdollisuuksia. Keskeisin näistä mahdollisuuksista on tiedon ja hallinnonalojen välisen vuorovaikutuksen lisääminen, esimerkiksi tavoitteiden seurannan ja valmistelun välityksellä.

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pyrkimyksenä oli lisätä kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön yhteyksiä muuhun ympäristönkäyttöä koskevaan sääntelyyn ja päätöksentekoon, mutta tämän tavoitteen toteutuminen on monin tavoin vaillinaista.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seuranta myös *edellyttää* ministeriöiden välistä yhteistyötä. Toiselta puolen seuranta (tavoitteiden varsinaisen valmistelun ohella) niin ikään *palvelee* ministeriöiden välistä yhteistyötä ja lisää tietoisuutta tavoitteista ja niiden merkityksestä. Tämän selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa on korostunut huomattavan selvästi sekä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan tiedon (mitä tavoitteet ovat, mihin niitä voidaan tai ei voida käyttää, mitkä ovat niiden vaikutusmekanismit) että hallinnonalojen välisen koordinaation kehittämisen tarve. Tavoitteiden seuranta jatkuvana prosessina voi tarjota tietynlaisen ”pyöreän pöydän” tällaiselle koordinaatiolle ja tiedonvaihdolle ja -välitykselle. Sen ohella seurannan toteuttamiselle on kuitenkin jo tällä hetkellä SOVA-lainsäädännöstä lähtevä oikeudellinen velvollisuus.

4.2 Kokemukset tähänastisista tavoitteista ja ohjauksen kehittämismahdollisuudet tulevaisuudessa

Tiedon tarve oli siis keskeinen, mahdollisesti keskeisin sidosryhmävuorovaikutuksessa esiin tulleista seikoista. Tietoa ja tietojen vaihtoa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tarvitaan sekä valtioneuvoston tasolla että alueilla. Tieto ja sen tarve ei kuitenkaan ole tähänastisten tavoitteiden sisältöön kiinnittyvä kysymys, vaan kyse on rakenteista, joiden kautta tavoitteet toteutuvat.

Asiallisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden teemat ja tarpeet tulevaisuudessa tuskin mitenkään olennaisesti poikkeavat tähänastisista tavoitteista. Jo ensimmäisissä tavoitteissa tunnistetut kysymykset ovat nykyisinkin pääosin relevantteja. Painotusten muutoksille ja eri tavoitteiden välisten suhteiden tarkistamiselle saattaa kuitenkin olla tarvetta. Tieto muun muassa keskeisistä globaaleista ja toisiinsa kytkeytyneistä ympäristöhaasteista on lisääntynyt, näiden muutosten konkreettiset vaikutukset ovat kouriintuntuvasti havaittavissa ja toimenpiteiden kiireellisyys on käynyt koko ajan selvemäksi.³¹⁵ Ilmastonmuutos ja luontokato nousivat tärkeiksi VAT-teemoiksi myös selvityshankkeen sidosryhmävuorovaikutuksessa. Alueidenkäytön suunnittelun ja sen ohjauksjärjestelmän potentiaali ja tarve on näiden kysymysten hallinnassa periaatteessa huomattava. Potentiaalinen toteuttaminen tosin voi edellyttää muutoksia myös muussa lainsäädännössä.

315 Ks. esim. IPCC 2022, s. 10–22.

Tämän potentiaalinen toteutuminen on kuitenkin yhteiskunnan kannalta keskeinen kysymys. Näin ollen alueidenkäytön suunnittelun ja alueidenkäyttöön vaikuttavan muun viranomaistoiminnan ohjauksen *vaikuttavuus* on keskeistä. Vuoden 2017 tavoitteiden osalta on kysyttävä, täyttävätkö nämä tavoitteet MRL:n mukaisen tehtävänsä. Nykyiset tavoitteet tuovat kaavoituksen ennako-ohjaukseen monelta osin varsin rajallisesti lisäarvoa suhteessa maankäyttö- ja rakennuslaissa jo säädettyyn. Riittävän vaikuttavan ohjauksen piirre on riittävän konkretian ohella myös se, että tavoitteissa on riittävällä tavalla koordinoitu ja yhteen sovitettu valtionhallinnon eri sektoreiden alueidenkäyttöä koskevat tavoitteet.³¹⁶ VATien ja niiden valmistelun tehtävä on sekä määrittää että sovittaa yhteen nämä tavoitteet. Vaikka tavoitteiden yhteensovittaminen seudullisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa ja niiden konkretisoiminen paikkaan sidotuiksi ratkaisuksi on kaavoituksen tehtävä, ei tavoitteiden tule silti jättää maankäytön suunnittelijoita yksin valtion yksittäistapauksissa jännitteistenkin toiveiden tulkeiksi.

Riittävän konkreettisten ja koordinoitujen tavoitteiden yksi piirre ovat myös alueiden ja niihin kohdistuvien valtakunnallista merkitystä omaavien alueidenkäyttökysymysten erillisuuden tunnistavat tavoitteet.³¹⁷ Tämä tarve nousi toistuvasti esiin selvityshankkeen sidosryhmätyöpajoissa. Alueiden väliset erot lienevät tulevaisuudessa pikemminkin lisääntymässä kuin vähentymässä, mikä entisestään korostaa tarvetta alueiden erillisuuden tunnistamiselle mahdollisesti myös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa. Alueiden väliset erot ja niiden merkitys valtakunnallisten alueidenkäyttöintressien näkökulmasta on tuotu esiin myös aiemmissa VAT-päätöksissä.³¹⁸ Tällä hetkellä tämä tehtävä on ainakin lakisäätöisen suunnittelujärjestelmän osalta kaikilta osin jätetty alemmanasteiselle suunnittelulle.

316 Eduskunnan ympäristövaliokunta on edellä kuvatulla tavoin pitänyt tätä yhteensovittamistehtävää keskeisenä. Tavoitteiden konkreettisuuteen liittyen, jota valiokunta niin ikään on pitänyt tärkeänä, valiokunta totesi vuoden 2008 tavoitteiden tarkistuksen yhteydessä, että tavoitteet "on mahdollista muotoilla hyvinkin ehdottomiksi (on varmistettava tietyn tavoitteen saavuttaminen) tai joustaviksi (on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon). Myös tavoitteiden jako yleistavoitteisiin ja erityistavoitteisiin vaikuttaa niiden ohjausvaikutuksen konkreettisuuteen." YmVL 11/2008 vp, s. 5.

317 Sinänsä maan osien ja erilaisten kuntien olosuhteiden erillaisuutta on käytetty yleisemmin myös ohjauksen joustavuuden perusteena, ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 35. Tämä ajatus vaikutti osaltaan myös vuoden 2017 tavoitteiden taustalla: väljät tavoitteet ajateltiin konkretisoitavan seudullisessa maakuntakaavoituksessa.

318 Ensimmäisessä päätöksessä todettiin muun ohella, että aluerakenteen "kehittämisessä korostuu erityisesti tarve hyödyntää alueiden omia vahvuuksia, edistää alueiden keskinäistä verkostoitumista ja työnjakoa sekä luoda erityisiä kehittämisvyöhykkeitä", ks. Ympäristöministeriö 2001, s. 24. Vaikka nykyisissä tavoitteissa on luovuttu alueellisesti eriytetyistä tavoitteista, viitataan perusteluissa edelleen muun ohella maan eri osien vahvuuksien ja voimavarojen hyödyntämiseen, ks. valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 2.

Tavoitteiden riittävään konkreettisuuteen ja alueiden erilaisuuteen liittyen sidosryhmätö-pajoissa nousi esiin myös ajatus tavoitteiden mahdollisesta kartallisesta esitystavasta. Täl-lainen tavoitteiden esittämistapa epäilemättä konkretisoisi sitä, ”missä ja mitä” valtakun-nalliset alueidenkäyttöintressit ja -tarpeet lopulta täsmällisesti ottaen ovat. Kartta-aineis-toa olisi mahdollista käyttää useammallakin tavalla, esimerkiksi yksinomaan havainnollis-tamassa varsinaisia, sanallisesti ilmaistuja tavoitteita pikemmin kuin kaavojen tapaan paik-kaan sidottujen alueidenkäyttöratkaisujen osoittamiseen.

Tavoitteiden konkreettisuutta ja vaikuttavuutta olisi mahdollista edistää myös toteuttaja-tahoittain kohdistetuilla tavoitteilla. Aiemmissa tavoitteissa tietyt tavoitteet oli kohdistettu koskemaan erityisesti tiettyä tai tiettyjä suunnittelutasoja, minkä kautta näiden tavoittei-den kohde oli nykyistä selkeämmin näkyvissä. Nykyisten tavoitteiden osalta esimerkiksi niiden merkitys detaljikaavoituksessa on jäänyt jossain määrin epäselväksi (mikä osin var-masti johtuu myös tavoitteiden yleispiirteisyydestä). Ottaen huomioon tavoitteiden viran-omaisvaikutus, olisi samalla tavoin periaatteessa kohdistettavissa tavoitteita myös tiettyyn valtion viranomaistahoon. Toisaalta, vaikka tämän kaltaiset tavoitteet täsmentävät kunkin tavoitteen vastuutahoa tai -tahoja, ne tekevät tavoitekokonaisuudesta helposti monimut-kaisen (josta aiemmat tavoitepäätökset saivat jossain määrin moitteita).

Sidosryhmävuorovaikutuksessa nousivat esille hyvin selvästi myös odotukset tavoittei-den *jatkuvuudesta ja johdonmukaisuudesta*, vaikka toiselta puolen tunnistettiin saman-aikaisesti myös tarve kyetä vastaamaan mahdollisiin muutoksiin ohjaustarpeissa. Perus-teena jatkuvuudelle nähtiin erityisesti se, että maankäytön suunnittelu on pitkäjänteistä toimintaa, jossa yksittäisten kaavojen tavoitevuodet voivat olla useampien vuosikymmen-ten päässä ja näiden suunnitelmien mukainen yhdyskuntarakenne on toteuduttuaan ole-massa jopa vuosisatoja. Myös muun muassa tavoitteita koskevien tulkintakäytäntöjen kan-nalta pidettiin ongelmallisena, mikäli tavoitteet muuttuvat kovin taajaan tai merkittävästi. Tämä heikentää järjestelmän ennakoitavuutta. Selvityshankkeessa tehdyn oikeuskäytän-ön tarkastelun perusteella tähän ajatukseen voidaan yhtyä.

Toisaalta erityisesti sidosryhmäkyselyn perusteella ajatukset nykyisistä tavoitteista näyttä-vät olevan yleisellä tasolla varsin samansuuntaisia kuin aiempiakin tavoitteita koskeneissa kyselyissä. Kyselyn vastaajista noin kaksi kolmesta koki, että nykyisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen ei ole liittynyt merkittäviä ongelmia ja noin kol-mannes vastaajista taas koki merkittäviä ongelmia olleen. Vastaukset ovat tältä osin jota-kuinkin samanlaiset kuin aiempia tavoitteita koskeneissa kyselyssä.³¹⁹ Myös näiden sovel-tamisongelmien syyt ovat kyselyn perusteella paljolti samoja. Kyse on tältä osin kuitenkin hyvin yleisen tason tarkastelusta. Erityisesti työpajatyöskentelyn yhteydessä tähänastisten tavoitteiden erot kuitenkin tulivat esiin.

319 Ks. Ylinen ym. 2013, s. 61–62.

Sidosryhmävuorovaikutuksessa nousi esiin, lähinnä vuosien 2000 ja 2008 tavoitteita koskevien kokemusten kautta, myös näkemys siitä, että VAT-ohjausta tulevaisuudessa terävöitettäisiin siten, että ohjaus kohdistuisi vain sellaisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttökysymyksiin, joiden ohjaus VAT-instrumentilla on perusteltua ja tarpeellista. Tällaiseen punnittuun joukkoon alueidenkäyttökysymyksiä kohdistuvan ohjauksen toivottiin olevan riittävän konkreettista ja vaikuttavaa. Sidosryhmävuorovaikutuksen perusteella tavoitteiden tulisi siis kokonaisuutena olla harkittuja, valtion tasolla koordinoituja, mahdollisuuksien mukaan keskenään yhteensovitettuja ja myös niiden keskinäiset kytkökset tunnistavia.

Edellä on tuotu esiin sen tärkeys, että jokin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kaltainen instrumentti on olemassa järjestelmässä, jossa valtakunnallisten intressien ja myös konkreettisempien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista koskevat ratkaisut tehdään seudullisessa ja paikallisessa päätöksenteossa. Sinänsä tätä funktiota voidaan toteuttaa monenlaisilla välineillä ja muutokset nykyjärjestelmään voivat olla vähäisempiä taikka perustavammanlaatuisia. Tämän selvityshankkeen yhteydessä ei ollut mahdollisuuksia tehdä esimerkiksi erityisiä kansainvälisiä vertailuja, mutta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja suunnittelujärjestelmän kehittämisen jatkotyössä on syytä tarkastella myös muualla pohdittuja tai omaksuttuja ratkaisuja. Olemassa olevien ratkaisujen ohella myös muissa maissa pohditaan sitä, kuinka kansallista suunnittelua voitaisiin kehittää. Esimerkiksi Ruotsin Boverket (Asuntovirasto) on kuluvana vuonna julkaissut ehdotuksen kansallisen tason suunnittelun kehittämiseksi. Ehdotus sisältää muun ohella erityisen, hallituksen alaisuudessa toimivan yhdyskuntasuunnitteluneuvoston perustamisen. Neuvosto toimisi ehdotuksen mukaan yhtäältä valtion viranomaisten yhteistyöareenana kansallisten tavoitteiden, vaatimusten ja intressien määrittelyssä ja koordinoinnissa ja toisaalta maankäytön suunnittelun toimijoiden välisen jatkuvan vuoropuhelun ja tiedonvaihdon foorumina.³²⁰

Sittemmin hylätyn kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen perusteluissa todettiin, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voisivat olla alueidenkäyttöä esimerkiksi ilmastomuutoksen hillitsemiseksi suuntaavia tavoitteita tai tiettyyn alueidenkäyttöön tai alueeseen kohdennettuja edellistä konkreettisempia reunaehto- ja toimeksiantotyyppisiä tavoitteita. Ilmastomuutokseen liittyen lakiluonnos sisälsi myös erityisen ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevan erityissäännöksen, joka olisi ollut käytännössä kaikkia kaavamuotoja koskeva, kaavojen sisältövaatimusten kaltainen vaatimus. Tämä säännös olisi myös sisältänyt vaatimuksia, jotka tällä hetkellä sisältyvät

320 Boverket 2022, s. 6.

valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.³²¹ Voimassa olevan lain 4 a § sisältää niin ikään tämän kaltaisen, kaikkien kaavojen laadintaan ulottuvan kansallista turvallisuutta koskevan säännöksen, jonka tausta on valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.³²² Näin ollen on havaittavissa tietynlainen suuntaus, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on joiltain osin siirretty tai ollut tarkoitus siirtää lain tasolle. Tämänkaltaiset pysyväisluonteiset valtakunnalliset intressit ja suuntaviivat maankäytölle olisivat mahdollista siirtää lain tasolle, mikä osaltaan olisi turvaamassa ohjaukselta odotettua pysyvyyttä ja ennakoitavuutta. Dynaamisemmat, konkreettisemmat ja lain säännöksiä konkretisoivat ja operationalisoivat toimeksiannot ja reunaehdot tulisivat edelleen annettaviksi erillisessä valtioneuvoston päätöksessä. Tämä kuitenkin puolestaan tarkoittaisi sitä (kuten siis jo täälläkin hetkellä osin on laita), että laissa olisi kaavakohtaiset kaavojen sisältövaatimukset, joiden lisäksi olisi vielä erikseen kaikkia kaavoja yhteisesti koskevat vaatimukset – jotka, jos nämä ajateltaisiin nimenomaan osaksi nykyisen kaltaisia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, vieläpä periaatteessa ”konkretisoisivat” kaavakohtaisia sisältövaatimuksia. Tuskin olisikaan mielekästä ajatella tällainen ratkaisu omaksuttaessa, että yhden lain velvoittavat säännökset konkretisoivat toisia velvoittavia säännöksiä. Sinänsä olisi kuitenkin täysin mahdollista määritellä nykyisen MRL 4 a §:n tapaan laajemminkin tietyt yleiset valtakunnalliset alueidenkäyttöintressit lain tasolla.³²³ Tämän selvittämistä on esitetty myös jo aiempiin MRL:n toimivuusarviointeihin liittyen.³²⁴

321 Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen 5 §:n säännösten mukaan kaavoituksessa on edistettävä ilmastonmuutokseen hillintää: 1) vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla sekä hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria; 2) tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle; 3) luomalla edellytyksiä uusituvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle. Kaavoituksessa ja rakentamisessa on varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin sekä varmistettava ekologisten yhteyksien säilyminen. Uusi rakentaminen on sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta on muutoin varmistettava.

322 Mainitun säännöksen osalta tilanne suhteessa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on tällä hetkellä nurinkurinen, lain säännöksen ollessa muotoilultaan velvoittavampi ja konkreettisempi kuin samaa asiaa koskevat voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

323 Säännökset voisivat olla osaltaan määrittelemässä myös esimerkiksi valtion valvontaviranomaisen valvontatehtävän alaa samaan tapaan kuin aiemmin MRL 18 §:ssä viitattiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

324 Ks. esim. Ympäristöministeriö 2012, s. 33: ”Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä tulisi selvittää, millaisia vaikutuksia VATtien normihierarkkisesta asemasta on seurannut niiden toteuttamiseen. Erityisesti tulee selvittää, sisältävätkö VAT sellaisia valtakunnallisesti merkittäviä asioita, joista tulisi säätää täsmällisemmin laissa tarvittavan vaikuttavuuden saavuttamiseksi.”

Tarve lakia täsmentävälle erilliselle päätökselle (jonka sisältöä rajoittavat nykyisenkaltaiset reunaehdot) tuskin voi kuitenkaan kokonaan poistua, tai valtion mahdollisuudet vaikuttaa konkreettisemmin alueidenkäyttöä koskevaan päätöksentekoon tulisi turvata jollakin muilla mekanismeilla. Olisi lisäksi otettava huomioon, että lain säännösten ja nykyisen tavoitepäätöksen vaikutusmekanismit ovat osin erilaiset. Esimerkiksi ”viranomaisvaikutusta” nykyisellä MRL 4 a §:llä ei ole. Tavoitteiden kaksitasoisuus olisi mahdollista toteuttaa aiempien tavoitteiden tapaan myös VAT-päätöksen sisäisin ratkaisuin, joskin tällaisen kaksitasoisuuden tarpeellisuutta on sinänsä myös tarpeellista pohtia.

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos sisälsi monia, sinänsä uudistushankkeen kokonaisuudessa vähäisiä muutosehdotuksia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaan sääntelyyn. Monet näistä ehdotuksista on todettu tämän selvityksen yhteydessä varsin tarpeellisiksi, kuten esimerkiksi tavoitteiden seurannan ja ajantasaisuuden tarkastelun kehittäminen. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva sääntely on ollut jotakuinkin alkuperäisessä muodossaan voimassa vuosituhaten vaihteesta asti, ja sääntelyn uudistamiselle on tässä selvityksessä tunnistettu selviä tarpeita.

4.3 Johtopäätökset

Tämän selvityksen tekeminen käynnistyi samoihin aikoihin kuin Venäjän hyökkäys Ukrainan aikana, jolloin globaali pandemia on koetellut yhteiskuntia kautta maailman jo useamman vuoden. Nämä tapahtumat ovat, paitsi tehneet jälleen selväksi lähitulevaisuudenkin ennustamisen äärimmäisen vaikeuden, myös korostaneet mitä moninaisimpien valtakunnallisten ja valtioiden rajat ylittävien intressien huomioonottamisen tärkeyttä myös alueidenkäytön suunnittelussa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa.³²⁵

Tätä toisaalta kirjoitetaan samaan aikaan, kun pohjoista pallonpuoliskoa koettelee poikkeuksellinen kuumuus. Globaalien ympäristöhaasteiden, kuten ilmastonmuutoksen ja luontokadon ehkäisemisen tärkeys ja kiireellisyys on vain kasvattanut merkitystään huolimatta siitä, että lyhytaikaisemmat poikkeustilanteet kuten sodat ja pandemia vievät niiltä julkisessa keskustelussa päähuomion.³²⁶ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kaltainen nimenomaan kansainvälisiin ja valtakunnallisiin alueidenkäyttökysymyksiin liittyvä väline on erityisesti sekä ympäristöhaasteiltaan että muutoin globalisoituneessa yhteiskunnassa olennainen osa alueiden käytön ohjausjärjestelmää. Maankäytön suunnittelun ja sen ohjausjärjestelmän on kyettävä vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin ja tämä

325 Tällaisiin ”villeihin kortteihinkin” voidaan ja on syytä varautua, ks. esim. Airikkala ym. 2022, s. 173–175.

326 Ks. esim. IPCC 2022, s. 10–22.

ohjausjärjestelmä on yksi keskeinen väline pyrittäessä turvaamaan yhteiskunnan resilienssiä tulevien pysyvien ja myös tilapäisempien muutosten edessä.³²⁷ Muutostekijät olisi kyettävä tunnistamaan ja niihin olisi kyettävä reagoimaan mahdollisimman ajoissa ja niitä olisi pyrittävä hallitsemaan *johdonmukaisesti ja vaikuttavasti*, kun kaavoituksen aikajänne on vuosikymmeniä ja alueidenkäyttö joutuu paljolti mukautumaan aiemmin tehtyihin ratkaisuihin tai suunnanmuutokset ovat ainakin huomattavan kalliita.

Paitsi globaalit ympäristökysymykset, myös enemmän taikka vähemmän niihin liittyvät ylikansalliselta tasolta tulevat normatiiviset impulssit vaikuttavat todennäköisesti tulevaisuudessa yhä enemmän myös maankäytön suunnittelun ohjausjärjestelmään ja sille asetettaviin vaatimuksiin. Todennäköisimmin tällaisia ovat EU-tasolla asetetut luontokatoa ja maankäyttöä ilmastonäkökulmasta koskevat tavoitteet. Toimintaympäristöön voivat vaikuttaa myös alati niukkenevat resurssit ja raaka-aineiden (esimerkiksi akkuminaalien) globaalit tarpeet.

Tämän selvityksen tehtävänä on ollut luoda osaltaan perustaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämistä koskevalle keskustelulle ja niiden varsinaiselle uudistamistyölle. Selvityksessä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on yleisellä tasolla pyritty tunnistamaan osana kolmea erilaista, mutta samalla toisiinsa eri tavoin kytkeytyvää kokonaisuutta. Tavoitteet ovat osa 1) maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmää, mutta ne ovat osa myös 2) valtion viranomaisten valtakunnallisten suunnitelmien kokonaisuutta, ja laajemmin ne ovat niin ikään osa koko 3) ympäristönkäytön oikeudellista ohjausjärjestelmää (ympäristönkäyttöön vaikuttavan sääntelyn kokonaisuutta). Tavoitteita tarkasteltaessa ja kehitettäessä olisi lähtökohtaisesti tunnistettava nämä kaikki näkökulmat.

Osana *alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää* valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat lähtökohtaisesti hyvin tärkeä väline valtion alueidenkäyttöintressien muotoilemisessa, konkretisoimisessa ja välittämisessä varsinaiseen alueidenkäytön suunnitteluun. Se on tärkeä muun ohella siksi, että se on nykyisin lainsäädännön ohella ainoa *lakisääteisen* suunnittelujärjestelmän väline, joka tätä tarkoitusta palvelee. Valtion rooli alueidenkäytön suunnittelussa on viimeisten vuosikymmenien ja myös viimeisten vuosien aikana kaventunut huomattavasti, ollen kansainvälisessäkin katsannossa vähäinen. Alueidenkäyttöä koskevissa päätöksissä valtakunnalliset intressit eivät kuitenkaan voi olla toissijaisia esimerkiksi paikallisiin intresseihin nähden. Järjestelmätason tarkastelussa on syytä tunnistaa myös yksittäisten muutosten erilaiset kumuloituvat vaikutukset. Niillä voi olla huomattavakin merkitys tavoitteiden toteutumisen kannalta. Järjestelmän lähtökohtana tulisi olla,

327 Esimerkiksi taloudellinen ja energiatehokas yhdyskuntarakenne ja liikennejärjestelmä on resilientimpi energiakriisin kohdatessa, ja maankäytön suunnittelussa voidaan varautua ilmastonmuutoksen vaikutuksiin siten, että sen haitalliset vaikutukset saadaan minimoitua.

että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttaminen yleisen edun kannalta tärkeissä kysymyksissä turvataan siten, kuin esimerkiksi voimassa olevaa lakia säädettäessä on luvattu.³²⁸

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli osana *valtion viranomaisten suunnitelmien kokonaisuutta* on paljolti seurausta niiden asemasta osana lakisääteistä maankäytön suunnittelujärjestelmää. Tavoitteet ovat valtion koordinoitu ja yhteensovitettu tahdonilmaus valtakunnallisten alueidenkäyttöintressien toteuttamisesta. Vaikka tavoitteet kokoaivat yhteen valtionhallinnon eri sektoreiden valtakunnalliset alueidenkäyttöintressit, ei niiden tule olla toiveiden tynnyri, vaan nimenomaan kokonaisuutena harkittu, koordinoitu (ja priorisoitukin) *näkemyks*, jota voidaan yhtäältä maankäytön suunnittelussa ja viranomaisvaikutuksen kautta valtion viranomaisten toimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa toteuttaa.³²⁹

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli osana valtion viranomaisten suunnitelmia on niiden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen erityistehtävän kautta periaatteessa kohtuullisen selkeä. Niillä on myös osana maankäytön lakisääteistä suunnittelujärjestelmää erityinen toteutumismekanismi verrattuna moniin muihin viranomaisten suunnitelmiin. Erilaisia valtion tason suunnitelmia on kuitenkin huomattavan suuri joukko. Yhä useampi näistä suunnitelmista näyttäisi kehittyvän lakisääteiseksi, mihin liittyy väistämättä sekä uhkia että mahdollisuuksia. Merkittävin kysymys tätä suunnitelmien kokonaisuutta koskien kuitenkin lienee se, missä määrin tämä valtakunnallisten suunnitelmien kokonaisuus on hallittu ja koordinoitu.

Suunnitelmien kokonaisuuden hallinta edellyttää valtioneuvoston tason koordinaatiota, mutta myös sitoutumista yhteistyöhön ja sen tunnistamista, että huomioon otettavaa lainsäädäntöä ja tavoitteita on myös kunkin hallinnonalan siilon ulkopuolella. Samalla tavoin VATien toteutuminen edellyttää myös niiden tunnistamista ja huomioimista kokonaisuutena. Hallinnon siilot voivat vaikuttaa haitallisesti monin eri tavoin, esimerkiksi tiedon ja tietoaineistojen avoimeen saatavuuteen on digitalisaatiosta huolimatta edelleen tarpeen kiinnittää huomiota.

Osana ympäristönkäytön ohjausjärjestelmän kokonaisuutta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteydet ja vaikutusmekanismit muuhun lainsäädäntöön vaihtelevat

328 Ks. HE 101/1998 vp, s. 52.

329 MRL:n esitöissä todetaan, että tavoitteiden valmistelussa ympäristöministeriön tehtäväksi on annettu sovittaa yhteen valtion eri sektoriviranomaisten intressit *yhdeksi valtakunnalliseksi näkemykseksi* (kurs. lis.) HE 101/1998 vp, s. 37.

kulloinkin sovellettavan sääntelykokonaisuuden mukaan. Myös tämä on syytä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kehitettäessä tunnistaa, eli se, mihin ja miten valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla voidaan vaikuttaa. Koska tämä kokonaisuus muodostuu laajasta säädösten ja niihin sisältyvien, toisiinsa eri tavoin kytkeytyvien säännösten verkostosta, on oltava kykyä tarkastella tätä verkostoa kokonaisuutena ja tarvittaessa (esimerkiksi havaittaessa ohjausjärjestelmässä epäjohtonmukaisuuksia, puutteita tai katveita) oltava valmiuksia harkita lainsäädäntömuutoksia myös eri sektoreiden lainsäädännössä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toisaalta vaikuttavat muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa nimenomaan kaavojen välityksellä, joiden laadintaa ne ohjaavat. Tämänkin vaikutusmekanismin toteutumiseen kuitenkin sisältyy haasteita.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden niin sanottuun viranomaisvaikutuksen toivuuteen liittyy kysymyksiä niin oikeudelliselta kuin tosiasialliseltakin kannalta. Tällä on vaikutuksensa sekä VATEihin osana valtion viranomaisten toimintaa että osana koko ympäristönkäytön ohjausjärjestelmää. Oikeudellisesta näkökulmasta viranomaisvaikutus on väistämättä jossain määrin sumea mekanismi, eikä viranomaisvaikutuksen huomiotta jättämiseen päätöksenteossa voida esimerkiksi muutoksenhakuteitse tehokkaasti vedota. Toisaalta valtion viranomaisia velvoittaa perustuslaissa säädetty niin sanottu oikeusvaltioperiaate ja siten myös viranomaisvaikutus osana valtion viranomaisiin kohdistuvaa lainsäädäntöä.

Viranomaisvaikutuksen toteutumisen kannalta merkittävämpää lieneekin tosiasiallinen tieto ja sen lisääminen viranomaisvaikutuksesta ja sen merkityksestä päätöksenteossa. Tavoitteiden seuranta ja valmistelu voivat tarjota alustan VATEja koskevan tiedon välittämiseksi ja eri hallinnonalojen ja suunnitelmien väliselle vuorovaikutukselle ja koordinaatiolle. Seuranta ja valmistelu voisivat toimia ”pyöreänä pöytänä”, enemmän taikka vähemmän jatkuvana vuoropuhelun prosessina, joka ylläpitää ja lisää tietoa ja mahdollistaa koordinaation eri tavoitteiden ja myös hallinnonalojen välillä. Jo käynnistynyt alueidenkäytön kehityskuvatyo, joka kokoaa valtion viranomaisten ohella yhteen myös muut alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen keskeisesti vaikuttavat toimijat, on yksi uusi askel tähän suuntaan.³³⁰

330 Ruotsissa tämänkaltaisia tehtäviä toteuttamaan on siis esitetty erityisen organisaation perustamista, ks. Boverket 2022, s. 6–8.

Selvityksen keskeiset tulokset

VATit osana maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmää

- VATien tehtävänä on konkretisoida kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesti merkittävissä alueidenkäyttökysymyksissä luomatta uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle
- Harkitut, valtionhallinnon eri sektoreiden toimesta koordinoitua ja yhteensovitetut, riittävän konkreettiset VATit täyttävät niiden lakisääteiset tehtävät osana suunnittelujärjestelmää
- Valtakunnallisen ohjauksen tulee rajautua koskemaan nimenomaan valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä
- Myös alueiden ja niihin kohdistuvien valtakunnallisten intressien erilaisuuden tunnistavia tavoitteita on perusteltua harkita
- Monien alueidenkäyttöpäätösten vaikutukset tulevat ilmi vasta pidemmässä sarjassa, mikä on syytä huomioida mm. VATien toteutumisen valvonnassa, jossa asian valtakunnallista merkitystä on tarkasteltu nimenomaan yksittäisinä hankkeina
- Järjestelmään tehtyjen muutosten mahdolliset yhteisvaikutukset on syytä tunnistaa
- VATien toteuttamismekanismit ristiriitatilanteissa eivät ole erityisen tehokkaita

VATit osana valtion viranomaisten valtakunnallisia suunnitelmia

- VATit ovat ideaalitalanteessa valtion harkittu, koordinoitu ja yhteensovitettu näkemys valtakunnallisista alueidenkäyttöintresseistä ja niiden toteuttamisesta
- VATeilla on oma, erityinen roolinsa valtion viranomaisten suunnitelmien kokonaisuudessa johtuen oikeudellisesta ohjausvaikutuksesta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä
- Viranomaisvaikutus on jossain määrin sumea oikeudellinen instrumentti, mutta velvoittaa valtion viranomaisia erityisesti perustuslain kautta
- VATeja koskevan tiedon lisääminen on viranomaisvaikutuksen toteutumisen kannalta olennaista
- VATien seuranta on paitsi lakisääteinen velvollisuus, myös potentiaalisesti keskeinen viranomaisyhteistyön arena

VATit osana ympäristönkäytön oikeudellista ohjausjärjestelmää

- Alueidenkäyttöön kohdistuu valtakunnallisia intressejä, joiden merkitys on pikemminkin kasvussa ja jotka on tarpeen huomioida ympäristön käyttöä koskevassa viranomaispäätöksenteossa
- VATien sisältöä ja niiden vaikutusmekanismeja koskeva tieto ja viranomaisten välinen vuorovaikutus ja koordinaatio on olennainen edellytys tavoitteiden toteutumiselle
- VATien vaikutusmekanismit ja niihin liittyvät mahdolliset rajoitukset on tärkeää tunnistaa
- Suurelta osin ja erityisesti ympäristönkäytön sektorilainsäädännössä VATit vaikuttavat kaavojen ja niiden lakisääteisten huomioonottamisvelvoitteiden välityksellä, mikä edellyttää sitä, että tavoitteet konkretisoivia kaavoja laaditaan maankäytön ohjaustarpeen mukaisesti

LÄHTEET

- Airikkala, Mikko (toim.) – Castrén, Anu – Helminen, Ville – Karhinen, Santtu – Kosonen, Kati-Jasmin – Kuivalainen, Veeti – Lindholm, Matti – Mattila, Hanna – Mäntysalo, Raine – Nieminen, Hanna – Piippo, Tero – Reuhonen, Antti – Sahlberg, Matti: Alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdolliset tulevaisuudet. PERUS-SKENE-hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2022:58. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2022.
- Albrecht, Juliane – Schumacher, Jochen – Wende, Wolfgang: The German Impact-Mitigation Regulation - A Model for the EU's No-Net-Loss Strategy and Biodiversity Offsets? *Environmental Policy and Law* 2014 (44/3), s. 317–325.
- Boverket: Ramverk för nationell planering – Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige. Slutrapport mars 2022. Rapport 2022:05.
- Ekroos, Ari: Muinaismuistojen suojelu. Teoksessa *Ympäristöoikeus*. Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. Toinen, uudistettu painos. Alma Talent 2013, s. 1301–1307.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita lakitieto, Helsinki 2018.
- Ekroos, Ari – Katajamäki, Hannu – Kinnunen, Helena – Lehtovuori, Panu – Staffans, Aija: Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018, Ympäristöministeriö 2018.
- Elinkeinoelämän keskusliitto: Investoinnit liikkeelle lupakäsittelyä uudistamalla. Internet-julkaisu, 2022 <www.ek.fi/investointiraportti>, haettu 4.7.2022
- ESPON: COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-2018. Final Report – Additional Volume 1 Comparative tables.
- Etelä-Savon ympäristökeskus: VAT Vuoksi. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet Vuoksen vesistöalueella. Toim. Kovanen, Kirsti. Etelä-Savon ympäristökeskuksen raportteja 4/2007, Etelä-Savon ympäristökeskus, Mikkeli 2007.
- Euroopan komissio: Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY täytäntöönpano. Euroopan komissio, ympäristöasioiden pääosasto, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg 2004.
- European Commission: ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1999.
- European Commission, Directorate-General for Environment: No net land take by 2050? Science for Environment Policy, Future brief 14. Science Communication Unit, Bristol 2016.
- EV 365/2010 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent Oy, Helsinki 2020.
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 55/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alueiden kehittämislaiksi.
- HE 243/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 102/2008 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 251/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 45/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 47/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 76/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Heinilä, Aleks: Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset. *Lakimies* 5/2003, 841–866.
- Heinilä, Aleks: Tulkinta ja toiminta. *Oikeus* 2005, s. 262–275.
- Heinilä, Aleks: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2017.
- Heinilä, Aleks: Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. *Oikeustiede – Jurisprudentia* LII, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2019, s. 5–102.

- Heinilä, Aleks: Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV, 2021, 259–313. (Heinilä 2021 a)
- Heinilä, Aleks: Kirkollisten rakennusten suojeleminen ja rakennussuojelua koskevien lakien keskinäiset suhteet. Oikeustiede – Jurisprudentia LIV, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2021, 65–139. (Heinilä 2021 b)
- Heinilä, Aleks: Suomi-rata ja suunnittelujärjestelmä. Ympäristöjuridiikka 1/2022, s. 8–38.
- Heinilä, Aleks – Pölonen, Ismo – Belinskij, Antti: Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelu-menettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV, 2021, 49–116.
- Heinilä, Aleks – Wähä, Susanna: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013. Ympäristöministeriö, Helsinki 2013.
- Hollo, Erkki J.: Suunnitelmallisuus ja lainsäätäjän tahto maankäyttöasioissa. Ympäristöjuridiikka 1/2005, s. 3–7.
- Hollo, Erkki J.: Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum Oyj, Helsinki 2006.
- Hovila, Ilari: Valtakunnansuunnittelun kehittäminen suurhankkeiden kaavoitukseen. Oikeus 2016, 92–112.
- Huttunen, Kimmo: Maakuntakaavan viranomaisvaikutus erityisesti metsien käytön ohjauksen kannalta. Ympäristöjuridiikka 2012/2, s. 31–69.
- Hytönen, Jonne: Limits of localism: Institutional perspectives on communicativeness, neoliberalization and sustainability in Finnish spatial planning. Nordia Geographical Publications, Volume 48:4. Publications of The Geographical Society of Northern Finland and Geography Research Unit, University of Oulu. Oulu 2019.
- Hytönen, Jonne – Tupala, Anna-Kaisa: Ekologisesta kompensatiosta kohti maankäytön suunnittelun ekologista tilinpidon. Alue ja ympäristö 51:1, 2022. Sähköinen ennakkajulkaisu, DOI: <https://doi.org/10.30663/ay.115137>.
- Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto, Helsinki 2018.
- Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso. Oy Edita Ab, Helsinki 2001.
- Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 2014, s. 675–694.
- Kokko, Kai: Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita Publishing Oy, Helsinki 2007.
- Korte, Atte, Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Edilex 2015/38. Edita 2015. <https://www.edilex.fi/artikkelit/158157>, haettu 5.5.2022.
- Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.
- Kumpula, Anne: Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Vuorovaikutteisen osallistumisen uudet haasteet. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005, toim. Lohi, Tapani. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005, s. 207–220.
- Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2001, s. 155–306.
- Larma, Otto – Hallberg, Pekka – Jatkola, Tapani – Wirilander, Juhani: Rakennuslaki ja -asetus. Neljäs, uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1992.
- Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2010.
- Lehtovuori, Panu: Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin. Ympäristöministeriön julkaisu 2019:24. Ympäristöministeriö, Helsinki 2019.
- Liikenne- ja viestintäministeriö: Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Vaikutusten arviointiohjelma. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2019:10, Helsinki 2019.
- Mattila, Hanna: Can collaborative planning go beyond locally focused notions of the “public interest”? The potential of Habermas’ concept of “generalizable interest” in pluralist and trans-scalar planning discourses. Planning Theory, Vol. 15, No. 4 (2016), s. 344–365.
- Mattila, Hanna – Heinilä, Aleks: Soft spaces, soft planning, soft law: Examining the institutionalisation of city-regional planning in Finland. Land Use Policy, (Volume 119) 2022.
- Moilanen, Atte – Kotiaho, Janne S.: Three ways to deliver a net positive impact with biodiversity offsets. Conservation Biology 35:5 (2021), s. 197–205.
- Mäkinen, Eija: Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2018.
- Määttä, Tapio: Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa Kansanvalta, toim. Miettinen, Tarmo. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 1, Joensuun yliopisto, Joensuu 2002.
- Määttä, Tapio: Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset valitsemassa tuomarinideologiassa. Teoksessa: Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaius (toim.): Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan Juhlakirja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2011, s. 207–226.
- Paldanius, Jari – Tallskog, Lasse: Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Suomen ympäristö 642. Ympäristöministeriö, Helsinki 2003.
- Paloniitty, Tiina – Kotamäki, Niina: Ympäristömallit, oikeuden lähteet ja normatiivisuuden jatkumon ongelma. Lakimies 7–8/2020, s. 1104–1125.

- Peltonen, Lasse, Paikallisen hallintatavan polkuriippuvuus – Tampereen aseveliakselin tie rintamalta regii-
miksi. Yhdyskuntasuunnittelu 3–4/2004, s. 30–51.
- PeVL 15/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä jätelaiksi ja laiksi ympäristölupa-
menettelylain muuttamisesta.
- PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön
uudistamiseksi.
- PeVL 47/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maa- ja puutarhatalouden
kansallisista tuista.
- PeVL 47/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 47/2002 vp hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoi-
mapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 6/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tartuntatautilain muuttamiseksi.
- PeVL 12/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lukiolain 18 §:n
muuttamisesta.
- PeVL 44/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä väylämaksulaiksi.
- PeVL 6/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liitty-
viksi laeiksi.
- PeVL 44/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja
103 §:n muuttamisesta.
- PeVL 58/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi
laeiksi.
- PeVL 34/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maatalous-
tuotteiden markkinajärjestelystä.
- PeVL 37/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle talous- ja rahalii-
ton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä
sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen
soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- PeVL 1/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eläintautilaiksi sekä eräksi siihen
liittyviksi laeiksi.
- PeVL 10/2014. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ympäristönsuojelu-
laiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 10/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tullilaiksi ja eräksi
siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 21/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle säteilylaiksi ja eräksi
siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen
Hallitusmuodoksi.
- Purkharthofer, Eva – Granqvist, Kaisa: Soft Spaces as a Traveling Planning Idea: Uncovering the Origin and
Development of an Academic Concept on the Rise. *Journal of Planning Literature* 2021, Vol. 36(3),
s. 312-327.
- Pölönen, Ismo: Kaivokset kaavoissa – kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen
näkökulmasta. *Oikeus* 1/2016, s. 70–91.
- Pölönen, Ismo – Malin, Kimmo: Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. *Ympäristöpolitiikan ja
-oikeuden vuosikirja* 2011, s. 121–184.
- Rajala, Pasi: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaavoitusprosessin osana. Esimerkkejä ja kokemuksia.
Ympäristöministeriön raportteja 23/2009. Ympäristöministeriö, Helsinki 2009.
- Saarela, Sanna-Riikka – Jantunen, Jorma – Ristimäki, Mika: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden
uudistamisen ympäristöarviointi. Ympäristöselostus. Suomen ympäristökeskus, 31.10.2017.
< <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/230820>>, haettu 10.6.2022.
- Schnider, Valentina: Luonnonarvojen huomioon ottaminen turvetuotantoalueen sijoittamisessa ympäristön-
suojelulain 13 §:n mukaan. *Ympäristöjuridiikka* 1/2018, s. 7–34.
- Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi? *Lakimies* 2005, s. 1021–1049.
- Turunen, Timo: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö- ja
rakennuslaki 2000-sarja, Opas 9. Ympäristöministeriö, Helsinki 2003.
- Valtioneuvoston kanslia: Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma
29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015, Edita Prima, Helsinki 2015.
- Valtioneuvoston kanslia: Valtioneuvoston yhteiset muutostekijät. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja
14/2017. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2017.

- Vatilo, Matti – Mattila, Hanna – Jalasto, Petri: Edunvalvonnasta yhteisen hyvän tavoitteluun. MAL-sopimusnettelyn arviointi- ja kehittämiselvitys 2022. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:47. Valtioneuvosto, Helsinki 2022.
- Vihervuori, Pekka: Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Toim. Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele. Jyväskylä 2004, s. 494–510.
- Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011, s. 753–782.
- VNS 2/2021 vp. Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta vuosille 2021–2032.
- Ylinen, Helena – Hokkanen, Olli – Miettinen, Heikki – Pahkasalo, Katariina: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. AKSU 2012. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Ympäristöministeriö, Helsinki 2013.
- Ympäristöministeriö: Kaavoitusta ja rakentamista koskevat yleiskirjeet 1965–85. Ympäristöministeriö, Kaavoitus- ja rakennusosasto. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1986.
- Ympäristöministeriö: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto, Helsinki 2001.
- Ympäristöministeriö: VAT vaikuttavammaksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantarayhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia. Suomen ympäristö 13/2012. Ympäristöministeriö, Helsinki 2012.
- Ympäristöministeriö: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö, Helsinki 2014.
- Ympäristöministeriö: Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi 27.9.2021. <<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposald=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd>>, haettu 10.6.2022. (Ympäristöministeriö 2021 a)
- Ympäristöministeriö: Ehdotus alueidenkäytön kehityskuvatyön käynnistämiseksi. Jatkuvuutta, systemaattisuutta ja vaikuttavuutta alue- ja yhdyskuntarakenteen seurantaan, ennakointiin ja suuntaamiseen. Luonnos 30.4.2021. <<https://ym.fi/alueidenkayton-kehityskuva>>, haettu 10.6.2022. (Ympäristöministeriö 2021 b)
- Ympäristöministeriö: Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislainsiksi 11.4.2022. <<https://mrluudistus.fi/uutiset/ehdotus-uudeksi-rakentamislainsiksi-julkaistu-kuulemistilaisuus-13-4-2022/>>, haettu 10.6.2022.
- YmVM 10/2000 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.
- YmVL 11/2008 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto ympäristöministeriön selvityksestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

5 Liite: Sidosryhmäkysely valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toimivuudesta ja kehittämistarpeista ja sen tulokset

5.1 Kyselyn toteuttaminen

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista, toimivuutta ja kehittämistarpeita kartoitettiin laajalla verkkokyselyllä, joka oli auki aikavälillä 18.3.-11.4.2022. Kyselyllä kerättiin kokemuksia ja näkemyksiä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 3 luvun mukaisista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VAT). Kysely toteutettiin yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden takaamiseksi suomen ja ruotsin kielen lisäksi kolmella eri saamen kielellä (Inarin-, pohjois- ja koltansaame).

Sidosryhmäkysely käsitti kaksi eri osiota (ks. Liite 2). Kyselyn ensimmäinen osio (*"Kysely alueidenkäytön suunnittelijoille ja asiantuntijoille liittyen aiemmin toteutettuihin maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudenseurantakyselyihin"*) suunnattiin alueidenkäytön suunnittelijoille ja asiantuntijoille ja se rakennettiin siten, että tulokset tarjoaisivat vertailukelpoista tietoa voimassa olevien VATien osalta suhteessa aikaisempiin "AKSU-kyselyihin".

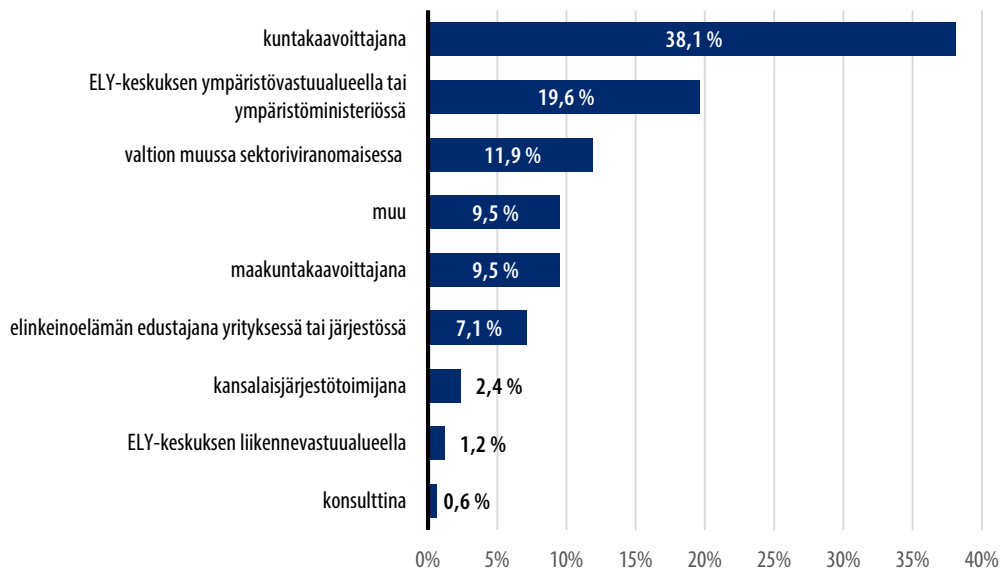
Kyselyn toinen osio (*"Kysely valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämistarpeista"*) oli asiantuntijoiden ja suunnittelijoiden ohella suunnattu kansalaisjärjestö- ja elinkeinoelämän toimijoille. Kyselylomake ohjasi vastaajan automaattisesti siihen osioon tai osioihin, joihin tämän oli kyselyn alussa annettujen taustatietojen perusteella tarkoitus vastata.

Kyselylinkki ja pyyntö vastata kyselyyn lähetettiin sähköpostitse tätä tarkoitusta varten tunnistetulle laajalle vastaanottajajoukolle. Vastauspyyntöviestin saaneita vastaanottajia pyydettiin viestin tekstissä myös jakamaan tietoa avoimna olevasta kyselystä esim. oman organisaationsa sisällä. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 168.

Sidosryhmäkyselyn kysymykset pyrittiin laatimaan siten, että sen vertailtavuus vuonna 2012 tehtyyn AKSU-kyselyyn (AKSU 2012) olisi mahdollisimman hyvä.

5.2 Vastaajat

Kuvio 1. Missä roolissa vastaat kyselyyn?

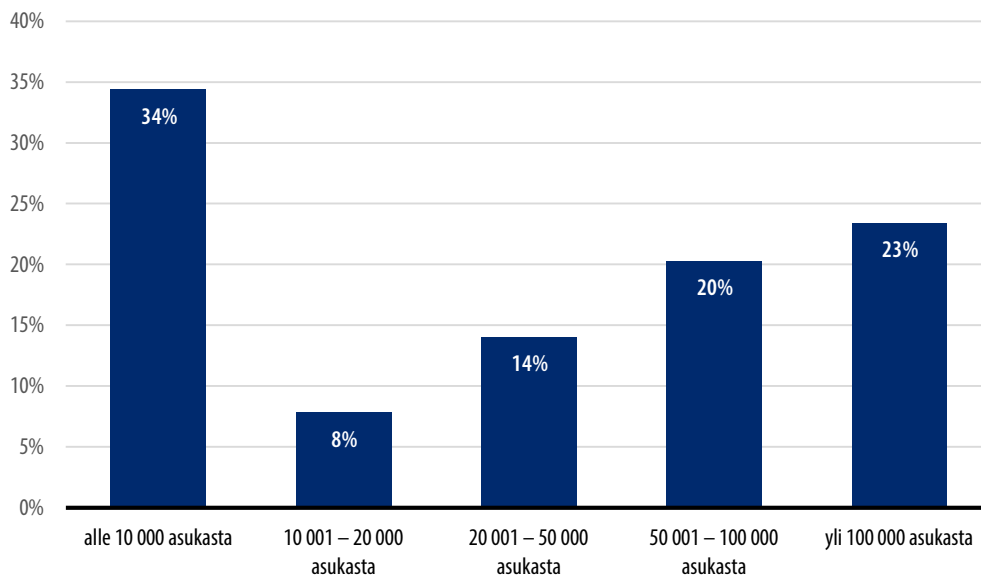


Kyselyyn tuli yhteensä 168 vastausta. Suomenkieliseen kyselyyn tuli 165 vastausta ja ruotsinkieliseen kyselyyn kolme vastausta. Vastaajista 38 prosenttia oli kuntakaavoittajia. 20 prosenttia vastaajista oli ELY-keskusten ympäristövastuualueella toimivia sekä

ympäristöministeriön toimijoita. Kyselyyn vastasi vain yksi konsultti. Kansalaisjärjestötoimijoiden osuus kyselyn vastaajissa oli reilu kaksi prosenttia. Kyselyyn vastanneet kansalaisjärjestötoimijat olivat Saamelaisyhdistys, Suomen kylät, Luonnonystävät sekä Suomen Luonnonsuojeluliitto.

Muita vastaajia olivat muun muassa rakennustarkastaja, rakennusvalvoja, teknisen toimen edustaja, kuntatekniikan edustaja, alueellisen vastuumuseon viranomainen, kunnanjohtaja, kaupunginpuutarhuri ja yksityishenkilö.

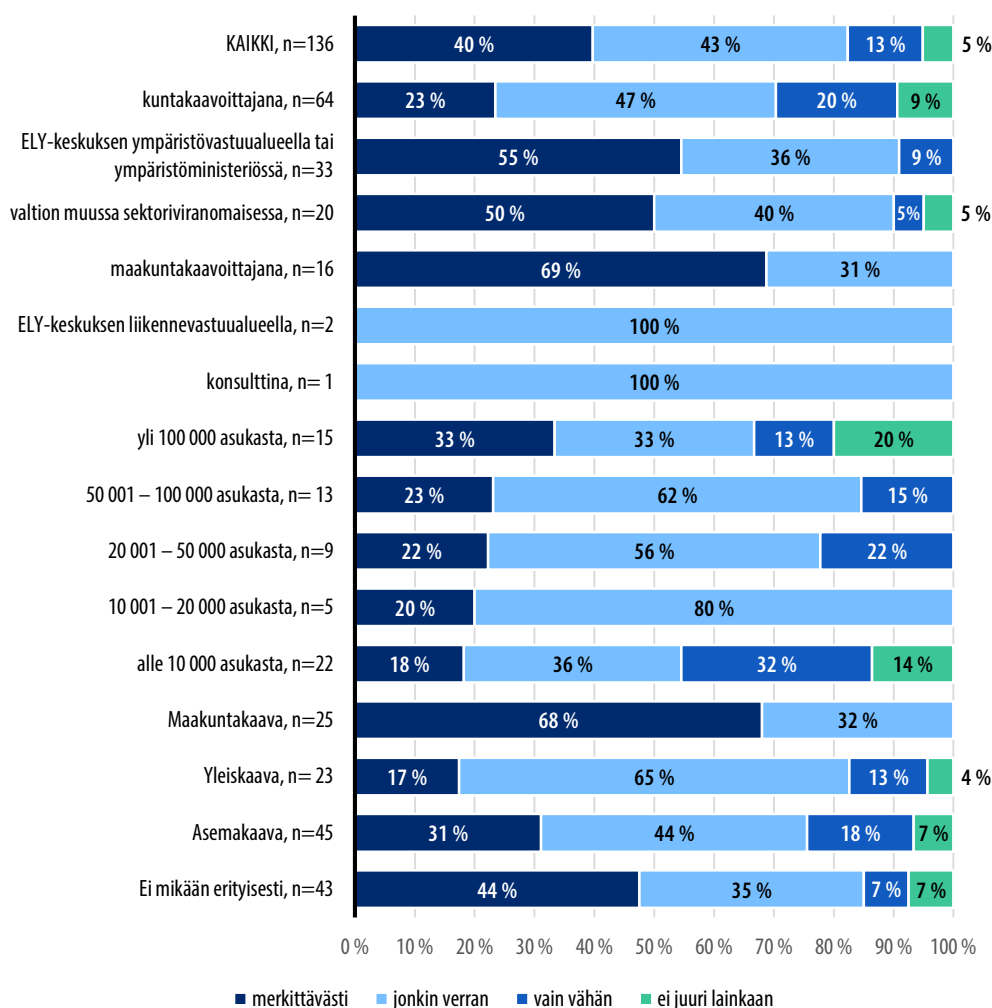
Kuvio 2. Kuntakaavoittajan työskentelykunnan koko



Kuntakaavoittajilta myös kysyttiin, minkä kokoisessa kunnassa he työskentelevät. 34 prosenttia vastaajista työskenteli alle 10 000 asukkaan kunnassa. Seuraavaksi suurin osuus vastauksista oli yli 100 000 asukkaan kaavoittajilta. Vähiten vastauksia oli 10 001–20 000 asukkaan kuntien kaavoittajilta.

5.3 Missä määrin VATit esillä kaavoituksessa?

Kuvio 3. Missä määrin kokemuksesi mukaan vuonna 2017 hyväksytyt valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat olleet esillä kaavoituksessa työskentelyalueellasi (maakunta, seutu, kunta)?

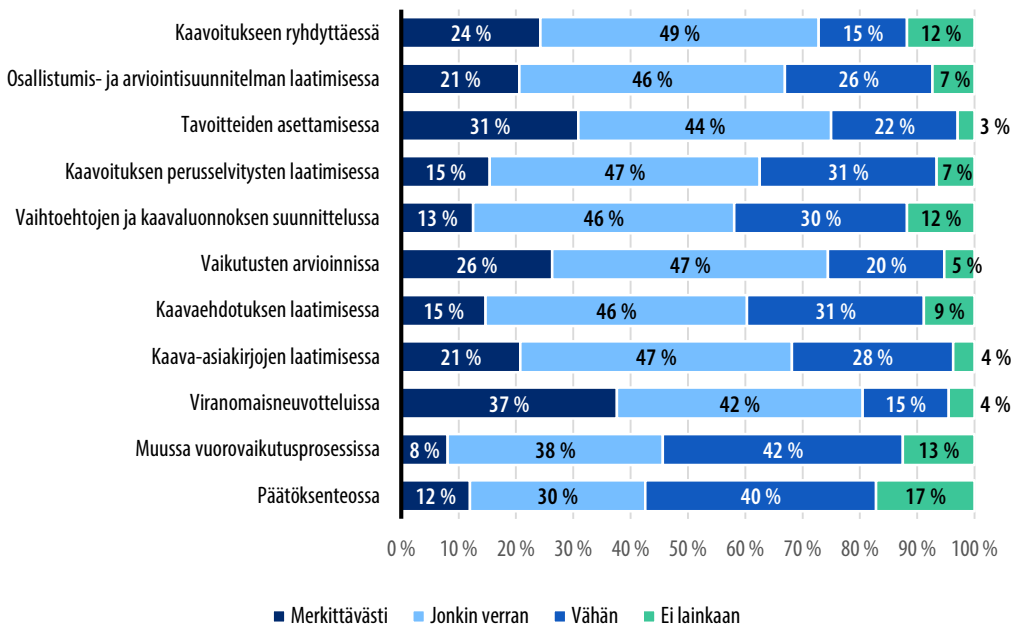


Vastaajilta kysyttiin, missä määrin heidän kokemuksensa mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet esillä kaavoituksessa heidän työskentelyalueellaan. Kaikista kyselyyn vastanneista 40 prosenttia koki, että VATit ovat olleet mukana kaavoituksessa merkittävästi ja 43 prosenttia koki, että ne ovat olleet mukana jonkin verran. Lähes vastaavasti vuoden 2012 AKSU-kyselyssä 89 prosenttia kaikista kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet mukana kaavoituksessa merkittävästi tai jonkin verran vastaajan työskentelyalueella.

Maakuntakaavoittajista 69 prosenttia vastaajista koki, että VATit ovat olleet mukana merkittävästi kaavoituksessa heidän työskentelyalueellaan ja 31 prosenttia vastaajista koki, että VATit ovat olleet mukana jonkin verran. AKSU-kyselyssä maakuntakaavoittajista kaikki vastasivat, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat esillä työskentelyalueella merkittävästi. Pienimmät vastausprosentit antoivat tässä kyselyssä alle 10 000 asukkaan kuntien kuntakaavoittajat. Heistäkin yli puolet kuitenkin koki, että VATit ovat olleet esillä kaavoituksessa merkittävästi tai jonkin verran.

5.4 VATit kaavoituksen eri vaiheissa

Kuvio 4. Miten VATit ovat vaikuttaneet kaavoituksen eri vaiheissa?



Sidosryhmäkyselyn vastausten perusteella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korostuvat erityisesti viranomaisneuvotteluissa (vastaajista 37 % valitsi vaihtoehdon ”merkittävästi” ja 42 % ”jonkin verran”). Noin kolmannes vastaajista myös katsoi, että VATit vaikuttavat merkittävästi myös tavoitteiden asettamisessa ja vaikutusten arvioinnissa. Vähiten VATit ovat vaikuttaneet kaavaprosessin loppuvaiheissa. Tulokset ovat hyvin samansuuntaisia kuin vuoden 2012 AKSU-kyselyssä.

Maakuntakaavoittajien mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet painottuvat erityisesti tavoitteiden asettamisessa ja vaikutusten arvioinnissa (molemmissa 75 % vastaajista valitsi vaihtoehdon ”merkittävästi”) sekä kaava-asiakirjojen laatimisessa (”merkittävästi” vastasi 69 %). AKSU 2012 -kyselyssä maakuntakaavoittajien mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet painottuivat erityisesti kaavoitukseen ryhdyttäessä (”merkittävästi” 69 prosenttia) ja tavoitteiden asettamisessa (”merkittävästi” 66 prosenttia).

Seuraavassa on tarkemmin eritelty, missä kaavoituksen vaiheissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet esillä kuntakaavoittajien, ympäristöhallinnon ja maakuntakaavoittajien osalta.

Kaavoitukseen ryhdyttäessä

Kuten AKSU 2012 -selvityksen vastauksista, myös tämän selvityksen vastauksista kävi ilmi, että kaavoitukseen ryhdyttäessä valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on ollut keskeisin vaikutus maakuntakaavoittajien työskentelyalueella. Heistä puolet vastasi, että VATit ovat vaikuttaneet merkittävästi ja toinen puoli vastasi, että ne ovat vaikuttaneet jonkin verran. Tulos on johdonmukainen, sillä MRL 28.1 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon maakuntakaavaa laadittaessa.

Myös hieman yli puolet (55 %) kuntakaavoittajista katsoi, että VATit ovat vaikuttaneet merkittävästi (15 %) tai jonkin verran (43 %). Toisaalta 23 prosenttia kuntakaavoittajista vastasi, että VATit eivät ole vaikuttaneet lainkaan kaavoitukseen ryhdyttäessä. Tämä voi johtua siitä, että on paljon asemakaavoja, joissa valtakunnallinen näkökulma ei ole niin keskeisesti esillä, ja ajatellaan, että VATit on jo otettu huomioon yleispiirteisemmän kaavoituksen yhteydessä. Toisaalta kyselyn avovastauksista kävi ilmi, että koska valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat niin yleispiirteisiä, ne eivät välity kuntatason kaavoitukseen.

Ympäristöhallinnon vastaajista ainoastaan kolme prosenttia katsoi, että VATit ovat vaikuttaneet merkittävästi kaavoitukseen ryhdyttäessä. Hieman yli puolet (52 %) heistä kuitenkin vastasi, että ne ovat vaikuttaneet jonkin verran. 21 prosenttia ympäristöhallinnon edustajista katsoi, että VATit ovat vaikuttaneet vain vähän.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisessa

Maakuntakaavoittajista 94 prosenttia katsoi, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat mukana osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisessa merkittävästi (31 %) tai jonkin verran (63 %). Kuusi prosenttia maakuntakaavoittajista valitsi

vaihtoehdon ”vähän”, mutta kukaan ei vastannut ”ei lainkaan”. Tätäkin selittää maankäyttö- ja rakennuslain mukainen velvollisuus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioinnosta.

Kuntakaavoittajista 14 prosenttia vastasi, että VATit eivät ole lainkaan mukana osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisessa. AKSU-kyselyssä vastaava osuus oli seitsemän prosenttia. Toisaalta 38 prosenttia kuntakaavoittajista katsoi, että VATit ovat mukana merkittävästi tai jonkin verran. Ympäristöhallinnon vastaajista 70 prosenttia oli sitä mieltä, että VATit olivat mukana merkittävästi tai jonkin verran osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisessa. Vuoden 2012 AKSU-kyselyssä ympäristöhallinnon vastaajista neljä prosenttia vastasi, etteivät VATit ole heidän työskentelyalueellaan mukana osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisessa. Tässä kyselyssä näiden vastaajien osuus oli nolla prosenttia.

Tavoitteiden asettamisessa

Maakuntakaavoittajien vastausten perustella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat aina mukana kaavoituksen tavoitteiden asettamisessa. 75 prosenttia maakuntakaavoittajista vastasi, että VATit ovat mukana merkittävästi ja neljännes heistä vastasi, että ne ovat mukana jonkin verran. Myös valtion ympäristöhallinnon vastaajista kaikki olivat sitä mieltä, että VATit ovat mukana kaavoituksessa ainakin vähän. 61 prosenttia heistä vastasi, että VATit ovat mukana jonkin verran. Kuntakaavoittajista 23 prosenttia oli sitä mieltä, että VATit ovat mukana merkittävästi, 37 prosenttia vastasi ”jonkin verran” ja 32 prosenttia ”vähän”.

Kuntien kaavoittajista kuusi prosenttia oli sitä mieltä, että VATit eivät ole mukana kaavoituksen tavoitteiden asettamisessa lainkaan. AKSU 2012 -kyselyssä osuus oli täysin sama. AKSU-kyselyssä myös ympäristöhallinnon vastaajista yhdeksän prosenttia katsoi, että VATit eivät ole lainkaan mukana kaavoituksen tavoitteiden asettamisessa. AKSU-kyselyssä arviointiin, että tämä voi johtua siitä, että osa kaavoituksen kohteista ei sisällä valtakunnallisia arvoja tai näkökulmia.

Kaavoituksen perusselvitysten laatimisessa

Maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon vastaajien mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat ainakin jossain määrin mukana kaavoituksen perusselvitysten laatimisessa. Sen sijaan kuntakaavoittajista 14 prosenttia vastasi, että ne eivät ole lainkaan esillä. AKSU-kyselyssä myös ympäristöhallinnon edustajista seitsemän prosentti katsoi, että ne eivät ole lainkaan esillä.

Maakuntakaavoittajista lähes puolet (49 %) vastasi, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat mukana kaavoituksen perusselvitysten laatimisessa merkittävästi tai jonkin verran. Kuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon vastaajien vastaava osuus oli 64 prosenttia.

Vaihtoehtojen ja kaavaluonnoksen suunnittelussa

Edelleen maakuntakaavoittajat olivat sitä mieltä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat ainakin jossain määrin mukana kaavoituksen eri vaihtoehtojen ja kaavaluonnoksen suunnittelussa. AKSU-kyselyssä maakuntakaavoittajista seitsemän prosenttia vastasi, että joskus valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät ole ollenkaan esillä. Molemmissa kyselyissä 75 prosenttia vastaajista katsoi, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet merkittävästi tai jonkin verran mukana vaihtoehtojen ja kaavaluonnoksen suunnittelussa.

Kuntakaavoittajista ja ympäristöhallinnon vastaajista noin puolet katsoivat, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet merkittävästi tai jonkin verran mukana vaihtoehtojen ja kaavaluonnoksen suunnittelussa.

Vaikutusten arvioinnissa

Kuten AKSU 2012 -kyselyssä, myös tässä kyselyssä kaikki vastanneet maakuntakaavoittajat sekä ympäristöhallinnon edustajat katsoivat, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat aina jollain tasolla esillä vaikutusten arvioinnissa. Kuntakaavoittajista 11 prosenttia vastasi, etteivät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ole olleet esillä vaikutusten arvioinnissa heidän työskentelyalueellaan. Kuitenkin 65 prosenttia oli sitä mieltä, että ne ovat olleet merkittävästi tai jonkin verran mukana vaikutusten arvioinnissa.

Kaavaehdotuksen laatimisessa

Tähänkin kysymykseen kaikki maakuntakaavoittajat vastasivat, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat mukana kaavaehdotuksen laatimisessa ainakin vähän. Heistä 81 prosenttia valitsi vastausvaihtoehdon ”merkittävästi” tai ”jonkin verran”. Kuntakaavoittajista lähes puolet (46 %) vastasi, että VATit ovat olleet heidän työskentelyalueellaan mukana kaavaehdotuksen laatimisessa merkittävästi tai jonkin verran. 14 prosenttia kuntakaavoittajista valitsi vastausvaihtoehdon ”ei lainkaan”. Ympäristöhallinnon vastaajista yksi (3 %) katsoi, että VATit eivät ole olleet lainkaan mukana kaavaehdotuksen laatimisessa. 64 prosenttia oli kuitenkin sitä mieltä, että ne ovat olleet mukana merkittävästi tai jonkin verran. Vastauksissa ei ole suurta eroa vuoden 2012 AKSU-kyselyn tuloksiin. Tosin AKSU-kyselyssä maakuntakaavoittajista neljä prosenttia katsoi, etteivät tavoitteet ole lainkaan esillä kaavaehdotuksen laatimisessa.

Kaava-asiakirjojen laatimisessa

Kyselyyn vastanneista maakuntakaavoittajista yhtä lukuun ottamatta kaikki (94 %) vastasivat, että heidän työskentelyalueellaan VATit ovat mukana ainakin jonkin verran kaava-asiakirjojen laatimisessa. Yhden vastaajan mukaan ne ovat mukana vähän. Myös

ympäristöhallinnon vastaajien mukaan ne ovat mukana ainakin vähän. Sen sijaan kunta-kaavoittajista kahdeksan prosenttia vastasi, että ne eivät ole mukana lainkaan. Hieman yli puolet kuntakaavoittajista (55 %) katsoi, että heidän työskentelyalueellaan VATit ovat mukana kaava-asiakirjojen laatimisessa merkittävästi tai jonkin verran.

Viranomaisneuvotteluissa

Kuten AKSU-kyselyssäkin, tässäkin kyselyssä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat ainakin vähän esillä kaikissa viranomaisneuvotteluissa maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon edustajien mukaan. Maakuntakaavoittajista 94 prosenttia, ympäristöhallinnon edustajista 97 prosenttia ja kuntakaavoittajista 68 prosenttia vastasi, että tavoitteet ovat olleet heidän työskentelyalueellaan esillä viranomaisneuvotteluissa merkittävästi tai jonkin verran. AKSU-kyselyssä vastaavat osuudet olivat pienempiä (maakuntakaavoittajat 63 %, ympäristöhallinnon edustajat 50 % ja kuntien kaavoittajat 47 %). Vastausten perusteella näyttää siltä, että vuoden 2017 VATien rooli on ollut vahvempi viranomaisneuvotteluissa kuin aikaisempien tavoitteiden.

Kuntien kaavoittajista yhdeksän prosenttia vastasi, että VATit eivät ole lainkaan esillä viranomaisneuvotteluissa. AKSU-kyselyssä vastaava osuus oli kolme prosenttia.

Muussa vuorovaikutusprosessissa

Kyselyn vastausten perusteella maakuntakaavoittajista 63 prosentin, ympäristöhallinnon edustajista 61 prosentin ja kuntakaavoittajista 28 prosentin mukaan VATit ovat olleet esillä muussa vuorovaikutusprosessissa kuin viranomaisneuvotteluissa merkittävästi tai jonkin verran. Vähän ne ovat olleet esillä maakuntakaavoittajien vastauksista 38 prosentin mukaan, ympäristöhallinnon vastauksista 36 prosentin mukaan ja kuntakaavoittajien vastauksista 47 prosentin mukaan.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät ole olleet lainkaan esillä muussa vuorovaikutusprosessissa kuin viranomaisneuvotteluissa kuntakaavoittajista 23 prosentin mukaan ja ympäristöhallinnon vastaajista kolmen prosentin mukaan. AKSU-kyselyssä neljä prosenttia maakuntakaavoittajista katsoi, että VATit eivät ole olleet mukana muussa vuorovaikutusprosessissa. Tässä kyselyssä kukaan maakuntakaavoittajista ei valinnut tätä vastausvaihtoehtoa.

Päätöksenteossa

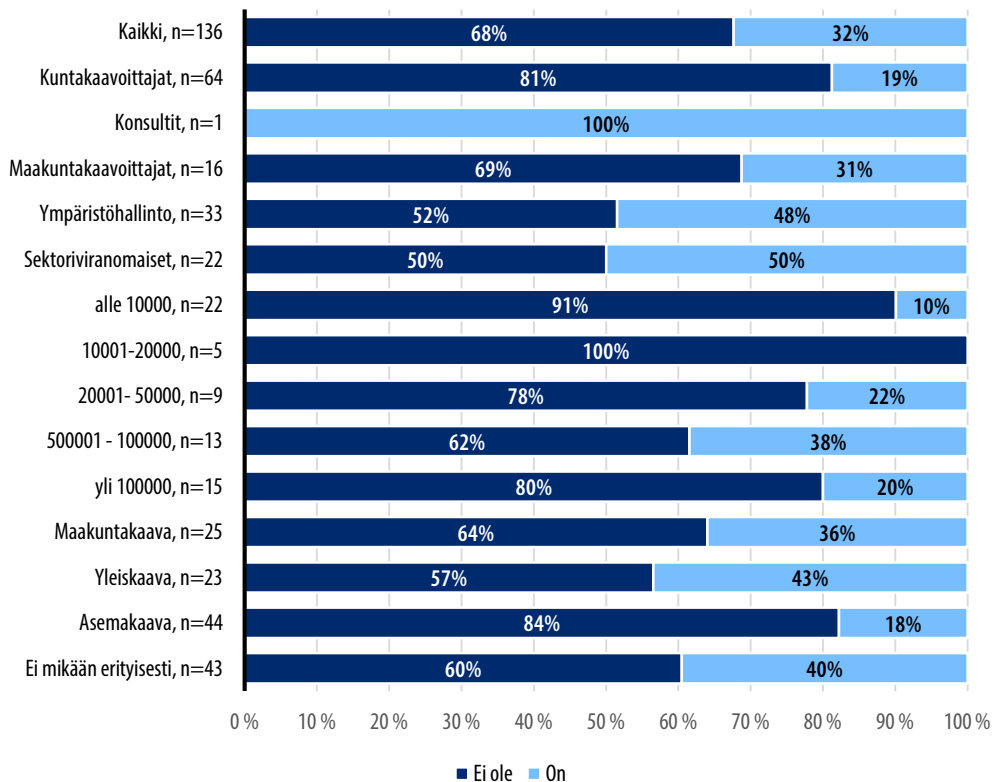
Maakuntakaavoittajista 38 prosenttia vastasi, että VATit ovat olleet heidän työskentelyalueellaan esillä merkittävästi kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa. Heistä 38 prosenttia valitsi myös vaihtoehdon ”jonkin verran” ja 28 prosenttia vaihtoehdon ”vähän”.

Kuntakaavoittajien vastausten perusteella VATit eivät ole olleet yhtä paljon esillä kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa. Kuntien kaavoittajista 22 prosenttia katsoi, että VATit ovat olleet esillä merkittävästi tai jonkin verran. 65 prosenttia heistä vastasi, että tavoitteet ovat olleet esillä vähän ja 28 prosenttia, että ei lainkaan.

Ympäristöhallinnon vastauksista 36 prosentissa katsottiin, että heidän työskentelyalueellaan VATit ovat olleet esillä kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa merkittävästi tai jonkin verran. Heidän vastauksistaan 52 prosentissa katsottiin, että tavoitteet ovat olleet esillä vähän ja 12 prosentin mukaan ei lainkaan. AKSU-raportissa ”hyvin” ja ”jonkin verran” vastausten osuus oli 56 prosenttia, ”vain vähän” -vastausten osuus oli 40 prosenttia ja ”ei ollenkaan” -vastausten osuus neljä prosenttia.

5.5 Onko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen liittynyt merkittäviä ongelmia?

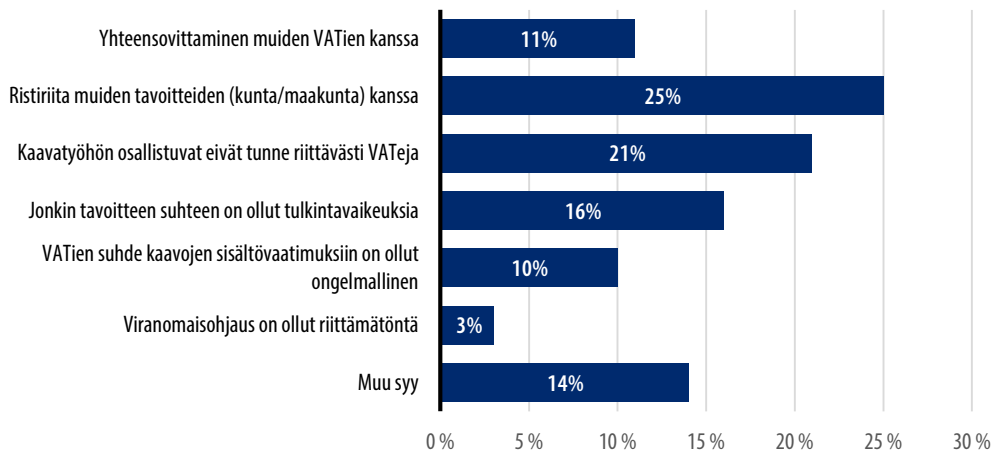
Kuvio 5. Kysymys: Onko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen liittynyt merkittäviä ongelmia työskentelyalueellasi?



Kyselyn vastaajista 68 prosenttia kokee, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen ei ole liittynyt merkittäviä ongelmia vastaajan työskentelyalueella. Noin kolmannes vastaajista taas kokee, että merkittäviä ongelmia on ollut. Tulokset ovat hyvin samankaltaiset kuin AKSU-kyselyssä (merkittäviä ongelmia ei ole ollut: 65 %, merkittäviä ongelmia on ollut: 35 %).

Vastauksissa on hieman eroja vastaajaryhmittäin: kuntien kaavoittajista 81 prosenttia vastasi, että merkittäviä ongelmia ei ole ollut. Maakuntakaavoittajien vastauksissa vastaava osuus oli 69 prosenttia. Ympäristöhallinnon ja muiden sektoriviranomaisten vastaajista noin puolet oli sitä mieltä, että merkittäviä ongelmia ei ole ollut ja puolet taas oli sitä mieltä, että niitä on ollut.

Kuvio 6. Kysymys: Jos VATien soveltamiseen on liittynyt merkittäviä ongelmia, niin mistä ne ovat johtuneet?



Kyselyn vastausten perusteella merkittäviä ongelmia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisessa ovat aiheuttaneet erityisesti ristiriidat muiden tavoitteiden kanssa (neljännnes vastaajista). Tämä oli tunnistettu myös AKSU-kyselyssä merkittävimmäksi ongelmaksi. AKSU-kyselyssä toiseksi eniten merkittäviä soveltamisongelmia aiheuttivat VATien tulkintavaikeudet. Tässä kyselyssä viidesosa vastaajista oli sitä mieltä, että toiseksi eniten merkittäviä ongelmia VATien soveltamisessa aiheutti se seikka, että kaavatyöhön osallistuvat eivät tunne riittävästi VATEja. Vain kolme prosenttia kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että viranomaisohjaus on ollut riittämätöntä.

Avovastauksien mukaan muut syyt ovat liittyneet muun muassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yleispiirteisyyteen ja tulkinnanvaraisuuteen, osaamattomuuteen niiden soveltamisessa, epäselvyyteen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltassa sekä tavoitteiden vaikuttavuuteen.

Vastaajien kirjaamia syitä VATien soveltamiseen liittyviin ongelmiin:

- Tavoitteet ovat liian yleispiirteisiä, niistä puuttuu konkretiaa ja ne voi tulkita monella tapaa.
- Erytystavoitteiden poistuminen teki velvoittavuudesta epäselvempää.
- VATien sisällön merkityksen ja oikeudellisen ohjaavuuden tulkintojen erilaisuus
- ELY:n ja kunnan tulkintaerimielisyys tavoitteiden tulkinnasta. Liittyykö asia valtakunnallisiin tai seudullisiin asioihin vai onko jokin muu VAT-tavoite, joka aiheuttaa erimielisyyttä ELY:n ja kunnan kesken.
- Tavoitteiden kaavamaisuus ja soveltumattomuus paikallisiin olosuhteisiin
- Kaavanlaatijoiden osaamattomuus
- VATeja ei osata soveltaa, eli ottaa osaksi tavoitteita ja suunnittelua.
- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomiointi pitäisi muistaa huomioida myös rakentamiseen liittyvissä lupa-asioissa.
- VAT:ien oikeudellinen status esim. ELY-keskuksen valvontatehtävässä on epäselvä; melu tai tulvariskiasia VATeissa, mutta ilmeisesti yksittäisinä tapauksina eivät ole maakunnallisesti merkittäviä tai valtakunnallisia? Nämä kuitenkin kertautuessaan aiheuttavat merkittäviä vaikutuksia, eli suhde ELY:n valvontatehtävään tulisi olla selkeämpi.
- ELY-keskuksella ei valitusoikeutta
- Viranomaisohjaus on ollut epäjohdonmukaista ja valikoivaa.
- VAT jää helposti vain yhdeksi strategiseksi ohjelmaksi, joka mainitaan, mutta varsinainen vaikutus on olematon.
- Löysä ohjaus saa huomioimaan VATit vain nimellisellä tasolla
- Nykyiset VATit ovat sanahelinää aiempiin verrattuna eikä kukaan ota niitä tosissaan
- Välinpitämättömyys

AKSU-kyselyssä vastaajien kirjaamat syyt VATien soveltamisongelmissa liittyivät mm. tulkintojen ja soveltamisen ristiriitaisuuteen, tavoitehakuisuuteen, tavoitteiden abstraktisuuteen ja jäsentymättömyyteen. Vaikka valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muuttuivat vuonna 2017 melko paljon, samat ongelmat toistuvat osin edelleen, esimerkiksi tavoitteiden tulkinnanvaraisuus ja soveltamiseen liittyvät haasteet.

Seuraavaksi vastaajilta kysyttiin, että jos ongelmia on ollut, niin ovatko ne liittyneet tietyn tavoitteen tai tiettyjen tavoitteiden tulkintaan, soveltamiseen tai yhteensovittamiseen. Vastaajia myös pyydettiin nimeämään kyseiset tavoitteet. Vastauksissa tuli jälleen esille mm. VATien tulkintaan ja yleispiirteisyyteen liittyvät ongelmat, eri tavoitteiden priorisointiin ja yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat sekä mm. ELY-keskusten toimivaltaan liittyvät ongelmat. Esille nousivat myös osaamiseen ja tavoitteiden tunnistamiseen liittyvät haasteet.

AKSU-kyselyn vastauksissa tuotiin esille ristiriitaisuus luonto- ja kulttuuriympäristön vaalimisen tavoitteissa suhteessa yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen ja elinkeinoelämän tavoitteisiin. Tässä kyselyssä nousivat esille myös ilmastonmuutoksesta aiheutuvat sään ääri-ilmiöt ja meluasiat.

Vastaajien kirjaamia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden tulkintaan, soveltamiseen tai yhteensovittamiseen liittyy ongelmia:

Nimettyjä tavoitteita:

- Kulttuuriympäristöjen arvojen turvaaminen
- 3.3 terveellinen ja turvallinen elinympäristö: varautuminen sään ääri-ilmiöihin ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Kirjausta "Uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin" on tulkittu eri tavoin erityisesti sen osalta mitä hallinnan varmistaminen muutoin tarkoittaa.
- Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat. Erityisesti luonnonsuojelulailta suojellut lajit jäävät vähälle huomiolle. Maisemavaikutusten arviointi on kevyttä, ongelma erityisesti tuulivoimakaavoissa. Pienissä kunnissa kaavat nuijitaan hyväksytyiksi vaatimattomien selvitysten pohjalta. ELY-keskus ei herkästi lähde valittamaan kaavasta ja riippuu paljon kaavoittajan pätevydestä kuinka VATit otetaan kaavassa huomioon. Kuntapäätäjillä tietoa VATEista ja vaikutuksesta kaavoitukseen on liian vähän.
- Eheyttävä yhdyskuntarakenne, rakentamisen ohjaaminen yhdyskuntarakenteen laidalle, jatkeeksi.
- RKY-alueiden ja maisema vattien merkitystä ei haluta tunnistaa ja ottaa riittävällä tavalla huomioon. Lausunnoissa ja neuvotteluissa niiden merkitystä voi tuoda esiin, jonka jälkeen ne yleensä tuodaan asianmukaisesti kaavoihin, vaikka ratkaisussa maisemien arvo ei aina tule otetuksi huomioon.
- Ilmastoasiat, meluasiat
- Epäselvää mm. ilmastonäkökulma, tulvariskit ja melu, miten otetaan kaavoituksessa huomioon (nimetty VAT:eissa) tai lähinnä että kukaan ei valvo (ei ole valvontaviranomaista)
- Melunhallinta. Ei ole valvovaa viranomaista.

VATien tulkintaan ja niiden yleispiirteisyyteen liittyvät ongelmat:

- yhdyskuntarakenne, virkistysalueet, ilmastonmuutos, luonnonvarat jne. Kun ei ole selkeitä tavoitteita VATeissa, niin sanallinen kuvailu ei konkretisoidu ja tulkinta riippuu tulkitsijasta.
- Erilaisiin näkemyksiin (ELY) kaavamääräyksistä, joilla pyritään terveelliseen ja turvalliseen elinympäristöön.
- Tavoitteet muuttuivat niin yleispiirteisiksi, että merkitys väheni ellei peräti hävinnyt. MRL:n kaavojen sisältövaatimukset ovat joka tapauksessa ne, joihin kaavaratkaisuja peilataan.
- Tavoitteet tuntuvat kovin yleispiirteisiltä ja on vaikea nähdä miten ne suoraan kääntyisivät konkretian puolelle. Sieltä lähinnä yrittää poimia jotain, joka suurin piirtein vastaa kaavan ratkaisua.
- Toinen ongelma liittyy VATien luonteeseen - ne eivät voi kaikki koskaan yhtä aikaa täydellisesti toteutua. Sama optimointiongelma liittyy myös kaavojen sisältövaatimukseen. Punnintatyyppinen huomioon ottaminen on haastavaa - kukin painottaa punninnassa tavoitteita omien intressiensä mukaisesti.
- Tulkintaan yleisesti, kaikkien tavoitteiden osalta, painottuen siihen, miten sitova VATien ohjausvaikutus ylipäättään on.
- ELY:n ja kunnan tulkintaerimielisyys tavoitteiden tulkinnasta. Liittyykö kaava-asia valtakunnallisiin tai seudullisiin asioihin vai onko jokin muu VAT:n tavoite, joka aiheuttaa erimielisyyttä ELY:n ja kunnan kesken. Eli onko kaava paikallinen merkitys vai valtakunnallinen. Joskus kunnan kaavoitusmonopoli tulee kyseenalaiseksi, kun "jokin muu taho" haluaa ns. vaikuttaa kaavaan ja kaavan sisältöön tai johonkin muuhun asiaa, joka kuitenkin on kunnan harkinnassa ja päätettävä.
- Kyllä liittyvät joihinkin tavoitteisiin. Ongelmana on se, että niitä asioita painotetaan, jotka ovat kaavoittajalle itselleen tärkeitä.
- Kaikki tavoitteet ovat niin ympäröityjä, että niitä ei voi edes perusteluna käyttää kunnolla.
- Lähinnä tulkintaan ja soveltamiseen.

Tavoitteiden priorisointi ja yhteensovittaminen

- Rakennetun kulttuuriympäristön tai luonnonympäristön arvojen turvaaminen suhteessa kaupungin kasvupaineisiin. Pehmeämmät arvot jäävät päätöksenteossa monesti eurojen varjoon.
- Kestävä liikkuminen ylätavoitteena hyväksytty, mutta yksittäisissä hankkeissa päätöksenteossa halutaan kuitenkin tukea henkilöautoilua.
- Toki VATtien yhteensovittaminenkin voi olla välillä haastavaa. Esim. ilmastoystävällinen tuulivoima kontra valtakunnalliset maisema- ja kulttuuriympäristöarvot, tai luontoarvot (mm. maakotka). Mikä on tärkeintä?
- Kukaan ei oikeastaan osaa sanoa eri tavoitteiden välistä hierarkiaa, mikä johdtaa viranomaisten kannalta osaoptimointiin. Korostettuna on ollut kulttuuriympäristöt ja liikenneasiat.
- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat monialaisia ja niiden suhteen joudutaan tasapainoilemaan. Sama koskee maankäyttö- ja rakennuslaissa mainittuja tavoitteita. Sen vuoksi soveltaminen käytäntöön on aina haasteellista. Pitäisi selkeämmin ilmaista, että kunnanvaltuusto lopulta päättää painottamisesta.
- Maankäyttö- ja rakennuslain ja VAT keskinäinen suhde ja painotus. Kaavaa tehdään maakunnalliselle ja paikalliselle tasolle, joten ristiriitaa tulee siinä miten valtakunnalliset tavoitteet ja yhteensovitetaan maakunnallisuuden ja paikallisuuden kanssa.
- Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen rakennetulla alueella >< paikallinen/maakunnallinen merkittävyys
- VAT-tavoitteiden ollessa ristiriitaisia painotus kaavahanketta tukeviin tavoitteisiin on korostetussa asemassa.
- Usein kuntien tavoitteet ovat jossain määrin ristiriidassa VATien kanssa etenkin nk. tavoiteltuja hankekaavoja tehtäessä.

Osaamiseen liittyviä haasteita:

- Kaavan laatijoilla - sekä konsulteilla että kunnilla - on edelleen yllättävän paljon vaikeuksia tunnistaa ko. kaavaa koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Ja usein VATit listataan vain otsikkotasolla, ei edes tunnisteta niitä varsinaisia tavoitteita. Varsinkin, kun viranomaisneuvotteluiden määrä on vähentynyt, pitää VATeista huomauttaa lähes kaikissa valmisteluaineistosta annetuissa lausunnoissa, usein edelleen myös kaavaehdotuksesta annettavissa lausunnoissa.
- Kunta ei ottanut huomioon lupa-asiassa valtakunnallisesti arvokasta maisema-alueita, vaan meinasi sallia maisema-alueesta poikkeavaa toimintaa ja heikentää merkittävästi alueen arvoja.
- Yhdessä yleiskaavassa laajahkoa RKY-alueita ei ollut käytännössä otettu huomioon lainkaan.

Muita haasteita:

- Tulkinta kaupunkiseututasolla ”epämiellyttävien” sijoituskohteiden (mm. raskaan liikenteen taukopaikat osana liikennejärjestelmää) suhteen.
- VATit nähdään kaavan valmistelussa lähinnä luettelomaisesti, paneutumatta niiden tavoitteisiin tai siihen, miten kaavan sisällön kannalta ristiriitaiset VATit huomioidaan suunnittelussa.
- Välinpitämättämyyteen, muiden etujen edelle viemiseen
- Millä laajuudella uudisrakentaminen pitää ottaa huomioon
- Välillä VAT-tavoitteita käytetään tarkoituksenhakuisesti omien intressien näkökulmasta. Ne tuodaan esiin kun ne palvelevat omaa etua.
- Vaikea arvioida, miten 2017 rajattu ELYn valvontatehtävä liittyy esim. meluun, joka on VATEissa.
- Osalliset valitsevat VATEista vain omaa mielistettään tukevat.
- Keskeisin ongelma on se, että tavoitteet ovat niin yleisellä tasolla. Kun verrataan nykyisiä (2017) VATEja, ovat ne huomattavasti yleispiirteisempiä kuin aiemmat (2000/2008). Käytännön (kunnallisessa) kaavoitustyössä tämä aiheuttaa sen, että VATit ovat joitakin ylätasoa tavoitteita/visioita tms., joista ei juurikaan saada selkänokkaa esim. kaavaprosesseihin.
- ELY-keskuksen valvontatehtävä VATEissa (esim. ilmasto, melu, tulvariskialueet) tulisi olla selkeä eli nämä katsottaisiin valtakunnallisiksi asioiksi ja valvontatehtävä VATEissa määriteltyihin asioihin olisi selkeä. Tulvariskialueelle kaavoittaminen asumista esimerkiksi on kaavoitustapauksena paikallinen ilmeisesti hallinto-oikeuden näkökulmasta?

5.6 Hyviä tai huonoja esimerkkejä vuonna 2017 hyväksytyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksestä

Seuraavaksi kyselyyn vastaajia pyydettiin kertomaan hyviä tai huonoja esimerkkejä vuonna 2017 hyväksytyjen VATien merkityksestä. Hyvinä esimerkkeinä mainittiin, että valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista voi saada tukea kaavatyöhön. Ne ovat myös selkeämpiä kuin aikaisemmat VATit. Lisäksi VATit ovat instrumentti, jolla valtio voi ohjata maankäyttöä ja edistää valtakunnallisia tavoitteita kaavoitusprosessissa. Vastauksissa huonona esimerkkinä tuotiin muun muassa esille, että tavoitteet ovat liian yleispiirteisiä, minkä seurauksena niiden merkitys varsinkin kuntakaavoituksessa on jäänyt vähäiseksi.

Hyviä esimerkkejä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksestä:

- Kyllähän esimerkiksi yleiskaavatyöhön voi saada tukea VATEista.
- Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja ääri-ilmiöihin sopeutuminen oli hienosti otettu mukaan yhdeksi teemaksi. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat hyvä selkäranka ja tuki maankäytönsuunnittelun taustalla.
- Turun Pihlajaniemen yleissuunnitelmassa on otettu Heikkilän kasarmin alue hyvin huomioon.
- Ovat selkeämpiä kuin aiemmin. Eheytyminen lähtökohtana korostuu kaikilla tasoilla.
- Hyvin/vahvasti/kattavasti esillä maakuntakaavan aloitus- ja ehdotusvaiheen viranomaisneuvotteluissa. Ohjaavat ja varmistavat kaavan laadintaa valtakunnallisesti merkittävissä asioissa
- Monta hyvää teemaa, joista voi kuntakaavoituksessakin löytää tukea: vähähii-lisyys, olevien verkostojen hyödyntäminen ja täydennysrakentaminen, sään ääri-ilmiöt, tulvakysymykset jne.
- VAT tukee kaavan tavoitteiden määrittelyä ja perusteluja.
- ”Edistetään valtakunnallisen liikennejärjestelmän toimivuutta ja taloudellisuutta kehittämällä ensisijaisesti olemassa olevia liikenneyhteyksiä...” Tästä hyvänä esimerkkinä on voimassa olevasta maakuntakaavasta uuden vt-yhteyden poistaminen mm. VAT:ien perusteella. Toisaalta tässä ratkaisussa on myös ristiriitaa; maakunnan keskuskaupunki olisi hyödyntänyt uutta vt-yhteyttä oman yhdyskuntarakenteen laajentamiseen. Ilman valtatieasista yhteyttä laajennussuunta tuskin toteutuu.
- VATien mukaan tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin. Maakunnan kehityksen kannalta on hyvä, että tuulivoimalat voidaan VATien perusteella sijoittaa useamman voimalan kokonaisuuksiksi. Näin mahdolliset haitalliset vaikutukset voidaan paremmin ottaa huomioon ja minimoida.
- Tuulivoimamaakuntakaavoituksessa on nähty myös toimivaksi VATien kirjaus: ”Voimajohtolinjauksissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.” Tämän perusteella mm. metsäkatoa, negatiivisia vaikutuksia metsätaloudelle sekä metsien pirstaloitumista saadaan vähennettyä.
- Yhdyskuntarakennetta hajauttavia satelliitteja on saatu pois VATEihin vetoamalla
- RKY/maisemainventoinnit varmistavat hyvin kulttuuri/luontoperinnön vk-arvoja, ovat riittävän konkreettisia
- Kaavoituksessa sekä myös yleisesti esim. kunnat ovat kovin kiinnostuneita kävely ja pyöräily näkökulmasta. Ja tätä on edistetty viime aikoina enemmän ja siitä puhutaan esim. viranomaisneuvotteluissa enemmän.

- Niin ikään tehokas väline eri ministeriöiden suunnitelmia/ohjelmia koskevassa viranomaisyhteistyössä (esim. uudet ratalinjaukset tai aluekehittämisen linjaukset)
- Hyvää: VATT muodostaa tavan, jolla valtio voi ohjata maankäyttöä ja valtakunnallisia tavoitteita osana kaavoitusprosessia. Hyvää, että palveluverkon rakentamisen näkökulma (esim. kulttuuri ja liikunta) otetaan huomioon valtakunnallisissa alueidenkäytön tavoitteissa.
- Lähtökohtaisesti VATit ovat erittäin hyvä instrumentti, jolla ohjataan suunnittelemaan valtakunnan tasolla kaikkialla yhteiskuntia kokonaisuutena palvelemaan hyvään suunnitteluun. Mahdollisimman monen etu tulee huomioitua, ekologiset ja kokonaisekonomiset arvot samoin. - Kun suunnittelun lähtökohdina mainitaan ytimekkäät, harkitut ja perustellut VATT:t, kaavan hyväksyttävyyty edistyy huomattavasti. Niitä vastaan on vaikeaa, lähes mahdotonta argumentoida. Ei ole mahdotonta, että kaavasuunnittelussa esiintyy suurta epätasalaatuisuutta, koska ratkaisuja ei perustella millään yleisellä edulla, jotka nimenomaan ovat VATT:ssa. Ymmärrän kyllä, että talousliberalistit ovat vaatineet kaiken yleishyödyllisen purkamista ja vain yksityisen omistuksen näkökulmien ensisijaista huomioimista kaikessa kaavoituksessa. Siksi luultavimmin KRL:n uudistus keksittiinkin alkujaan ja sen kehittälyprosesseissa oli ja lie nee edelleen mm. kuntien kaavoitusmonopolin purku, VATT:ien ja maakunta-kaavataso poistaminen kokonaan. Se olisi tarkoittanut/tarkoittaa kokonaisuuden ja yleisen edun huomiotta jättämistä. Mikä olisi Suomessa yleisempi valtakunnallisen tason etujen valvonnan työkalu kuin VATit, koska sellaisia ei muita ole. Asemakaavojen on perustuttava ylemmän tason oikeusvaikutteisiin asiakirjoihin, mitä VATit ovat, siksi onkin ymmärrettävää, että talousliberalistit haluavat VATit poistaa, jotta kaavoitus etenisi muille perusteilla, esim. yksityisen rajoittuneen edun mukaisella tavalla.
 - Hyvä esimerkki 1: "Varaudutaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin." - Suunnittelun lähtökohtana on rakentaa vain turvallisiin paikkoihin, mikä on ekonomisesti ja ekologisesti oikea ratkaisu.
 - Hyvä esimerkki 2: "Ehkäistään melusta, tärinästä ja huonosta ilmanlaadusta aiheutuvia ympäristö- ja terveyshaittoja." - Suunnittelun lähtökohtana on rakentaa vain terveellisiin ja turvallisiin paikkoihin, mikä on ekonomisesti ja ekologisesti oikea ratkaisu.

- Hyvä esimerkki 3: ”Huolehditään valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta.” - Suunnittelun lähtökohtana todetaan olevan kulttuuri- ja luonnonympäristön arvojen turvaaminen.
- Hyvä esimerkki 4: ”Edistetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä”. - Suunnittelun lähtökohtana todetaan olevan luonnonympäristön arvojen turvaaminen.
- VATT:ssa on mainittu kohdassa 4 Tavoitteiden keskeiset vaikutukset. Niitä on turha tässä toistaa. Ne ovat siellä kiteytetysti. Kuitenkin pari keskeistä nostoa:
 - Tavoitteiden toteutuminen tukee ihmisten asuinympäristöjen viihtyisyyttä ja terveellisyttä vähentämällä ympäristöriskejä ja huolehtimalla virkistyskäytön kannalta tärkeiden alueiden säilymisestä.
 - Ympäristöriskien väheneminen pienentää myös taloudellisia riskejä ja lisää kokonaisturvallisuutta.
 - Kulttuuri- ja luonnonarvojen säilyminen edistää asuinympäristöjen viihtyvyyden lisäksi myös elinkeinojen, esimerkiksi matkailun vetovoimaisuutta.
 - Toteutuessaan tavoitteet parantavat maankäytön suunnittelun ennakoitavuutta, mikä edesauttaa kestävien maankäyttöratkaisujen tekemistä. Nämä ovat tärkeitä esimerkiksi kohtuuhintaisen asuntotuotannon, elinkeinoelämän sijoittumismahdollisuuksien sekä liikenne- ja viestintäyhteyksien varmistamisen kannalta.

Huonoja esimerkkejä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksestä:

- Tavoitteet virtaviivaistettiin liian yleispiirteisiksi.
- Merkitys on laskenut, koska aiemmat olivat selkeämmin kirjoitetut.
- 2017 hyväksytyt VATit ovat niin yleispiirteiset, ettei niillä juurikaan ole merkitystä verrattuna kaavojen sisältövaatimukseen ja vaatimukseen kaavan merkittävien vaikutusten selvittämisestä.
- Pääosin sanahelinää, joka on jo otettu huomioon maakuntakaavassa ja sen ratkaisut yleiskaavassa, joten asemakaavassa merkitys enää olematon. Silti kaavaselostusmallissa VAT painottuu suhteettomasti, vaikka voitaisiin ohittaa lähes kokonaan.

- 2017 hyväksytyt VATit ovat niin yleispiirteiset, ettei niillä juurikaan ole merkitystä verrattuna kaavojen sisältövaatimuksiin ja vaatimukseen kaavan merkittävien vaikutusten selvittämisestä.
- VATissa esille nostetut asiat ovat itsestäänselvyyksiä ja maakuntakaavoissa ne on huomioitu, joten niiden merkitys jäänyt kuntakaavoituksessa aika vähälle. Ei ole ollut ristiriitoja yleiskaavoituksen tai muun kuntakaavoituksen kanssa.
- Yleis- ja asemakaavassa voidaan viitata VATteihin, mutta harvoin tunnustetaan miten ne koskevat/tulee huomioiduksia ko. kaavaprosessissa. Vaatii viranomaisneuvotteluja tai lausuntoja valmistelu- ja ehdotusvaiheen aineistoista ennen tavoitteiden tunnistamista. Pienissä kunnissa osaamista puuttuu, samoin näiden palkkaamalla yhden hengen konsulttifirmoilla.
- ollaan vasta aloittamassa uusien VATien aikaista maakuntakaavaa, mutta nyt niitä ei oteta ollenkaan niin vakavasti kuin vanhat VATit otettiin, sieltä ei ole jäänyt päähän yhtään ainutta konkreettista asiaa, jota ei jo muutenkin huomioidaisi kaavassa lainkin mukaan! Eli VATit eivät tuo mihinkään lisäarvoa.
- Eipä ne juuri kuntakaavoissa näy mitenkään
- Esimerkiksi yleiskaavoituksessa unohdetaan varata riittävästi virkistysalueita ja saatetaan jopa maakunnallisesti merkittävät alueet osoittaa rakentamiselle.
- Kulttuuriympäristön huomioimista koskevat tavoitteet (RKY ja VAMA) nähdään kaavavalmistelussa sekä muutokäsittelyssä toissijaisina tai tiukasti alue-rajasta ja/tai kohdekuvausta koskevinä.
- Vuonna 2017 voimaan tullutta MRL-muutosta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ELY:n valvontarooliin (MRL 18 §) kuuluisivat mm. valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät asiat. Tulvien ehkäisy ja niihin varautuminen on VAT ja väittäisin, että yksi tärkeimmistä. HE:stä huolimatta on ainakin PSHaO:lta tullut kaksi päätöstä, joissa todettiin, ettei ELY:llä ollut muutoksenhakuoikeutta, kun ELY valitti kuntien lupapäätöksistä, kun rakentaminen sijoittui tulva-alueelle. Laki ei ollutkaan niin kuin se kirjoitettiin ja HE:ssä avattiin?
- Aivan turhia nuo VAT määräykset. Niitä ei tarvita.
- VATien suhde esim MRL:iin tai uuteen KRL:iin ei ole aivan selvä koska VATien noudattaminen ei ole sitovaa.
- Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen on johtanut ylilyönteihin.
- Kaupungit tekevät omia melulinjauksia, jotka eivät edistä tavoitteita
- Kunnat laativat omia melulinjauksia ja laativat kaavoja omilla suunnittelun ohjearvoillaan. Terveellisen ja hyvän asuin ympäristön vaatimukset eivät toteudu kuntakaavoituksessa melunhallinnan kannalta.

Osa vastaajista tunnisti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sekä hyvää että huonoa. Näissä vastauksissa tuli esiin sama VATien yleisyyteen liittyvä ristiriitaisuus, joka tuli esille hyvissä ja huonoissa esimerkeissä.

- VATit tulevat esiin pääasiassa aika yleisen tason tavoitteina. Suuri osa tavoitteista on sellaisia, joita tavoitellaan ikään kuin "automaattisesti" ilman, että edes muistetaan niiden olevan VATEja. Saattaa tietysti olla hyväkin asia. 2017 VATit ovat mielestäni selkeämmät kuin niitä edeltäneet VATit.
- Hyvää on se, että ne koskevat kaikkia kaavatasoja. Huonoa on se, ettei Helsingin seudun erityiskysymyksiä enää sisällytetty tavoitteisiin.
- Pääsääntöisesti tavoitteet ovat hyviä, mutta niiden tulkintaerimielisyys ei ole ongelmatonta.
- Hyvä tausta ja tarkoitus, mutta konkretiassa jäävät usein vain nimellisesti huomioiduksi.
- Tuulivoiman ohjaaminen esisijaisesti keskitetysti laajoihin alueisiin on hyvä periaate. Erittäin tärkeää on myös voimajohtojen sijoittaminen olemassa oleviin yksiköihin. VATEista puuttuu aurinkoenergian ohjaus tai muut mahdolliset uusiutuvan energian muotojen ohjaaminen.
- VAT:it ovat sinänsä hyvät ja ne tuodaan esille ympäristövaikutusten arviointia tehtäessä YVA-prosesseissa ja kaavoissa. Kun VATin eri tavoitteet menevät hankkeessa ristikkäin, niin hankkeissa ei tuoda näkyvästi esille sitä, miten ristiriitaa ko. hankkeessa ratkotaan.
- VATEissa on hyviä tavoitteita mutta jalkautus toteutukseen epäselvä. Selkeä parannus olisi selkeästi määrittellä VATEissa määrittelyt asiat valtakunnallisiksi jolloin ELY-keskuksella olisi valvontatehtävä näiden osalta.
- VATit toimii ylätasolla ja kaavoituksen alkuvaiheessa ne nostetaan esiin, mutta kaavaprosessin kuluessa ne näkyvät vähemmän.
- Maakuntakaavoituksessa VATit keskeisesti läsnä; kuntakaavoituksessa vaihtelevasti.
- Esim. asemakaavoituksessa voi käydä niin, että RKY-alue otetaan huomioon. Mutta heti rajan ulkopuolelle kaavoitetaan roimasti rakennusoikeutta joka ei ota kulttuuriympäristön arvoja huomioon. Esimerkkinä Joensuun rautatieasema-alueen kaava.

5.7 Esimerkkejä vuonna 2017 hyväksytyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämisen tarpeesta tai niiden toimivuudesta

Kun vastaajilta kysyttiin esimerkkejä vuonna 2017 hyväksytyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämistarpeesta tai niiden toimivuudesta, vastauksissa nousi esille huoli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välittymisestä kuntakaavoitukseen. Kuntakaavoituksessa oletuksena on saattanut olla, että VATit välittyvät kuntakaavoitukseen maakuntakaavan kautta. Toisaalta vastauksista nousi myös esille, että VATien pitäisi ylipäänsä koskeakin vain maakuntakaavoitusta. Muutama vastaaja nosti myös esille ELY-keskuksen valitusoikeuteen ja valitusperusteisiin liittyvät kysymykset.

Nykyiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koettiin myös tulevaisuutta kuvaileviksi visioiksi konkreettisten tavoitteiden sijaan. Tämän seurauksena osa vastaajista koki, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat varsinkin kuntakaavoituksessa huomioiduksi, kun niistä kirjoitetaan maininta kaavaselostukseen. Kyse on siis pelkästään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden muodollisesta huomioimisesta ilman, että ne varsinaisesti huomioitaisiin kaavaprosessissa.

Kyselyn vastausten perusteella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yleispiirteisyys voi aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä. Vastaajien mukaan VATEja tulisikin konkretisoida ja priorisoida tulkintaerimielisyyksien vähentämiseksi. Vastaajat myös kokivat, että liian yleiseen muotoon kirjoitetuilla tavoitteilla ei ole mitään lisäarvoa kaavoitukseen. Vuoden 2012 AKSU-kyselyssä vastauksissa taas tavoitteilta toivottiin yksinkertaistamista.

Konkreettisempia tavoitteita kaivattiin esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään, luontokadon torjumiseen ja maisema-arvojen vaalimiseen. Kyselyn vastauksissa tuotiin esille haasteet keskenään ristiriitaisten VATien yhteensovittamisessa ja tavoitteiden priorisoinnissa. Vastaajat myös kokivat, että tavoitteet eivät ole keskenään tasapainossa. Vastauksissa tuotiin esille, että tavoitteiden priorisointi tulisi tehdä valtion tasolla.

Tavoitteiden yleispiirteisyyden vaikutus kaavaohjaukseen

- Tarkemmilla kaavatasoilla ehkä oletetaan, että nämä on jo huomioitu yleispiirteisemmässä kaavoituksessa. Ei näitä käydä läpi enää lähes koskaan asemakaavatasolla, joka toki osin myös loogista. Nykymuodossaan tavoitteet ovat enemmän tulevaisuutta kuvailevia, eivätkä niinkään tavoitteita. Asiat ovat tiedossa joka tapauksessa maakunnissa ja kunnissa ja niihin on pakkokin vastata esimerkiksi lainsäädännön takia ja toisaalta talouden ja muuttuvan ilmaston. Joten VATien rooli ehkä nykymuodossaan tavallaan toteava ja siten aika tarpeeton.

- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kirjoitetaan niin laveasti, että niitä käytännössä noudatetaan, kun kaavaselostukseen vain kirjoitetaan joitain niiden toteuttamisesta. Niiden ohjausvaikutus on epäselvä ja monilta osin niiden toteutumista ei juurikaan valvota. Kaikki tavoitteet eivät ole tasapainossa.
- VATien käsittelyä kaavoissa tulisi myös vahvistaa ja taata, että niitä oikeasti noudatetaan. Välillä tulee olo, että kaavaselostuksessa todetaan lyhyesti, että VATEja noudatetaan, mutta kunta tekee lupapäätöksiä kuitenkin kuntatalous etusijalla.
- VATien yleispiirteisyydestä johtuen kunnat tulkitsevat useimmiten kaavaratkaisujen noudattavan VATEja. Tarvitaan täsmällisempiä tavoitteita.
- VATit pitäisi saada paremmin konkretisoitua etenkin detaljikaavojen laadinnassa.
- Suorat vaikutukset kuntakaavoitukseen jäävät yleisluontoisiksi. Kuntakaavoituksessa lähtökohtana on ollut, että ne välittyvät kuntakaavoitukseen maakuntakaavan kautta. Maakuntakaavojen aluerajauksiin ja määräyksiin kiinnitetään viranomaislausunnoissa ja -neuvotteluissa merkittävästi huomiota.
- VATien sisältö tulisi kohdistaa vain maakuntakaavoitukseen. Siinäkin vain isoihin ylimaakunnallisiin koko Suomen tason kysymyksiin. Vain oleelliset asiat. Maailmoja syleilevä sanahelinä pois.
- Tällä hetkellä VATEilla lienee vaikuttavuutensa lähinnä maakuntakaavoitukseen, josta tavoitteissa esitetty toki suodattuu myös kuntatasolle. Kehittämistä kaivattaisiin esim. siinä, miten VATEja pystytään käyttämään tukena/ohjeena myös kunnallisen tason kaavoituksessa.
- Vahvempi ohjaava vaikutus terästäisi maakuntakaavoitusta huomioimaan esim. luonto- ja kulttuuriarvot nykyistä paremmin.
- Miten saadaan tavoitteet sisällytettyä, konkretisoitua asemakaavoihin asti (eri kaavatasoille)? Pitäisi saada lähemmäs käytännön kaavaprosessia.
- Den egna erfarenheten är att RMO bara är omnämnda med ngr rader i planbeskrivningen gällande general och detaljplaner... Styrningen via RMO kommer väl mera i landskapsplaneringen som jag själv inte har erfarenhet av...

Valitusoikeus ja valitusperusteet

- Nyt kun ELY:n valitusoikeutta on rajattu, onko VATEilla merkitystä tuomioistuinten harkitessa ELY:n valitusoikeutta ja voiko niillä perustella valitusoikeutta.
- Kommentti koskee VATien käyttöä sisältövaatimuksiin rinnastuvina valitusperusteina MRL:n valvontaviranomaisten toimesta (ELY). Tämä lienee jokseenkin väistämätöntä, koska VATit vaikuttavat sisältövaatimusten tulkintaan, mutta kehitysehdotuksena esim. tulevissa VAT-päätöksissä voisi edelleen tarkentaa, että kyse on ensisijaisesti kaavoitusta ohjaavista tavoitteista ja kaavan laillisuuden arviointi tapahtuu sisältövaatimusten perusteella.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisointi ja sovittaminen yhteen

- Jos valtiolla ylipäätään on enää konkreettisia alueiden käyttötarpeita, niin ne pitäisi ilmaista selkeästi nimeten hankkeet, tavoitepinta-alat (esim. viheralueet), tulevaisuuden tarpeet, varautumiset. Jos tavoitteet on vain yleistä asiaa tyyliin ”ilmastonmuutos on otettava huomioon”, niin niillä ei ole mitään lisäarvoa.
- Tavoitteita pitäisi entisestään selkeyttää jotta niiden tukintaerimielisyydet saataisiin mahdollisimman pieniksi.
- Selkeyttäminen/konkreettisuus, ristiriitatilanteiden tulkinta ja kompensatio.
- Tavoitteissa hyvin esillä vk/kv-intressit sinänsä. Tarvittaisiin kuitenkin täsmällisempiä tavoitteita esim. ilmastonmuutoksen hillintään, luonnonvarojen kestävään käyttöön, luontokadon torjumiseen tai valtakunnallisen aluerakenteen vahvistamiseksi.
- VATien tavoitteita tulisi kehittää esimerkiksi maisema- ja virkistysalueiden osalta täsmällisemmiksi/konkreettisemmiksi. Luonnonsuojelualueet ovat lakiperusteisia ja niitä arvostetaan enemmän kuin maisemaa, joten olisi tärkeää vankistaa myös maisemien ja virkistysalueiden arvostusta.
- Lähtökohtaisesti nykyisissä VATEissa on otettu ilmastonmuutos selkeänä tavoitteena huomioon. Käytännön soveltamista on kuitenkin vaikeuttanut se, ettei tavoitetta ole juurikaan tarkennettu tai yksilöity tätä pitemmälle, jolloin VATEista ei muodostu selkeästi ohjaavaa vaikutusta ilmastokysymysten käsittelemiselle.
- KRL:n pykälistöissä olisi ehkä sopivaa materiaalia hiukan konkreettisempaan ilmastotulkintaan (ei kuitenkaan liian tarkkaan määriteltyyn) VATEissa - saisi selkänöjää MRL-pykälien tulkintaan? Biodiversiteetti tulee kytkeä ilmastoon, tämä vielä nykyisistä uupuu.

- Vuoden 2017 VATEja taustoittavat tekstit ovat hyvä ja laadukkaita, mutta varsinaiset tavoitelauseet, joilla on oikeusvaikutuksia ovat vähän liian suppeita ja tyypistävät turhan paljon taustoittavia teemoja. Ilmastonmuutoksen hillintä pitäisi saada paremmin mukaan ja erityisesti ne keinot, jotka maankäytön suunnittelussa on. Liikennemäärien hillintään ja luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen tulisi olla mukana. Huolestuttavaa on myös Suomen vesistöjen tila ja vapaiden ranta-alueiden vähäisyys. Kunnille on annettu mahdollisuus päättää lomarakentamisen muuttamisesta vakituiseen asumiseen.
- Hierarkia näkyviin ja valtion viranomaisten tulisi keskenään arvioida, mikä on oleellista. Osaoptimointi on suuri haaste.
- VATEissa paljon tärkeitä asioita, jotka suunnittelussa ovat usein ristiriitaisia. Samanarvoisten tarovitteiden yhteensovittaminen joskus mahdotonta, priorisointi ei aina johdonmukaista. Voisiko tähän saada selkeyttä?
- Tavoitteiden yhteensovittaminen on tietyissä tapauksissa haastavaa. Pitäisikö voida painottaa tiettyjä tavoitteita muita enemmän? Voisiko esim. ilmastotavoitetta saada edistää tietyn luontoarvon (esim. maakotkan) kustannuksella, jos siihen on erityisen hyvät perusteet?

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämistarpeena nähtiin myös tavoitteiden toteutumisen seuranta ja tavoitteiden päivittäminen yhteiskunnallisiin muutoksiin ja haasteisiin vastaamiseksi. Vastauksissa korostui etenkin biodiversiteettiä koskevat seikat. Vastaja nostivat myös esille mahdollisuuden antaa tarvittaessa kohdennettuja tavoitteita tietyistä teemasta tai tietyille alueelle. Lisäksi vastauksissa tuotiin esille valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kytkeminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin ja inventointeihin.

Vastauksissa annettiin myös koulutukseen ja tavoitteiden saavutettavuuteen liittyviä kehittämissuhteita. Mahdollisten uusien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden hyväksymisen jälkeen tulisi olla saatavilla koulutusta. Vastauksissa toivottiin myös esimerkkejä ristiriitaisen tavoitteiden yhteensovittamiseen. Lisäksi vastauksissa annettiin kehittämissuhteita VATien esittämistapaan. Sama toive nousi esille jo vuoden 2012 AKSU-kyselyssä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi myös olla helposti saatavilla. Vaikka kysymyksessä kysyttiin kehittämissuhteita, oli osa vastaajista kuitenkin sitä mieltä, että nykyiset VATit toimivat hyvin ja ovat edelleen ajantasaisia.

VATien seuranta ja kehittäminen

- Tavoitteita voitaisiin uusia/päivittää aina tarpeen mukaan perustuen vk-intressien ja alueidenkäytön tilanteen ja tulevaisuuden seurantaan/arviointiin
- Voi päivittää siltä osin kuin yhteiskunnat ovat muuttuneet ja niiden tarpeiden mukaiset tavoitteet ovat muuttuneet. Varsinkin ekologisissa asioissa.
- Jatkossa painotus voisi olla luonnon monimuotoisuuden parantamisessa sekä edelleen ilmastonmuutoksen sopeuttamistoimissa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat hyvä selkäranka ja tuki maankäytönsuunnittelun taustalla.
- VAT:t tulee valmistella laajassa yhteistyössä valtioneuvostossa. Luonnonvarojen käytön osalta maa- ja metsätalousministeriö ja sen hallinnonalan toimijat ovat keskeisessä roolissa.
- Sekä RKY että maisema-VATien vaikuttavuutta voisi kehittää lisäämällä niiden juridista painoarvoa säädöksiä tiukentamalla, eikä löysentämällä kuten 2017 uudistuksessa tapahtui.
- Tavoitteita voisi olla suuntaa antavia/seurattavia intressejä ja kohdennettuja/täsmällisempiä tiettyyn teemaan, tahoon (maakunta, kunta ja valtion viranomaiset), alueeseen/aluetyyppiin (esim. Helsingin metropoli ja suuret kaupunkiseudut)
- Kaipaamme parempaa kytkentää VATit - aluekehityspäätös - valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.
- Valtakunnalliset inventoinnit ja niiden jalkauttaminen voisi olla osa VAT-päätöstä (menettelyt jne)
- VATit lähtevät kasvun odotuksesta: Entä alueet, jotka eivät kasva, onko niitä mielekästä kehittää samojen VAT/kaavojen sisältövaatimusten pohjalta? Ilman kasvua kuitenkin voinee olla kehitystä vai?

Koulutus ja tavoitteiden saavutettavuus

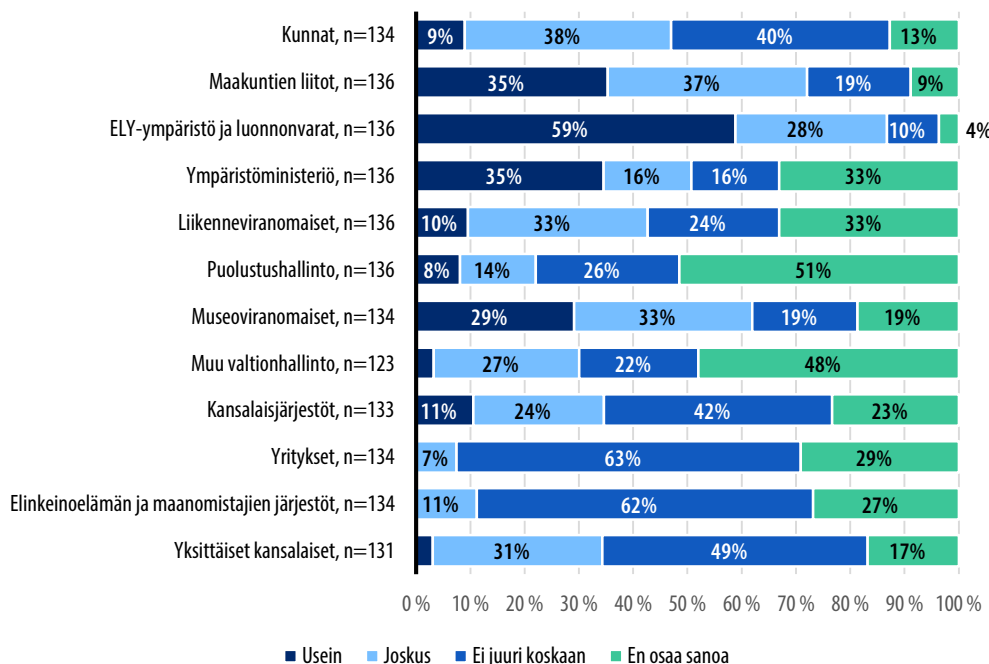
- Koulutus ja tiedotus VAT:n tavoitteista hyväksymisen jälkeen useampana vuotena.
- Lisätietoja kunnille VAT:n huomioimisesta.
- VAT:ien jalkautus voisi olla parempi ja vaikka eri prosessien esimerkkien kautta voisi tuoda esille, miten ristiriitaisia tavoitteita pitäisi ratkoa. Tämä toisi ne lähemmäksi käytännön suunnittelutyötä.
- Selkiyttäminen on aina paikallaan, olisiko pykälämuoto (tai numerointi) toimiva, myös taulukkoesitys olisi hyvä, eli VATit taulukossa, jossa myös vaikutuksia / case-esimerkkejä!
- Haastavaa löytää netistä tietoa voimassa olevista VATEista. Eksyy helpommin niihin vanhoihin tavoitteisiin. Linkit eivät toimi ja tulee epäuskoinen olo, että miten voi olla ettei näitä ole selkeästi YM:n sivuilla soveltamisohjeiden kera.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat ajantasaisia

- Tavoitteet lienevät nykyisellään aika tavalla kohdallaan. En sitten osaa sanoa, miten VATit voitaisiin vielä selkeämmin kirjoittaa luettelomuotoon, että kaavanlaatijakin osaisi oikeat VATit kussakin kaavoitustyössä tunnistaa. :)
- Mielestäni nykyiset VATit toimivat hyvin, kattavat kaikki oleelliset teemat ja ovat selkärankana maakuntatasoiselle suunnittelulle.
- Voimassa olevat VATit kehitettiin huolella, pitkällisen valmisteluprosessin tuloksena ja ovat edelleen ajantasaisia.
- Odotamme innolla arkeologisen kulttuuriperintökokonaisuuden inventointien valmistumista ja VN:n päätöstä asiassa, jonka jälkeen kulttuuriympäristökokonaisuus on hyvin huomioitu VATEissa.

5.8 Missä määrin eri tahot ovat kannanotoissaan vedonneet vuoden 2017 valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kaavoituksen eri vaiheissa

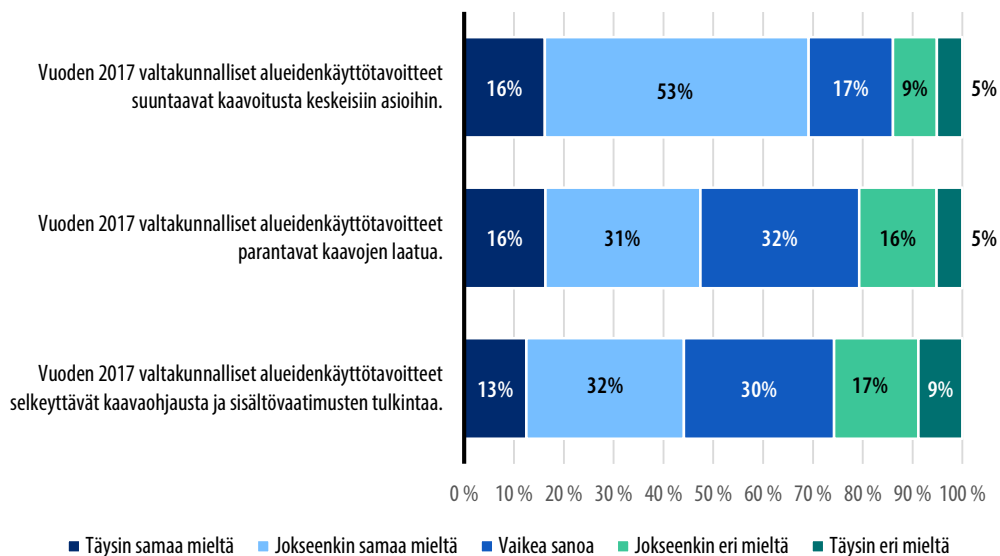
Kuvio 7. Kysymys: Missä määrin eri tahot ovat kannanotoissaan vedonneet vuoden 2017 valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kaavoituksen eri vaiheissa?



Kyselyyn vastanneiden kokemusten perusteella erityisesti ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen edustajat ovat vedonneet valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kaavoituksen eri vaiheissa ("usein" tai "joskus"-vastauksia 87 %). Myös ympäristöministeriö, maakuntien liitot ja museoviranomaiset ovat vedonneet valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kaavoituksen eri vaiheissa. Vastaajien kokemusten perusteella yritykset sekä elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöjen edustajat ovat vedonneet tavoitteisiin vähiten. Yksittäisistä kansalaisista noin kolmannes on vastaajien mukaan vedonnut valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ainakin joskus. Vastaukset ovat hyvin samansuuntaisia kuin vuoden 2012 AKSU-kyselyssä.

5.9 Väittämiä VATEista

Kuvio 8. Vastaukset väittämiin valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista



Kyselyn vastaajista 69 prosenttia oli sitä mieltä, että vuoden 2017 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet suuntaavat kaavoitusta keskeisiin asioihin (täysin samaa mieltä 16 %, jokseenkin samaa mieltä 53 %). Erityisesti maakuntakaavoittajat sekä muiden sektoriviranomaisten edustajat olivat sitä mieltä, että VATit suuntaavat kaavoitusta keskeisiin asioihin (70–88 prosenttia vastaajista täysin tai jokseenkin samaa mieltä). Kuntakaavoittajat ja ympäristöhallinnon vastaajat kannattivat väittämää hieman maltillisemmin (64–67 prosenttia vastaajista täysin tai jokseenkin samaa mieltä). Maakunta- ja kuntakaavoittajien vastaukset ovat samansuuntaisia kuin AKSU-kyselyssä. Sen sijaan ympäristöhallinnon vastaajat ovat suhtautuneet väittämään kriittisemmin.

Hieman alle puolet vastaajista katsoi, että vuoden 2017 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet parantavat kaavojen laatua. Maakuntakaavoittajat suhtautuivat tähän väittämään muita vastaajaryhmiä positiivisemmin. Heistä 69 prosenttia valitsi vastausvaihtoehdon ”täysin samaa mieltä tai ”jokseenkin samaa mieltä”. Kuntakaavoittajista, ympäristöhallinnon vastaajista ja muista sektoriviranomaisista noin puolet kokivat VATien parantavan kaavojen laatua (40–50 prosenttia vastaajista täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä). AKSU-kyselyn vastaajat suhtautuivat tämän kyselyn vastaajia positiivisemmin tähän väittämään, kun lähes 60 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että VATit parantavat kaavojen laatua. Varsinkin ympäristöhallinnon vastaajien näkemyksissä oli melko suurta eroa, kun AKSUssa heistä 80 prosenttia oli väitteen kannalla ja tässä kyselyssä vain 48 prosenttia.

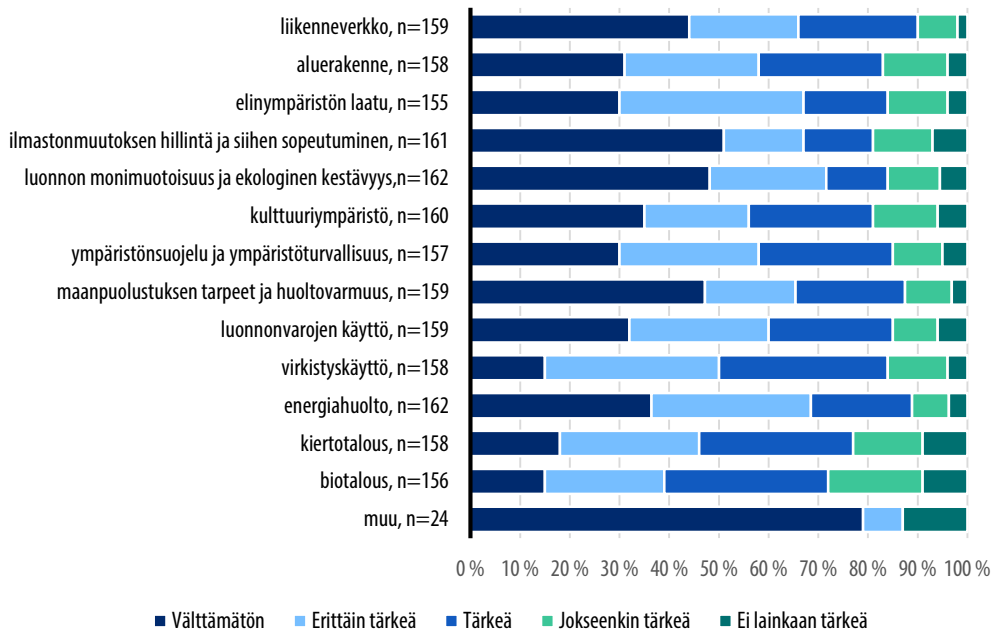
Vastaajista 45 prosenttia koki, että vuoden 2017 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet selkeyttävät kaavaohjausta ja kaavojen sisältövaatimusten tulkintaa. Tähänkin väittämään maakuntakaavoittajat suhtautuivat muita vastaajaryhmiä positiivisemmin, kun heistä 63 prosenttia oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että VATit selkeyttävät kaavaohjausta ja sisältövaatimusten tulkintaa. Jälleen kuntakaavoittajista, ympäristöhallinnon vastaajista ja muista sektoriviranomaisista noin 40 prosenttia koki VATien parantavan kaavojen laatua (39–45 prosenttia vastaajista täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä). Vuoden 2012 AKSU-kyselyssä 62 prosenttia ympäristöhallinnon vastaajista oli väitteen kannalla.

Vuoden 2012 AKSU-kyselyn vastaukset ensimmäiseen väittämään olivat hyvin samankaltaiset. Toisessa väittämässä AKSU-kyselyn vastaajista lähes 60 prosenttia oli sitä mieltä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet parantavat kaavojen laatua. Kolmannen väittämän osalta yli puolet vastaajista koki VATien selkeyttävän kaavaohjausta ja sisältövaatimusten tulkintaa. AKSU-kyselyn vastaajista maakuntaliittojen ja ELY-keskusten Y-vasualueen edustajat suhtautuivat väittämiin positiivisemmin kuin kuntien ja konsulttien edustajat. Tässä kyselyssä ympäristöhallinnon edustajat eivät suhtautuneet väittämiin enää aivan yhtä positiivisesti. Kuntakaavoittajien ja maakuntakaavoittajien näkemykset olivat samansuuntaisia molemmissa kyselyissä.

AKSU-kyselyyn verrattuna vastaajat eivät koe valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden parantavan kaavojen laatua ja selkeyttävän kaavaohjausta ja kaavojen sisältövaatimusten tulkintaa yhtä hyvin. Erityisesti ympäristöhallinnon vastaajat suhtautuivat väittämiin negatiivisemmin.

5.10 Mistä alueidenkäyttöön liittyvistä teemoista tarvitaan tulevaisuudessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita?

Kuvio 9. Kysymys: Mistä alueidenkäyttöön liittyvistä teemoista tarvitaan tulevaisuudessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita?



Kyselyyn vastanneiden mielestä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tarvitaan tulevaisuudessa erityisesti ilmastonmuutokseen hillintään ja siihen sopeutumiseen: hieman yli puolet vastaajista valitsi vaihtoehdon "välttämätön" ja 16 prosenttia vastaajista valitsi vaihtoehdon "erittäin tärkeä". Myös vastaajaryhmittäin tarkasteltuna sekä kuntakaavoittajat että maakuntakaavoittajat kokivat ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen

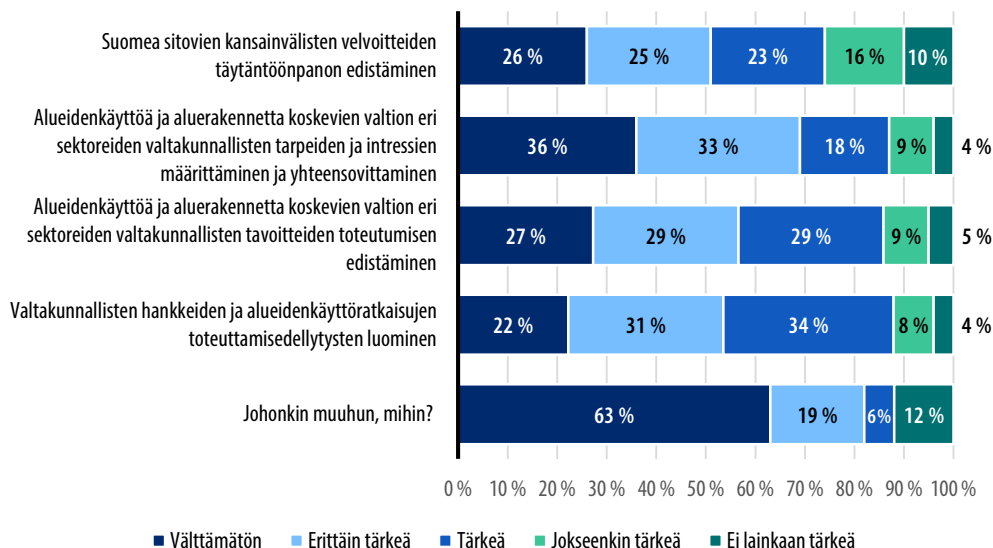
tärkeimmäksi teemaksi (kuntakaavoittajien mukaan välttämätön tai erittäin tärkeä 62 %, maakuntakaavoittajien mukaan välttämätön tai erittäin tärkeä kaikkien vastaajien mielestä). Kansalaisjärjestötoimijoista puolet koki tämän teeman välttämättömäksi tai erittäin tärkeäksi. Sen sijaan elinkeinoelämän edustajista 27 prosenttia katsoi, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen ei ole lainkaan tärkeä teema.

Myös teema ”luonnon monimuotoisuus sekä ekologinen kestävyys” korostui vastauksissa (48 % vastasi ”välttämätön” ja 23 % ”erittäin tärkeä”). Ympäristöhallinnon vastaajista 97 prosenttia valitsi vaihtoehdon ”välttämätön” tai ”erittäin tärkeä”. Myös maakuntakaavoittajat, kuntakaavoittajat ja kansalaisjärjestöjen edustajat pitivät tätä teemaa tärkeänä. Sen sijaan elinkeinoelämän edustajista viidennes katsoi, että ”luonnon monimuotoisuus sekä ekologinen kestävyys” ei ole lainkaan tärkeä teema.

Muita tärkeiksi koettuja teemoja olivat maanpuolustuksen tarpeet ja huoltovarmuus, liikenneverkko, energiahuolto, energiatarpeen vähentäminen, viherrakenne ja elinympäristön laatu. Maanpuolustuksen tarpeet ja huoltovarmuus sekä energiahuolto olivat myös elinkeinoelämän edustajien mielestä tärkeimmät teemat. Näiden teemojen korostuminen johtunee tämänhetkisestä maailmanpoliittisesta tilanteesta.

Vähiten tärkeiksi teemoiksi kyselyn vastauksissa nousivat esille biotalous ja kiertotalous. Toisaalta 75 prosenttia kansalaisjärjestövastaajista oli sitä mieltä, että teema on tärkeä.

Avovastauksissa ehdotetaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tulevaisuudessa tarvittavan esimerkiksi supistuviin alueisiin ja alueidenkäytönkaaren loppupään hallintaan, palveluverkkoihin sekä elinkeinoelämän toimintaympäristön huomioimiseen. Lisäksi elinympäristön terveellisyys, veden laadun suojelu, maisemansuojelu, metsäkato, viherrakenne ja VAMA 2021 -alueet saivat mainintoja. Vastauksissa tuodaan myös esiin tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus sekä saamelaisten alkuperäiskansan oikeudet.

Kuvio 10. Kysymys: mihin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita erityisesti tarvitaan?


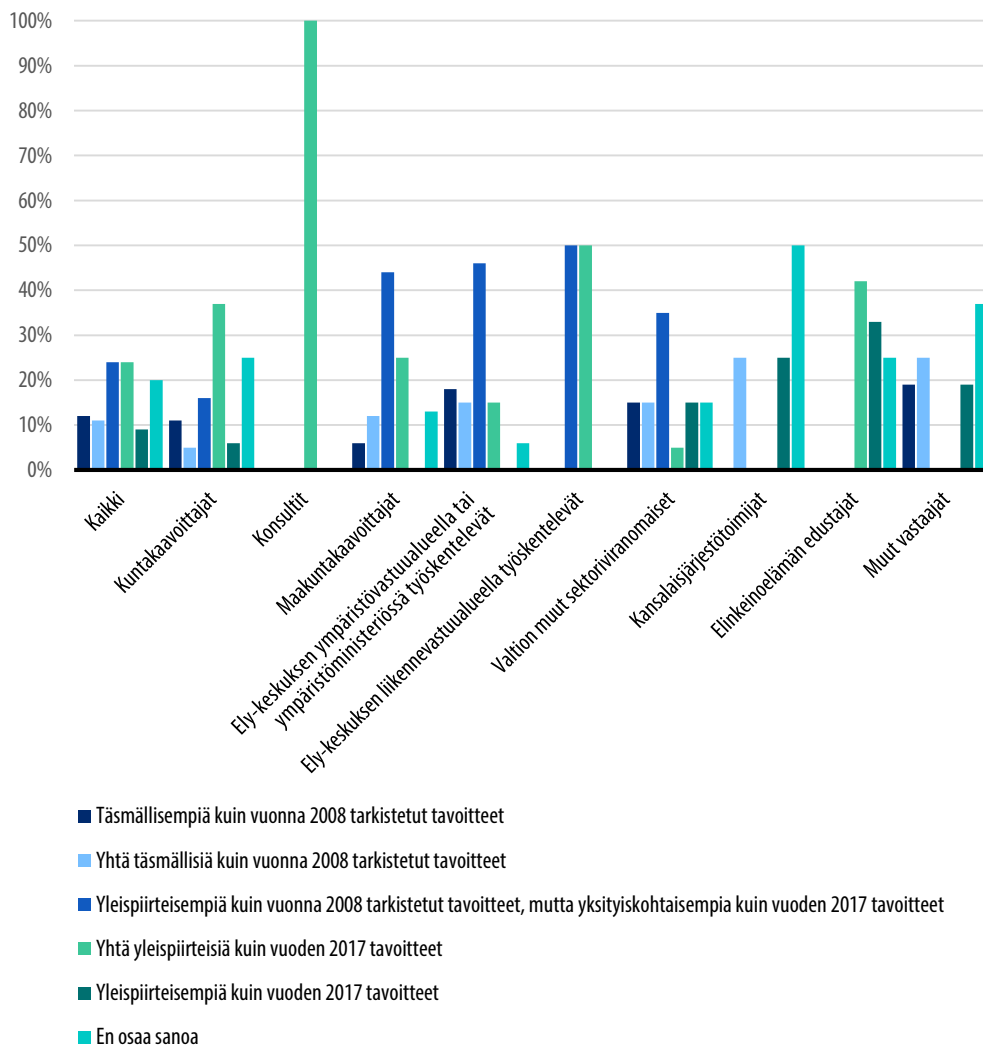
Kun vastaajilta kysyttiin, mihin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita erityisesti tarvitaan, korostui vastauksissa alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevien valtion eri sektoreiden valtakunnallisten tarpeiden ja intressien määrittäminen ja yhteensovittaminen (69 % vastaajista valitsi vaihtoehdon välttämätön tai erittäin tärkeä). Muihin kohtiin noin puolet vastaajista valitsivat vaihtoehdon ”välttämätön” tai ”erittäin tärkeä”.

Vastaajaryhmittäin tarkasteltuna myös kuntakaavoittajat, maakuntakaavoittajat sekä ympäristöhallinnon vastaajat pitivät alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevien valtion eri sektoreiden valtakunnallisten tarpeiden ja intressien määrittämistä ja yhteensovittamista erityisen tärkeänä. Muiden sektoriviranomaisten vastauksissa korostui vaihtoehto ”alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevien valtion eri sektoreiden valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen edistäminen” ja elinkeinoelämän edustajien vastauksissa nousi esiin vaihtoehto ”valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen toteuttamisedellytysten luominen”.

Avovastauksissa esiintyviä teemoja olivat muun muassa luonnon- ja kulttuuriympäristön arvot, energiatalous ja öljyriippuvuuden vähentäminen, ympäristöterveyden huomioiminen ja riskien minimointi (melu, ilman laatu, tulvariskien hallinta), elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittäminen sekä toimijoiden tasapuolinen kohtelemine. Useammassa vastauksessa tuotiin myös esille, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi edistää sellaisia asioita, joita kunnat eivät välttämättä oma-aloitteisesti edistäisi.

5.11 Millaisia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla täsmällisyydeltään?

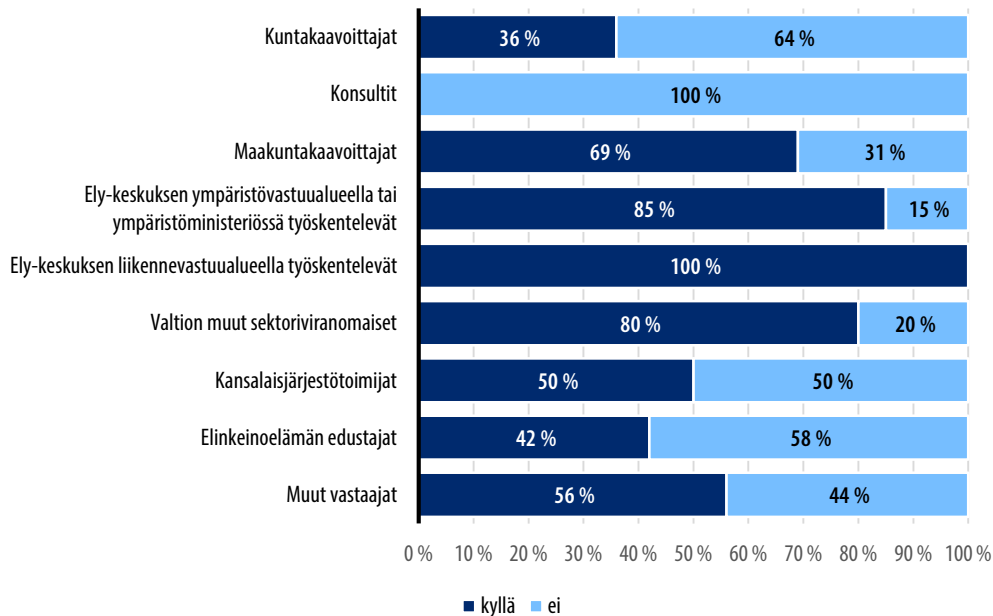
Kuvio 11. Kysymys: Millaisia näiden tavoitteiden tulisi olla täsmällisyydeltään?



Aiemmissa kysymyksissä esiin nousut toive valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnista näkyy osittain myös kysymyksen vastauksissa, kun 24 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että tavoitteiden tulisi olla yleispiirteisempiä kuin vuonna 2008 tarkistettavat tavoitteet, mutta yksityiskohtaisempia kuin vuoden 2017 tavoitteet. Toisaalta sama osuus (24 %) vastaajista on sitä mieltä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla yhtä yleispiirteisempiä kuin vuoden 2017 tavoitteet. Vähiten kannatusta sai vaihtoehto ”yleispiirteisempiä kuin vuoden 2017 tavoitteet”.

Maakuntakaavoittajat ja ympäristöhallinnon edustajien mielestä tavoitteiden tulisi olla yleispiirteisempiä kuin vuoden 2008 tavoitteet, mutta yksityiskohtaisempia kuin vuoden 2017 tavoitteet (44–46 prosenttia vastaajista). Kuntakaavoittajat ja elinkeinoelämän edustajat taas pitävät nykyisten tavoitteiden täsmällisyystasoa sopivana (37–42 prosenttia vastaajista).

Kuvio 12. Kysymys: Näetkö tarvetta samanaikaisesti sekä osin yleispiirteisille alueidenkäyttöä strategisesti suuntaaville tavoitteille että kohdennetuimmille tiettyyn alueidenkäyttöön, kaavatasoon tai valtion viranomaisten toimintaan tai alueeseen kohdennetuille konkreettisemmille reunaehto- ja toimeksiantotyyppisille tavoitteille?



Kaikista kyselyn vastaajista 57 prosenttia vastaajista näki tarvetta sekä osin yleispiirteisille alueidenkäyttöä strategisesti suuntaaville tavoitteille että kohdennetuimmille tiettyyn alueidenkäyttöön, kaavatasoon tai valtion viranomaisten toimintaan tai alueeseen kohdennetuille konkreettisemmille reunaehto- ja toimeksiantotyyppisille tavoitteille. 43 prosenttia vastaajista ei tällaista tarvetta nähnyt. Tässä kysymyksessä näkemykset erosivat vastaajaryhmittäin. Ympäristöhallinnon vastaajista 82 prosenttia, valtion muista viranomaisista 78 prosenttia ja maakuntakaavoittajista 69 prosenttia valitsi vaihtoehdon kyllä. Eri mieltä sekä osin yleispiirteisten VATien että kohdennettumpien VATien tarpeesta olivat kuntakaavoittajat (64 %) ja elinkeinoelämän edustajat (58 %). Kansalaisjärjestötoimijoiden vastaukset jakaantuivat tasan. Vastaukset ovat yhdenmukaisia edellisen kysymysten vastausten kanssa.

5.12 Vapaa sana tavoitteiden sisällöstä, kohdentumisesta ja yksityiskohtaisuudesta nyt ja tulevaisuudessa

Vastauksissa tuodaan esille, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla tulisi olla aidosti valtakunnallinen intressi ja niiden tulisi olla luonteeltaan kohtuullisen pysyviä. Osa vastaajista on kuitenkin sitä mieltä, että tavoitteita tulisi konkretisoida nykyiseen verrattuna. Osa vastaajista kannattaa myös kohdennettujen tavoitteiden antamista. Monissa vastauksissa nousee esille huoli ilmastonmuutoksesta, joten ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tulisi korostua tavoitteissa. Vastaajat toivat myös esille, että kulttuuriympäristöt ja maisema-alueet tarvitsevat konkreettisempia tavoitteita. Edelleen vastauksissa tuodaan esille elinkeinoelämän ja taantuvien kuntien toimintaedellytysten turvaaminen. Toisaalta vastauksissa myös kyseenalaistetaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden juridinen asema ja niiden ohjausvaikutus.

Tavoitteiden tulisi olla yleispiirteisiä ja niillä tulisi olla valtakunnallinen intressi

- Keskeistä on se, että tavoitteet koskevat asioita, joilla on koko maan kokonaisedun kannalta selkeä ja hyväksyttävä merkitys ja vk/kv-intressi. Näin perustelut ja vaikutukset ja menettely tärkeitä
- VAT tulee pitää valtakunnan ja isojen linjojen tasolla. Linjauksia tulisi lähinnä selkeyttää ja jämäköittää. Lillukanvarsisäätely ei sovi ylhäältä alaspäin tarkentuvaan ohjaukseen.
- Tavoitteiden ja vk-intressien ja alueidenkäytön/toimintaympäristön seuranta on tärkeä. VATien tulisi ennalta näyttää suuntaa ja ratkaista (yhteensovittaa) vk-intressejä.
- Kevennetyt, ei yksityiskohtaiset, ylätasoinen tavoitteet ovat riittävät.
- Yleispiirteisyyttä puoltaa VAT-tavoitteiden pitkän aikavälin vaikutus, jonka pitäisi pysyä perusteiltaan ajantasaisena, ei jatkuvaa päivittämistarvetta trendien muuttuessa. Yleispiirteisyys auttaa kohdentamaan tavoitteet painokkaammin olennaiseen ja jättää hieman varaa maakunnalliseen sovittamiseen alueiden keskenään erilaisten ominaispiirteiden ja toimintaympäristön puitteissa. Ehdottomasti tulee välttää erityislakien kanssa päällekkäistä ohjausta.
- Riittävä pelivara tulkinnoille ja asioiden tekniselle kehitymiselle.
- VATit ovat sisältövaatimuksia vastaavasti osittain keskenään ristiriidassa. Yhteensovittaminen tapahtuu kaavoituksessa. Kaavoittajille tulee turvata riittävät edellytykset yhteensovittamiseen myös jatkossa, ilman että yksittäiset VATit tai niiden vaikutus sisältövaatimuksiin alkavat ohjata alueiden käytön mahdollisuuksia.
- Nyt pienialaisissa asemakaavoissa yritetään pelastaa koko valtakunta ja maapallo.

Tarve myös konkreettisemmille ja kohdistetuille tavoitteille

- Yleispiirteisyys vs. yksityiskohtaisuus/konkreettisuus liittyy erittäin merkittävästi myös ohjaavuuteen ja oikeusvaikutteisuuteen. Pystyttävä tunnistamaan maan osien erilaisuus ja siitä johtuvat erilaiset tarpeet myös VATien suhteen.
- VAT:ejä voisi kehittää Englannin Planning Policy Guidance -tyyppisiksi, jossa olisi policy-ohjausta sekä yleisinä strategiatavoitteina, että kohdennettuina teemoina. Mutta mitä tarkempi sisältö, sitä enemmän on huolehdittava, että alemmalla tasolla (kaavoissa tmv.) ei ohjata samoja asioita uudestaan, vaan alemman tason ohjaus KEVENEE.
- Jossain yksittäisessä kysymyksessä voi olla tarve yksityiskohtaiseen linjaukseen VAT-tasolla - mieleen tulee esimerkiksi Itä-Suomi, tuulivoima ja puolustushallinto. Muuten linjausten tulee ehdottomasti olla yleispiirteisiä, tyyppitään politiikkaohjausta.
- Vuoden 2008 jako yleis- ja erityistavoitteisiin oli hyvä ajatus, mutta käyttäjänäkökulmasta hieman hankalasti ymmärrettävä. Toisaalta VATit ovat nykyisellään kovin yleisellä tasolla ja niiden huomioiminen voi olla asemakaavatasolla ehkä vähän näennäistä. Asemakaavoille ja muulle yksityiskohtaiselle suunnittelulle voisi olla omat tavoitteensa.
- Ylimaakunnallisten tavoitteiden sisältöä ja kohdentumista on osin syytä tarkentaa konkreettisin linjauksin niiden sitovuuden parantamiseksi, tärkeimpänä liikenneverkko, huoltovarmuus, luonnonvarojen käyttö ja energiahuolto.
- Voi olla hyvä idea, strateginen taso ja teemakohtaiset tarkemmat!
- Lainsäädäntö antaa kunnille tulkintavaraa. Vattien pitäisi toimia moraalisena ohjeena sekä ohjata kehitystä haluttuun (miehellään oikeaan) suuntaan. Tarvitaan siksi yleisiä sekä yksityiskohtaisia tavoitteita.
- Kaavoitushierarkiassa VATit vaikuttavat eniten maakuntakaavoitukseen. Yleiskaavatasolla sekä VATit että maakuntakaava otetaan huomioon - asemakaavatasolla pääosin yleiskaava. Eli VATit otetaan asemakaavassa huomioon yleensä ottamalla huomioon yleiskaava. Mikäli VATit halutaan otettavaksi huomioon asemakaavatasolla sellaisenaan, tulisi niiden olla tarkempia ja täsmällisempiä. Mutta liekö tähän tarvetta?
- Eri kaavatasoilla tavoitteet voisivat olla erilaisia
- Vihreän siirtymän linjaukset tulisi olla tarkempia, tulisi vastata miten.
- Varsinaiset VAT-tavoitteiden yleispiirteisyys säädösten tasolla vuoden 2017 mukaiset ok, mutta niiden soveltamiseen tulisi olla enemmän ohjausta niitä käyttäville ja myös esimerkkejä soveltamisesta erityisesti silloin, kun tavoitteet ristiriidassa keskenään.

Tarve korostaa ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuuden edistämistä koskevia tavoitteita sekä niiden yhteensovittamista keskenään ja muiden tavoitteiden kanssa

- Esimerkiksi biotalouden, hiilensidonnän ja luonnon monimuotoisuuden edistämisen tavoitteet ja erityisesti toimet voivat olla ristiriitaisia. Toivottavaa olisi, että tavoitteita biodiversiteetin kohottamiseksi ja hiilensidonnän kasvattamiseksi korostettaisiin. Tämä vaatii myös toimia hyväksyttävyyden lisäämiseksi, jotta esim. maanomistajat ja metsätoimijat saadaan täysipainoisesti mukaan näihin toimiin. Jalostusasteen nosto, innovaatiot, toimintaympäristön kehittäminen ja ymmärrys metsän- ja maaperän käsittelyn tapauskohtaistenkin päätösten laajempialaisista vaikutuksista on edellytys kestävämmälle toiminnalle.
- Ilmasto- ja ympäristökysymyksissä alue- ja yhdyskuntarakenteen yhteensovittamista osaksi ekosysteemistä kokonaisuutta on hyvä ohjata nykyistä vahvemmin taloudellisten intressien monenlaisissa ristipaineissa.
- Tavoitteena tulisi olla maankäytön hallinta koko sen elinkaaren mitalta. Nykyisessä maankäytössä on vain alku ilman olettamaa loppumisesta. Teollisuuslaitoksia jää vuosittain kylmäksi eikä niiden käyttämän alueen palauttamiseksi takaisin alkuperäiseen tai muuhun maankäyttöön ole suunnitelmaa eikä resursseja. Resurssit ennallistamiseen pitäisi kerätä toimijalta, joka on maankäytön hyödynsaaja. Kaikkea maankäyttöä pitäisi ajatella aikajanalla.
- Sopeutuminen ilmastonmuutokseen ja luonnon monimuotoisuuden huomioivaan maankäyttöön voisi onnistua paremmin toimeksiantotyyppisillä tavoitteilla, jotka painottaisivat tiettyjä tavoitteita. Esim. jokaisella kaavoituksen tasoilla on huomioitava luonnon monimuotoisuus ja paikallinen energiantuotanto. Vaadittaisiin esim. aurinkopaneelit joka talon katolle ja vihreää pihalle sopiva määrä.
- Viherverkkoa ja ekologista yhteyttä koskien selkeät tavoitteet, samoin luonnon monimuotoisuuden vaalimisesta. Lisäksi toivon, että vuoden 2008 tavoitteiden mukaisesti nostetaan esiin myös hiljaiset alueet ja yleisesti ottaen äänimaisema. Nostaisin esille tavoitteisiin myös luonnon merkityksen ihmisen hyvinvoinnille liittyen mm. virkistykseen. Lähivirkistysalueiden merkitys tulisi myös nostaa esille. Ilmastonmuutos ja sopeutuminen myös luonnollisesti tavoitetasolle.
- Tuulivoima, turve ja biotaloudessa joutomaiden ottaminen biokaasun jalostuksen tarpeisiin korvauksetta
- Nyt kun KRL-uudistuksen "ilmastopykälät" eivät tulleet voimaan, tarvittaisiin vastaavaa, ilmastokysymystä sekä hillinnän että sopeutumisen osalta selkeyttävää ohjeistusta/linjausta, joka auttaa kaikkia viranomaisia tulkitsemaan kysymystä käytännössä. Tarkkuustasoltaan ehdotetut ilmastopykälät olivat alueidenkäytön osalta sellaisia, että ne ohjaisivat tunnistamaan

ilmastokysymyksiä, mutta jättäisivät myös jonkin verran tulkinnanvara-
raa esim. tulevaisuuden teknistä kehitystä jne., ajattelen. Ilmastokysymyk-
siä ei ylipäänsä tulisi rajata liikaa tiettyihin ratkaisuihin, ja varmasti haasteel-
lista on nimenomaan tasapainottelu sen kanssa, että ohjataan, muttei rajoi-
teta vain tiettyihin ratkaisuihin, jos parempiakin olisi olemassa/löydetään
tulevaisuudessa.

- KRL:n ilmastopykälien sisältö pitäisi saada vietyä tavalla tai toisella eteen-
päin (myös mm. sopeutuminen laajasti, ei vaan tulvina). Nyt pitäisi saada
linja siihen, mikä VATeihin ja mikä ehkä mahdollista MRL:ään. Tarvitaan vah-
vaa yleistavoitetta (kytky ilmastolakiin?) mutta myös konkreettisempia
tartuntapintoja.
- Viherrakenteen turvaverkon tarve korostuvat kun KRL jäi ”kesken”
- Vesihuolto (pohjavesivarannot)

Kulttuuriympäristöt ja maisema-alueet tarvitsevat konkreettisempia tavoitteita

- Sekä kulttuuriympäristö (RKY) että maisema tarvitsevat yksityiskohtaisem-
pia soveltamisohjeita. Samalla pitää miettiä niiden suhde muihin vatteihin ja
myöntää näille (siis RKY/maisema) etuoikeus. Ilmastonmuutoksen hillinnän
mahdollisuuksia pitäisi tutkia myös niin, että selvitetään kunnolla esim. maa-
seudun haja-asutuksen tuoman kuorman lisäksi sen tuomia etuja ilmaston-
muutoksen hillinnässä.
- RKY- ja valtakunnallisesti merkittävien maisema-alueiden selkeämpi
suojelumahdollisuus
- Yksityiskohtaisempia tavoitteita kulttuuriympäristöille, virkistykselle sekä mai-
sema-alueille ja parempia/uskottavampia mahdollisuuksia valtion viranomai-
selle edistää edellä mainittuja osa-alueita.
- VAT:n painoarvo kaavoituksessa on merkittävä ja niillä on huomattava vaiku-
tus kulttuuriympäristön arvojen vaalimiseen ”viimeisenä perälautana”. Monilla
RKY-alueilla on vanhentuneet asemakaavat, jolloin VAT on käytännössä aluei-
den valtakunnallisten arvojen ainoa turva. Sen tuoma tuki on rajallinen,
mutta ainakin asioita joudutaan punnitsemaan huolellisesti silloin, kun aluei-
den käytön tavoitteet ovat ristiriidassa. VAT on myös vaikuttanut siihen, että
arvokkaimpien alueiden asemakaavoja on uusittu suojeluarvot huomioiviksi.

Elinkeinoelämän toimintaedellytykset ja taantuvien kuntien kehittäminen

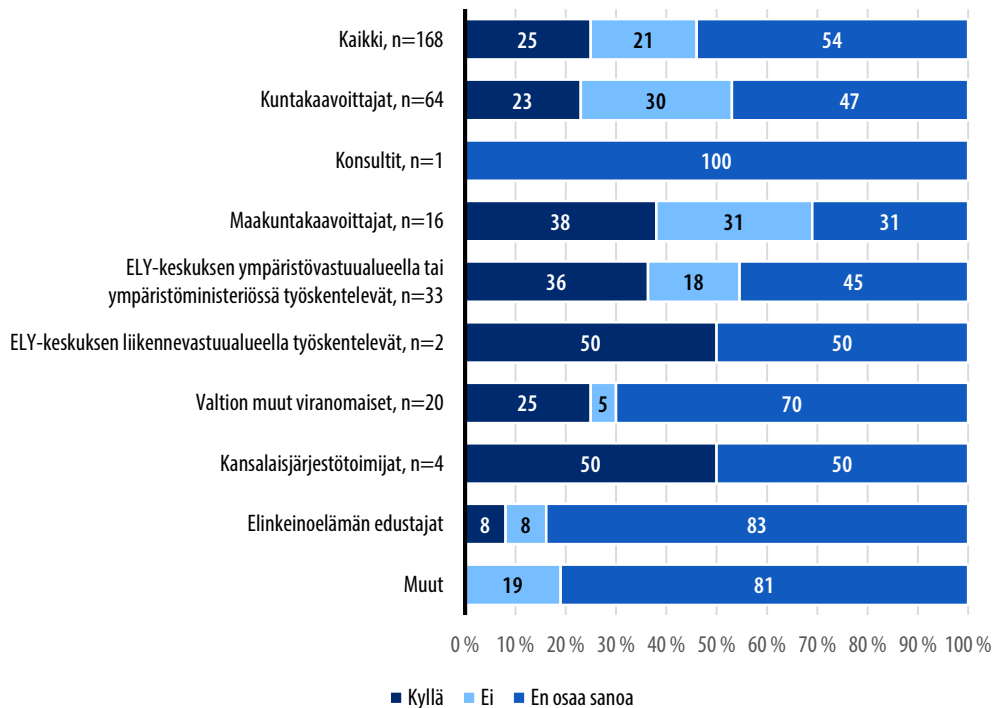
- Tulisi huomioida nykyistä tarkemmin eri yritysten välisen kilpailun mahdollistaminen kaavoituksessa.
- Yritetään estää kaavoituksella alueellisten monopoleiden/duopolioiden syntymistä.
- Kaavoituksessa näkee aivan liikaa teennäisiä rajoja joilla pyritään rajoittamaan/estämään tasavertaisen kilpailun edellytykset. Tietyt suuret kaupparyhmit ovat ylläpidettyinä ja ovat etuoikeutettuja monilla alueilla pitkään jatkuneen, lähes monopolitasoisen, asemansa ansiosta.
- Toivottavasti poronhoito ei ainakaan nouse uudelleen VATiksi. Poronhoidolla - joka on kuitenkin hyvin marginaalinen elinkeino - torpataan jo nykyisellään monenlaisia hankkeita, jotka olisivat Suomelle elintärkeitä.
- Taantuvien kuntien haja-asutusalueilla pitäisi kunnilla olla suurempi vapaus toteuttaa hankkeita.
- Aluerakenteen osalta tunnistaa kasvun kautta kehittyvät ja väestöään menettävien alueiden kehittäminen. Esim. alueet, joilla väki vähenee, ei ole välttämättä mahdollista pitää kaikkea kulttuuriympäristöä kunnossa, jos ei välttämättä edes peruspalveluihin, infran ym. ylläpitoon ole resursseja

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden juridinen asema ja ohjausvaikutus

- VATien rooli on juridisesti ongelmallinen ja oikeusvaltion periaatteille vieras. Missään tapauksessa mitkään kv-velvoitteet eivät kuulu VATteihin. Sitoumukset joihin Suomi on sitounut koskevat Suomea. Velvoitteita ei voi sysätä viranhaltijoiden täytäntöönpantavaksi tai kaavoituksen kautta vyöryttäväksi maanomistajien ja elinkeinonharjoittajien haitaksi ja maksettavaksi. Oikeusvaltio ei voi toimia siten ja suunta tältä osin pitää muuttaa rationaaliseksi ja toteuttamiskelpoiseksi. Meillä on ennen näkemättömiä haasteita ilmastonmuutoksen, luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen, kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden, ruokaturvan ja maailman rauhan kanssa. Ratkaisuksi, edes osittain, näihin kysymyksiin ei kelpaa VAT ja siellä olevat epämääräiset viranomaisvaikutukset. Toimenpiteiden tulee olla aidosti vaikuttavia ja mitattavia ja jokaisen tulee tuntee oikeutensa, vastuunsa ja velvollisuutensa.
- VATit sisältävät paljon ympäröivästä sanottuja asioita, joista ei ole varsinaisesti mitään iloa kaavoituksessa. Tavoitteita voidaan käyttää "perusteluina" vaikka niitä ei olisi todellisuudessa edes ajateltu.
- VATit tulevat yleiskaavoitukseen maakuntakaavojen ohjausvaikutuksen kautta. Siksi on turhauttavaa toistaa yleiskaavan vaikutusten arvioinnissa kyseistä kaavaa tukevia VATteja ja perustella, kuinka yleiskaava ja asemakaava tukevat niitä.
- Tavoitteiden järjellinen soveltaminen voi olla ongelmallista. Koko kaavoitusta koskeva kokonaissäätely on niin monimutkaista, ettei se tuo minkään tavoitteiden tosiasiallista toteutumista, vaan synnyttää näennäistoteuttamista.

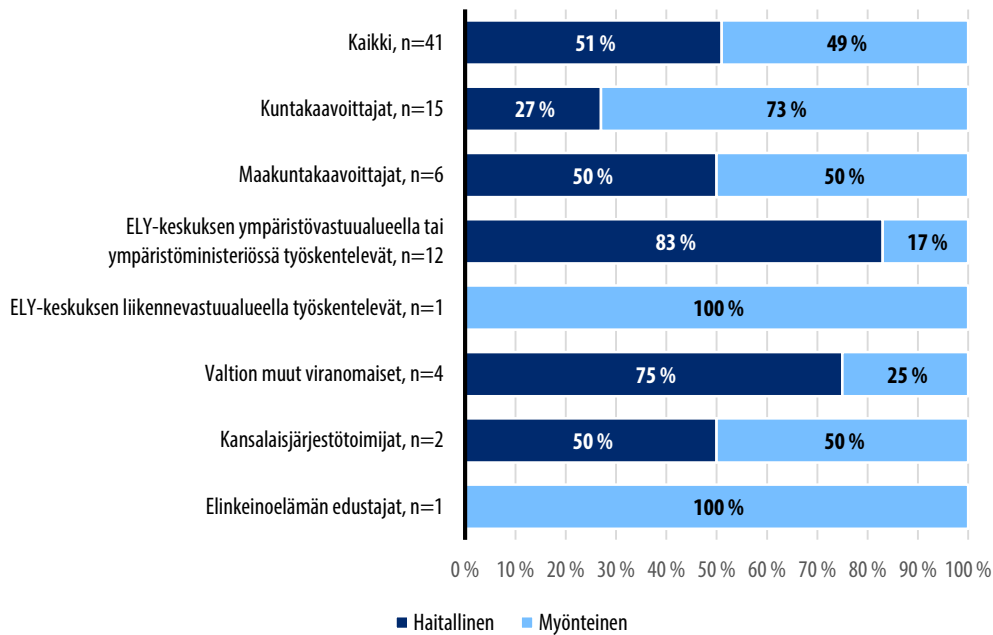
5.13 Onko vuonna 2017 tehty VAT-uudistus vaikuttanut VATien rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä?

Kuvio 13. Kysymys: Onko vuonna 2017 tehty VAT-uudistus vaikuttanut VATien rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä?



Kaikista kyselyyn vastanneista neljännes on sitä mieltä, että vuonna 2017 tehty VAT-uudistus on vaikuttanut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Noin viidennes vastaajista taas on ollut sitä mieltä, että vuoden 2017 uudistuksella ei ole ollut vaikutusta. Lähes puolet vastaajista ei kuitenkaan osannut sanoa, onko uudistus vaikuttanut VATien rooliin.

Kuvio 14. Kysymys: Jos vastasit edelliseen kysymykseen kyllä, niin oliko muutos myönteinen vai haitallinen?



Seuraavaksi heiltä, joiden mielestä vuonna 2017 tehty VAT-uudistus on vaikuttanut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä, kysyttiin, onko uudistus ollut myönteinen vai haitallinen. Niukasti yli puolet, 51 prosenttia kaikista vastaajista (n=41), kokee uudistuksen olevan haitallinen ja 49 prosenttia kokee sen olevan myönteinen. Kyselyyn vastanneiden kuntakaavoittajien enemmistön mielestä vuonna 2017 tehty VAT-uudistus on ollut myönteinen (73 %). Maakuntakaavoittajista puolet näkee uudistuksen myönteisenä ja puolet haitallisena. Sen sijaan ELY-keskuksen ympäristövastuualueella tai ympäristöministeriössä työskentelevistä henkilöistä 83 prosenttia näkee uudistuksen haitallisena ja vain 17 prosenttia näkee uudistuksen myönteisenä.

Vastaajia pyydettiin kuvailemaan kokemaansa muutosta. Muutokseen myönteisesti suhtautuvat kokevat, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yleispiirteisyys on helpottanut niiden soveltamista ja ne ohjaavat kehitystä tehokkaammin. VATit myös kohdentuvat kaikille kaavatasoille.

Kielteisesti muutokseen suhtautuvat kokevat tavoitteet liian yleispiirteisiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Osa vastaajista oli jopa sitä mieltä, että yleispiirteisyytensä vuoksi tavoitteet ovat menettäneet merkityksensä. Myös ympäristöasioiden huomioimisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolin koettiin kaventuneen.

Myönteistä

- Yleispiirteisyys helpotti soveltamista
- Selkeytti tavoitteiden laatua ja niiden sisältöä
- Lyhennetty lista ohjaa kehitystä tehokkaammin kuin pitkä.
- Liiallinen fiilaisuus väheni ja huomio ollut enemmän isoissa linjoissa. Aikaisempi kaksijakoisuus oli hankala.
- Muutos on helpottanut olennaisiin asioihin keskittymistä painokkaammin ja vähentänyt tulkinnanvaraista päällekkäisyyttä lakisääteisten tavoitteiden kanssa.
- Toisaalta vaikuttavuutta (esim. ilmastonmuutos) voidaan parantaa suuntaamalla tavoitteita täsmällisemmin.
- Kyllä ja ei. Toisaalta yleispiirteiset VATit jättävät tulkintavaraa ottaa huomioon koko maan puitteissa erilaisia olosuhteita
- Nyt tavoitteet on huomioitava kaikilla kaavatasoilla, ei riitä, että VATit on käsitelty yleispiirteisesti esim. maakuntakaavassa.
- Ehkä tilanne on selkeämpi. VATit kohdentuvat kokonaisuudessaan kaikkiin kaavoihin ja suunnitelmiin.
- Aiemmissa VATEissa pyrittiin liian pienipiirteiseen ohjaukseen. Vaikka VATit eivät ole kaava, on niiden suhteuduttava kaavahierarkiaan johdonmukaisesti. Tämä tarkoittaa maakuntakaavaa (ja maakuntaohjelmia) yleispiirteisempää tasoa.
- Vaikutukset vähäisiä. Jos jotain, niin ehkä yhtenäiset metsätalousalueet on herättäneet ymmärrystä metsäbiotalouden merkitykselle Suomessa.

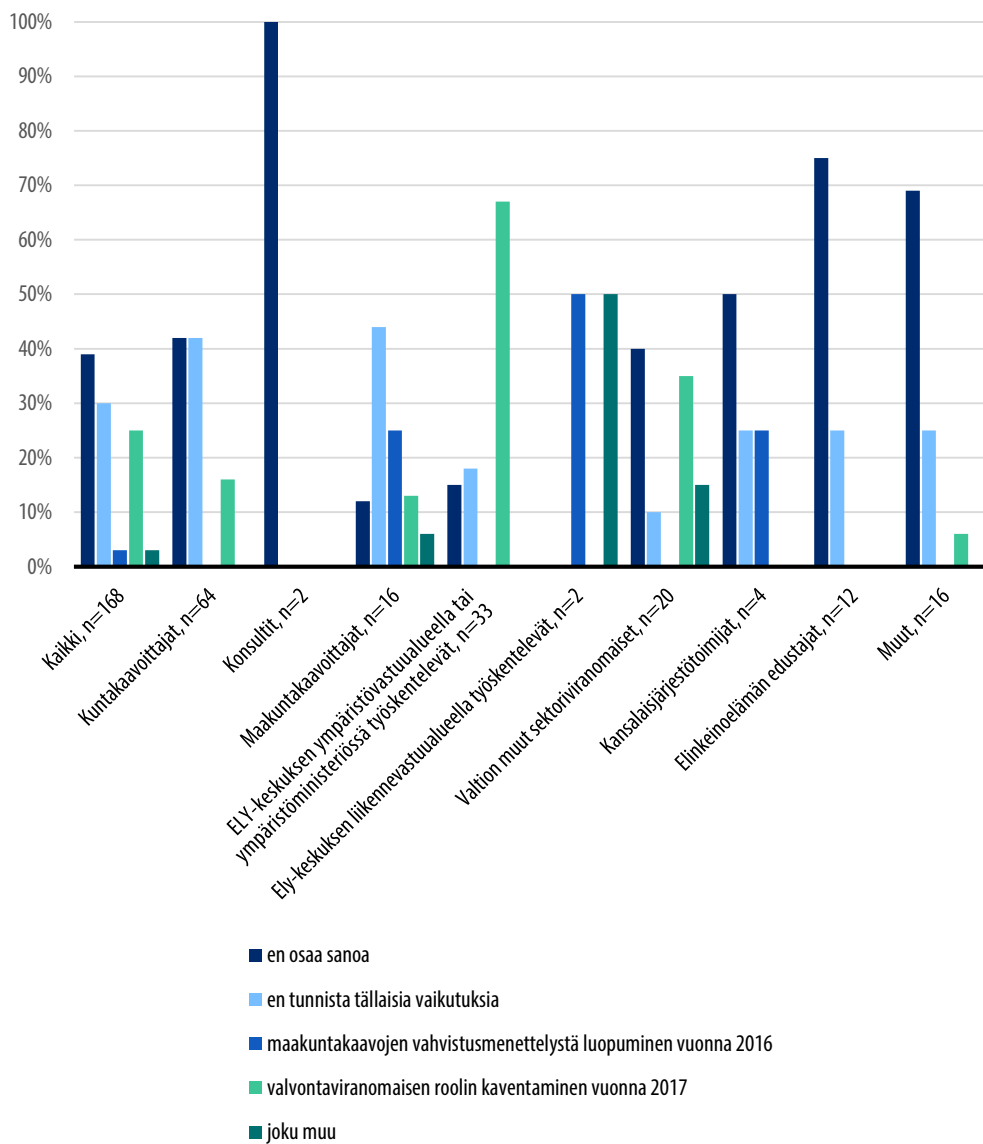
Kielteistä

- Liian yleispiirteinen ja selkeytymätön.
- VATit muuttuivat niin yleispiirteisiksi, ettei niillä käytännössä ole mitään merkitystä.
- Liika yleispiirteisyys aiheuttaa sen, että tavoitteiden vaikuttavuus on asetettava kyseenalaiseksi.
- VATit ovat yleispiirteisyydestään johtuen tulkinnan varaisia. Valvova/ohjaava viranomainen puuttuu osasta tavoitteita.
- Vaikuttavuus on vähentynyt. Yleispiirteiset tavoitteet on helppo kuitata yhtä ympäröivillä perusteluilla, joilla ei ole mitään merkitystä.
- Epämääräisyydestä voi poimia juuri ne sanat ja asiat mitä itse haluaa painottaa.
- VATien toteutuminen tuki perustellummin tehokkaamman, ekologisemman, terveellisemmän, turvallisemman ja taloudellisemman yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Mahdollisimman monet tahot olivat edunsaajina, myös esim. kauppa ja yrittäminen, vaikka heidän edunvalvontansa ei tätä ymmärrä ja osaa arvostaa.

- Kukaan ei enää välitä niistä.
- Riippuu keneltä kysyy, vattien merkitys on oleellisesti vähentynyt, niistä ei juuri enää keskustella kaavaneuvotteluissa.
- 2017 uudistuksen myötä tavoitteita yleispiirteistettiin, mutta niiden hyödyntäminen ei selkeytynyt. Ehkä on johtunut ohjeistuksen puutteesta ja siitä, ettei päivitystä huolehdittu kunnolla verkkosivuille, eikä tehty vastaavaa opaskirjaa mitä vuoden 2008 tavoitteista oli käytössä. Tai sitten en vaan koskaan löydä sitä, on piilotettu niin hyvin.
- KARALUSU ja VAT-uudistukset toivat epäselvyyttä mm. ELY-keskusten puuttumismahdollisuuksiin eri päätösten mahdollisessa muutoksenhaussa. Arviointi maakunnallinen/valtakunnallinen -tasosta pitää käydä jokaisessa päätöksessä erikseen, aiemmin pelkkä lain vastaisuus riitti.
- Enemmän kuitenkin vaikuttaa ELYjen roolin kaventaminen, joten näiden kahden vaikutusta on hiukan vaikea arvioida irrallaan toisistaan.
- En pysty sanomaan, että konkreettisesti olisi vaikuttanut, mutta kyllä VATit kulttuuriympäristön suojelun saralla menivät epämääräisemmiksi, kun nimenomaan tarvittaisiin selkeyttä.
- Ympäristöasiat kapenivat
- Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja sopeuttamistoimet olivat elintärkeä teema valtakunnallisissa tavoitteissa.

5.14 Ovatko muut lainsäädännössä tapahtuneet muutokset vaikuttaneet VATien rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä?

Kuvio 15. Kysymys: Ovatko muut lainsäädännössä tapahtuneet muutokset vaikuttaneet valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä?

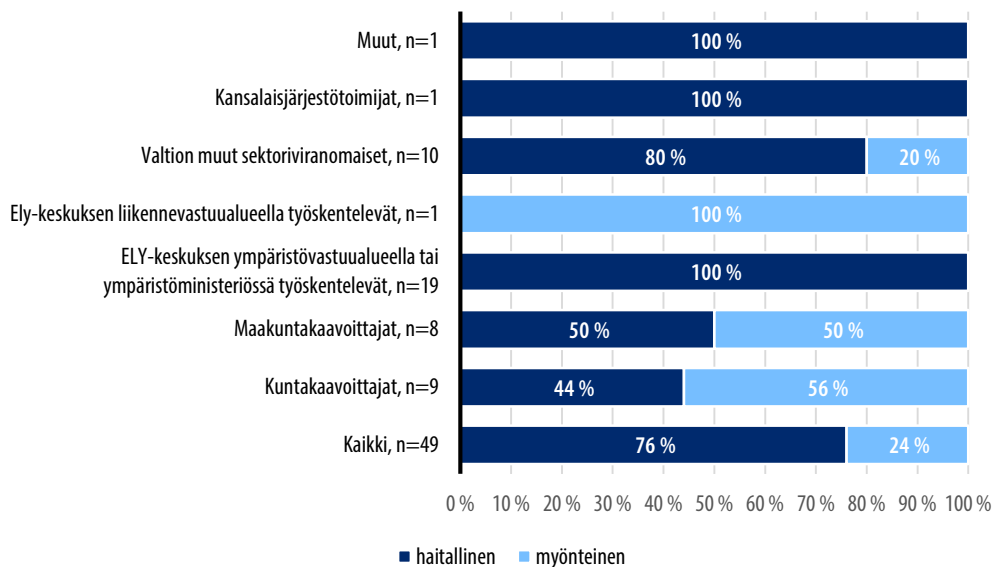


Seuraavaksi vastaajilta kysyttiin, ovatko muut lainsäädännössä tapahtuneet muutokset vaikuttaneet valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Kaikista vastaajista 30 prosenttia oli tunnistanut valvontaviranomaisen roolin kaventumisen vuonna 2017. Suurin osa vastaajista ei kuitenkaan ollut tunnistanut muutosta tai ei osannut sanoa. Myöskään kuntakaavoittajista suurin osa ei ollut tunnistanut muutosta tai ei osannut sanoa. Heistä 16 prosenttia oli kuitenkin tunnistanut valvontaviranomaisen roolin kaventumisen vuonna 2017.

Neljännes kyselyyn vastanneista maakuntakaavoittajista ja kansalaisjärjestöjen edustajista katsoi, että maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopuminen vuonna 2016 on vaikuttanut VATien rooliin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Lisäksi maakuntakaavoittajista 13 prosenttia katsoi, että valvontaviranomaisen roolin kaventuminen vuonna 2017 on vaikuttanut VATien rooliin.

ELY-keskuksen ympäristövastuualueella tai ympäristöministeriössä työskentelevistä enemmistö (67 %) tunnistaa valvontaviranomaisen roolin kaventumisen vuonna 2017 vaikuttaneen VATien rooliin. Heistä 18 prosenttia ei tunnista tällaisia vaikutuksia ja 15 prosenttia ei osaa sanoa, onko tällaisia vaikutuksia ollut. Elinkeinoelämän edustajat eivät tunnistaneet vaikutuksia (75 %) tai eivät osanneet sanoa (25 %) VATien rooliin vaikuttaneita muutoksia.

Kuvio 16. Kysymys: Oliko muutos haitallinen vai myönteinen?



Edellisessä kysymyksessä muutoksen tunnustaneilta vastaajilta kysyttiin seuraavaksi, oliko muutos haitallinen vai hyödyllinen. Kaikista kysymykseen vastanneista enemmistö (76 %) näkee muutoksen olevan haitallinen, mutta 24 prosenttia näkee sen olevan myönteinen. ELY-keskuksen ympäristövastuualueella tai ympäristöministeriössä työskentelevistä kaikki katsoivat muutoksen olevan haitallinen. Kysymykseen vastanneista maakuntakaavoittajista puolet ajattelivat muutoksen olevan haitallinen ja puolet myönteinen. Kuntakaavoittajista puolestaan 56 prosentin mielestä muutos on myönteinen ja 44 prosentin mielestä haitallinen.

Vastaajia myös pyydettiin kuvaamaan muutosta. Muutoksen myönteisenä kokeneet olivat sitä mieltä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys on korostunut ja alueellinen näkökulma vahvistunut, kun kunnille on jätetty riittävästi tilaa toimia. ELYn konsultoiva rooli koettiin hyväksi.

Muutoksen haitalliseksi kokeneet perustelivat vastaustaan sillä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontaroolin poistumisen myötä valtakunnallisia ja maakunnallisia asioita huomioidaan vähemmän kuntien kaavoituksessa. Vastauksissa nostettiin myös esille, että toimivallan rajoituksen vuoksi kokonaisuuden hallinta ja VATien edistäminen osittain vaikeutuu, kun useampi suunnitelma saattaa yhdessä tuottaa maakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia.

Myönteinen

- Joustavuus, nopeus ja alueellisen näkökulman vahvistuminen
- Merkitys on korostunut
- Korostaa VATien merkitystä
- ELYjen suhtautuminen VATEihin oli ennen valvontaroolin muuttamista kovin orjallinen ja ELYjen tulkinta VATien oikeusvaikutuksista pyrki ylittämään säännöksen sisällön.
- Paikallistasolla pyritään paremmin huomioimaan paikalliset lähtökohdat.
- Periaatteessa myönteinen koska kulttuuriympäristötyöhön tuli lisää resursseja. Asioiden koordinointi vielä osin epäselvää.
- Kunnille on jätetty riittävästi toimintavaraa ja ELYn konsultoiva rooli on hyvä lentokorkeus ns. valvontaan.
- Olemme pystyneet tuottamaan asiallisia, hyvin perusteltuja ja vaikutukset huomioivia, lain mukaisia ja -voimaisia maankäytön suunnitelmia mainittujen muutosten jälkeenkin.

Haitallinen

- Valvontaviranomaisen roolin kaventaminen oli kaiken kaikkiaan aivan järjetön ja täysin perusteeton, jopa perustuslain vastainen muutos. Kuka VATEjan valvoo, ellei valtion viranomainen? Erityisesti tulva-alueelle rakentamiseen (VAT) vaikea puuttua, kun tulvariskien hallinnasta annetussa laissa ei ELY-keskuksella on valvontatehtävää kuten LSL:ssa, YSL:ssa tai VL:ssa. VATien kautta pitäisi ilman muuta olla muutoksenhakuoikeus (kuten HE:een on kyllä kirjattukin, mutta HaO:n tulkinta on ollut toinen).
- Valtiolla tulisi olla selkeämpi rooli valvoa tavoitteiden toteutumista. Toki ennakkoiva viranomaisyhteistyö on tärkeää. Pitäisi selvittää MRL 178 §:n määräyksen merkitystä!
- Valvontaviranomaisen rooli on käynyt häviävän pieneksi ja siitä minulla olisi ikäviä esimerkkejäkin. Osittain näkymätöntä toimintaa. Pelkkä lausunnonanto ei aina riitä.
- Valvontaviranomaisen lausumismahdollisuudet VATien tulkinnasta ovat vähentyneet, jolloin yksipuolisen tulkinnan perusteella voidaan tehdä päätöksiä
- ELY:n ohjaavan roolin poistaminen aiheuttaa ilman muuta sen, että maakunnallisia ja valtakunnallisia asioita huomioidaan vähemmän esim. yksittäisen kunnan tasolla.
- Kukaan ei valvo, ei vaikuttavuutta
- Valvova viranomainen puuttuu kokonaan, mikäli kyseessä ei ole maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävä hanke. Useampi MRL- mukainen (ei maakunnallisesti merkittäväksi tulkittava) suunnitelma saattaa yhdessä kuitenkin tuottaa maakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia - kokonaisuuden hallinta/tavoitteiden edistäminen osittain vaikeutuu toimivallan rajauksen vuoksi.
- Kun VATit muutettiin niin yleispiirteisiksi, ettei niillä ole merkitystä ja samalla valtion viranomaisen valvontavelvollisuus rajattiin valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin, ei valtio periaatteessa enää ole kiinnostunut mistään (paitsi erillislainsäädännön perusteella, esim. luonnonsuojelu, vesihuolto jne.).
- NS. paikallisesti merkittävien asioiden painoarvo putosi, usein niihin voi puuttua vain museoviranomainen, kun aikaisemmin ELY ja museoviranomainen yhdessä muodostivat vaikuttavamman toimijan.
- Punnitseminen lainvastaisuuden merkittävyyden suhteen teettää henkilöresursseihin nähden kohtuuttomasti työtä ja edelleen rasittaa oikeuslaitosta.
- Yksittäisten kaavahankkeiden osalta puuttumiskyvyn ylittäminen VATien perusteella rajallista.

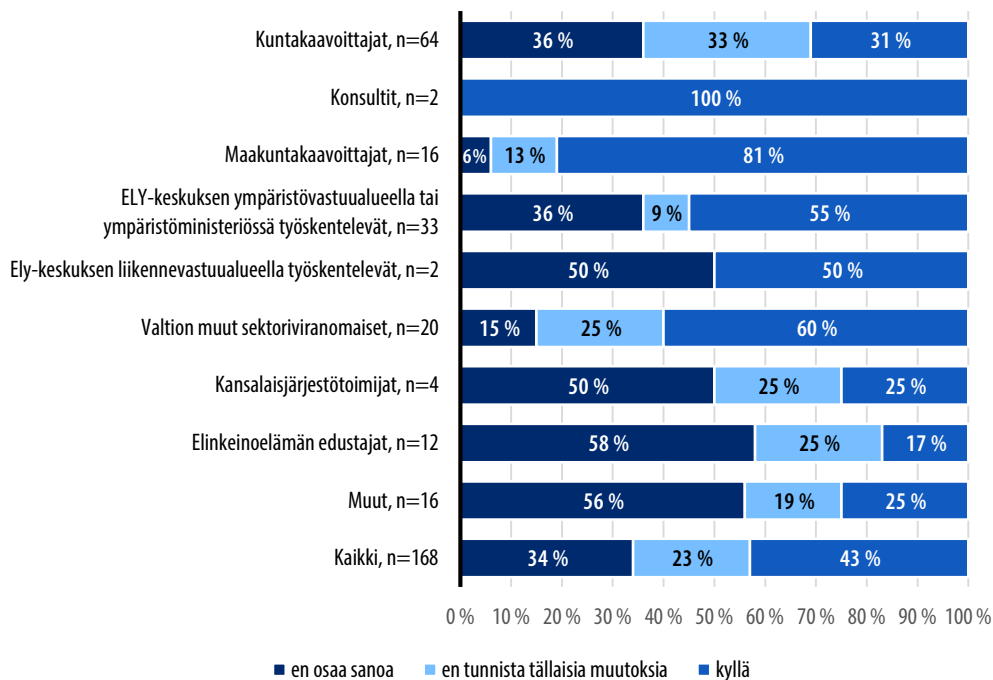
- Mennyt energiaa miettimiseen mihin valitusoikeus on, kaikkeen tarvittavaan/ vaikuttavaan ei pääse kiinni
- Kuntien lautakunnat tekevät jatkuvasti tietoisesti MRL:n vastaisia päätöksiä suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamisen osalta.
- Kuntien lainvastaiset päätökset sekä törkeätkin ylilyönnit ovat jatkuvasti lisääntyneet. Vrt. nopeusrajoitukset, joita ei valvota. Sormen heristely ei auta.
- Erityisesti pienissä kunnissa kaavoituksesta tullut villimpää - VATit unohtavaa.
- Haitallinen ehkä siksi, että samaan aikaan kaavoittajien ammattitaito on vähentynyt, virkoihin ei saada päteviä ihmisiä, kaavoitus teetätetään konsulteilla, osaaminen on joka tasolla vähentynyt ainakin isojen kaupunkien ulkopuolella.
- Paikallispolitiikka pääsi joihinkin asioihin väliin. Esim. rantarakentamisen periaatteet muuttuivat huonoon suuntaan.
- Haitallinen siinä mielessä, että eräiden valtakunnallisten intressien turvaaminen maakuntakaavoissa on tullut työläämmäksi, erityisesti kaavoja laativille liitoille.
- Maakuntakaavat ovat nyt aika diverssiä kamaa.

Sekä myönteinen että haitallinen

- Maakuntaliitossa on hyvä osaaminen. Kuntien osaaminen maankäytön suunnittelussa, ao. lainsäädännössä ja esim. VATEissa vaihtelee suuresti. ELYjen roolin kaventuessa yleis-, asema- ja ranta- asemakaavojen taso ja laillisuusperusteiden täytyminen vaihtelee maakunnassa suuresti. Vaikuttaa paitsi VATien toteutumiseen kunnassa, myös kansalaisten tasapuolisen kohtelun toteutumattomuuteen.
- Vapautta ja vastuuta liitoille eli liittojen kannalta vaikutus oli myönteinen, mutta todennäköisesti VATien toteutumisen osalta kielteinen.

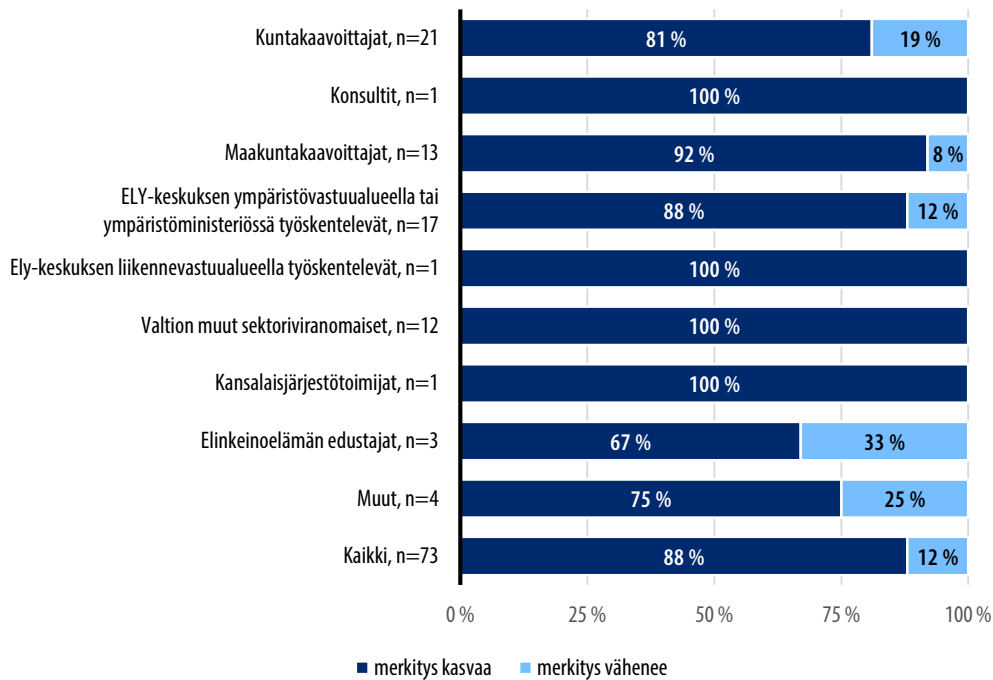
5.15 Onko yhteiskunnassa ja ympäristössä tapahtunut muutoksia, jotka mielestäsi ovat vaikuttaneet tai vaikuttavat VATien rooliin ja merkitykseen?

Kuvio 17. Kysymys: Onko yhteiskunnassa ja ympäristössä tapahtunut muutoksia, jotka mielestäsi ovat vaikuttaneet tai vaikuttavat VATien rooliin ja merkitykseen?



Kyselyyn vastanneista 43 prosenttia on tunnistanut valtakunnallisten alueidenkäyttövaihteluiden rooliin ja merkitykseen vaikuttaneita yhteiskunnassa ja ympäristössä tapahtuneita muutoksia. 23 prosenttia vastaajista ei kuitenkaan tällaisia muutoksia tunnista. Maakuntakaavoittajista jopa 81 prosenttia on sitä mieltä, että yhteiskunnassa tai ympäristössä on tapahtunut VATien rooliin vaikuttavia muutoksia. Myös reilu puolet ympäristöhallinnon edustajista ja noin kolmannes kuntakaavoittajista on tunnistanut näitä muutoksia. Elinkeinoelämän edustajat ovat tunnistaneeet kysymyksessä tarkoitettuja muutoksia vähiten (16 %).

Kuvio 18. Kysymys: Jos vastasit edelliseen kysymykseen kyllä, niin muuttuuko VATien rooli mielestäsi miten?



Edelliseen kysymykseen ”kyllä” vastanneista selkeä enemmistö (88 %) kaikista vastaajaryhmistä on sitä mieltä, että VATien roolin merkitys kasvaa. Esimerkiksi kuntakaavoittajista 81 prosenttia, maakuntakaavoittajista 92 prosenttia, ELY-keskuksen ympäristövastuualueella tai ympäristöministeriössä työskentelevistä 88 prosenttia ja valtion muista sektoriviranomaisista kaikki vastasivat, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys kasvaa.

Avovastauksissa korostuivat erityisesti ilmastonmuutokseen, biodiversiteettiin ja luontokatoon, turvallisuuteen, huoltovarmuuteen ja energiapolitiikkaan liittyvät seikat. Suurin osa kysymykseen vastanneista oli maininnut ainakin yhden näistä teemoista. Koronaviruspandemia mainittiin vain muutamassa yksittäisessä vastauksessa. Ehkä kyse on asiasta, johon ei vastaajien mukaan voida vaikuttaa valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla. Vastauksissa nousi esille myös alueidenkäytön polarisoitumiseen liittyvät kysymykset. Eräs vastaaja koki, että valtakunnan tasolla tarvittaisiin kokonaisuudenhallintaa ja yhteisiä valtakunnallisia tavoitteita, joita myös kaikilla kaavatasoilla tavoiteltaisiin. Tässä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden roolina olisi toimia kokonaisuuden linjaajana.

Muita vastauksissa mainittuja muutoksia olivat muun muassa yhteiskunnan ja aluerakenteen polarisoituminen sekä viranomaisten toimivaltaan liittyvät kysymykset. Havaitut muutokset olivat myös osin keskenään ristiriitaisia: osa vastaajista oli sitä mieltä, että valtakunnallisen ohjauksen rooli korostuu, mutta osa taas katsoi alueellisen päätöksenteon merkityksen korostuvan. Vastauksissa tuotiin myös esille, että muutosta tapahtuu joka tapauksessa, ja siihen tulisi kyetä vastaamaan suunnittelun keinoin.

Ilmastonmuutos, sen syyt ja seuraukset, biodiversiteetti, luontokato, maailmanpoliittinen turvallisuustilanne

- ilmastonmuutos, luontokato, huoltovarmuustarpeet
- ilmastonmuutos, pandemia, sodan uhka
- Ilmastonmuutos- ja huoltovarmuusasiat
- ilmastonmuutos, kansainvälinen tilanne, huoltovarmuus, energiapolitiikka
- Ilmastonmuutos, sen ehkäiseminen ja siihen sopeutuminen: VATit tärkeässä roolissa.
- Ilmasto/vihreä hypetys, jonka jalkoihin on jäänyt muita tärkeitä tavoitteita
- maailman tilanne (Ukrainan sota)
- Ukraina
- Turvallisuusympäristön muutos edellyttää energia- ja elintarvikehuollon omavaraisuuden turvaamista tarvittaessa ilmastonmuutokseen varautumisen kustannuksella.
- Huoltovarmuus, kiertotalous, omavaraisuus, vihreä siirtymä
- Luonnon monimuotoisuuskysymykset ovat nousseet keskeisemmiksi
- Ilmastonmuutos, biodiversiteetti, kansallinen turvallisuus
- Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, luonnon monimuotoisuuden väheneminen, maanpuolustuksen tarpeet, huoltovarmuus, omavaraisuus energian ja ruuantuotannon suhteen
- ilmastonmuutos, maailmanpolitiikka
- ilmastonmuutos ja sään ääri-ilmiöt (mm. tulvat)
- energiakriisi, luontokato
- Ilmastonmuutoksen tunnistaminen kaikkea toimintaa ohjaavan tekijänä sekä tuoreimpana myös huoltovarmuutta koskevat kysymykset
- Ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen varautumiseen liittyvät toimet ovat riittämättömiä edelleen ja monin paikoin kaupunkirakenne kehittyä kestävästi. Vahvempaa ohjausta kaivataan.
- Koko toimintaympäristö on jatkuvassa, kiihtyvässä muutoksessa. Viimeisimpinä ilmastohaasteet, korona, kansainvälinen tilanne ...
- Toimintaympäristön muutokset ja kv-velvoitteet, ilmastonmuutos, luontokato, kaupungistumisilmiö, edellä totesin muusta muuttuneesta lainsäädännöstä (liikenne ym)

- Ilmastoasioiden korostuminen, maanpuolustuksen korostuminen (sekä sen vaikuttaminen), terveydelliset seikat kuten kävely ja pyöräily korostuu
- Turvallisuusympäristö.
- luonnonvarojen kestävä käyttö ja kiertotalouden edistämisen ohjaustarve
- varautuminen ja valmiuskysymykset, Työnteon muutokset ja valtion tilakäytön yhdistymistavoitteet eri hallinnonaloilla
- Terävöitynyt suhtautuminen ilmastonmuutokseen ja terävöityvä suhtautuminen biodiversiteetin suojeluun.
- turvallisuustilanne, ilmastonmuutos ja luontokato varmasti vaikuttavat jatkossa
- Hiilineutraalisuustavoitteet
- Ympäristön tilan muutos
- tuulivoimahankkeiden ja matkailurakentamisen sekä vapaa-ajan asumisen merkittävä kasvu
- Ilmastonmuutos ja luontokato kiihtyy
- Turvallisuusympäristö on muuttunut
- Ilmaston muutos, kaupungistuminen, varautuminen
- ilmastonmuutos, turvallisuuspoliittinen tilanne
- Ilmaston kuumeneminen ja tämän syyt ja seuraukset, luontokato
- Ukrainan sota=> Puolustusvoimat, VAT-merkitys korostuu, Ilmastomuutos etenee=>tulva-asiat lisääntyvät, alkuperäiskansan elinolot heikkenevät ilmastonmuutoksen vuoksi
- Ilmastokriisi, luontokato, huoltovarmuus
- ilmastonmuutos, luontokato, uusimpana puolustuksen tarpeet (!)
- ilmastonmuutos, EU-politiikka
- Turvallisuustilanne (ukrainan sota) - VAT merkitys korostuu, samoin puolustuksen näkökulman tuominen voimakkaammin kaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun
- Ilmastonmuutos
- Ilmastonmuutos, valtakunnallinen turvallisuus.
- Kasvava turvallisuuden, huoltovarmuuden, materiaalihokkuuden, hiilineutraaliuden, tasapuoliseen saavutettavuuteen ja ilmastonmuutokseen liittyvä toimien painotus ja tarkentunut säädöstö.
- huoltovarmuus kysymykset, puolustusvoimien tarpeet
- luontokato ja ilmastokriisi
- Maanomistusta pitäisi tarkastella kriittisesti ja ottaa turvallisuus huomioon.
- Suhde muuhun lainsäädäntöön kuten ilmastolaki
- Ilmaston muutos, markkinavoimien/talouselämän vaikutusvallan lisääntyminen.

- Kaavoituksessa otetaan entistä enemmän huomioon vateissa tuotuja huomioita otettavia asioita, mm. myrskyt, ympäristö, liikenne, yritystoiminta, alueellinen kehitys ja hyvä asuinympäristö.
- Klimatförändringen, minskade biologiska mångfalden, produktion av förnybar energi, tillgången samt tillgängligheten till rekreatiomsområden och en enhetlig grön(områdes)struktur behöver nationella riktlinjer och målsättningar som planläggningen kan stöda sig på. För det är RMOs roll viktig.

Muita muutoksia

- ihmiset ovat valveutuneempia omasta ympäristöstään
- Kaupungistuminen, alueelliset muutokset, tulevat energiaratkaisut
- suuremmat kunnat, omavaraisuuden korostuminen ruuan ja energian tuotannossa, tulevat pakolaiskriisit ja niitä seuraava maahanmuutto
- kaivokset (malminetsintävaraukset, jne.), kullanhuuhtontalupa-alueet
- Sekä isot ympäristökriisit että muu yhteiskunnan polarisoituminen ovat joltaneet tilanteeseen, jossa kaavoituksen ympärillä käydään hyvin kärjistyntä keskustelua. Keskustelussa korostuvat sellaisten tahojen puheenvuorot, joilla on resursseja ja kompetenssia ottaa äänekkäästi kantaa omien etujensa mukaisiin kysymyksiin. Yhteiskunnallisesti tarvittaisiin kuitenkin kokonaisuudenhallintaa ja yhteisiä suuria tavoitteita, joita myös kaavoituksella kaikilla sen eri tasoilla tavoiteltaisiin. Tässä VATit pystyisivät toimimaan linjaajina.
- Kysymysten polarisoituminen
- alueidenkäyttöön kohdistuu enenevästi erilaisia paineita, 'tila käy ahtaaksi'
- (Kunta)päättäjien suhtautuminen lakiin, VATeihin jne. muuttunut, pidetään enemmän ohjeena kuin määräyksenä. Virkamiehillä vaikea rooli edistää VATien tavoitteita tässä ympäristössä, jossa kyseenalaistetaan kaikki ylhäältäpäin tuleva ohjaus.
- Viranomaisiin ei luoteta ja toimivaltaa kyseenalaistetaan. Lakeja tulkitaan tarkoitushakuisesti ja poliittisessa päätöksenteossa (erit. kuntataso) katsotaan, että laki on ohjeellinen ja se voidaan enemmistö päätöksellä ohittaa.
- Merkitystä yritetään joidenkin tahojen toimesta häivyttää.
- Maakuntakaavojen roolin muuttuminen strategiseen, lähes kaiken mahdollistavaan suuntaan.
- KRL-lakimuutos voi tuoda isonkin muutoksen, jos maakuntakaavan oikeusvaikutukset rajataan olemattomiksi. Silloin VATit ohjaisivat suoraan kuntakaavoja ja tavoitteiden toimeenpano pienellä alueella ilman laajempaa kokonaistarkastelua jäisi perusteettomaksi.
- Kaavoitusta tehdään entistä enemmän liike- ja talouselämän ehdoilla. Se näkyy kaavojen perusteluissa.

- Kiristyvien suojele- ja käyttörajoitusten maailmassa VAT tulisi turvata erityisesti erityyppisten taloudellisen toiminnan muotojen mahdollistaminen.
- Valtakunnallisen ohjauksen rooli korostuu.
- Alueellisen päätöksenteon merkitys korostuu, keskitetty runttausmalli on tulossa aikansa päähän
- Yhteiskunnan ja ympäristön muutokset edellyttävät aikaisempaa enemmän poikkihallinnollista yhteensovitusta.
- Liikenneverkon käytännön suunnittelu on nykyään ministeriön ohjauksessa. Sääntöjä ja lakeja valmisteleva viranomainen voi olla jäävi itsensä kanssa.
- Vuoteen 2040 mennessä vain muutama alue kasvaa: miten käy yhdyskuntarakenteelle, miten sitä voi sopeuttaa? Alueet, joissa ei ole rakentamispainetta, siellä monet vattien tavoitteet ovat itsestään selviä ja taas toisinpäin, ehkä jotain pitäisi ohjata - saako esim. kasvaa ulospäin, jos olemassa olevakaan rakenne ei ole tehokas?
- Muutokset ovat merkittäviä.
- Koko ajan tapahtuu muutoksia. Muutosten perässä ei voida koko ajan juosta, vaan pitää huolta siitä, että meillä Suomessa on turvallista, puhdasta ja terveellistä.
- Olosuhteet ovat muuttuneet, yleensä hitaasti, toisinaan nopeasti, mutta uusia tarpeita ilmenee, joihin olisi suunnittelun keinoin vastattava.

Vastaajia myös pyydettiin kuvaamaan muutosta lyhyesti. Vastaajien mukaan VATien vaikuttavuuden parantaminen edellyttää selkeämpiä ja yksityiskohtaisempia tavoitteita. Eri intressien yhteensovittaminen edellyttää tavoitteiden tunnistamista ja priorisoimista valtakunnallisesti.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisointi

- Isoja mahdollisuuksia saada kestävä kehitys ohjattua VATien kautta, mutta se on vain mahdollisuus. Tarvitsee nykyistä tarkempia tavoitteita.
- VATEissa tulee pureutua aiheisiin ja ohjeistaa napakammin.
- Selkeämmät ja yksityiskohtaisemmat VATit ovat ehdottomasti tarpeen. Liian yleispiirteiset VATit vaikuttavat siihen, että niiden merkitys hämärtyy.
- Riittävän tarkoilta VATEilla voidaan ohjata paremmin. Yleispiirteisissä jumietaan kinastelemaan tulkinnasta.
- VATEilta odotetaan suurempaa ohjaavuutta/selkeyttä
- Olisi hyvä tarkentaa ja ajanmukaistaa kohdekuvauksia
- Kyllä valtiolla tulisi olla selkeät tavoitteet ja painotukset, jotka osaltaan välittyvät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta. Esim. juurikin ilmastomuutos, fossiilivapaan energiamuodon edistäminen (+omavaraisuus), sähkösiirron turvaaminen, tulvariskeihin varautuminen, jne.

- Maakuntakaavoitukseen tarvitaan selkänöjää (hyvän suunnittelun periaatteet) ja valtakunnan tason näkemyksiä.
- Tydligare konkreta mål.

Eri intressien sovittaminen yhteen

- VATien tulee turvata luonnonvarojen kestäväan käyttöön perustuvien elinkeinojen täysimääräiset toimintamahdollisuudet, myös huoltovarmuus huomioiden.
- Kasvihuonepäästöjen vähentämistavoite on sovittava yhteen mm. turvallisuusuhkien kanssa.
- VATien tulisi paremmin ja yksityiskohtaisemmin edistää tulevaisuuden yhteiskunnan luomista. Tarvitsemme erityisesti suuntaviivoja energiantuotantoon.
- Energiaomavaraisuuden kasvattaminen.
- Tulvien huomioon ottaminen kaavoituksessa aiempaa painokkaammin terveellisen ja turvallisen elinympäristön varmistamiseksi.
- Ympäristö pitää ymmärtää kolmanneksi kaavoituksen pyhän kolminaisuuden osaksi liikenteen ja aluerakenteen kanssa.
- Puolustusvoimien tarpeiden huomioon ottaminen tulee korostumaan
- Sekä isot ympäristökriisit että muu yhteiskunnan polarisoituminen ovat johdaneet tilanteeseen, jossa kaavoituksen ympärillä käydään hyvin kärjistynttä keskustelua. Keskustelussa korostuvat sellaisten tahojen puheenvuorot, joilla on resursseja ja kompetenssia ottaa äänekkäästi kantaa omien etujensa mukaisiin kysymyksiin. Yhteiskunnallisesti tarvittaisiin kuitenkin kokonaisuudenhallintaa ja yhteisiä suuria tavoitteita, joita myös kaavoituksella kaikilla sen eri tasoilla tavoiteltaisiin. Tässä VATit pystyisivät toimimaan linjaajina.
- Toimivat valtion intressien turvaajina.
- VAT on tärkeä instrumentti eri intressien yhteensovittamisessa ja painottamisessa, jota tulisi hyödyntää nykyistä enemmän. Yhteiskunnan ja ympäristön muutokset ja muutosaasteisiin vastaaminen edellyttää nykyistä enemmän eri intressien yhteensovittamista, mitä pitää tehdä yhdessä poikkihallinnollisesti.
- VATien rooli voisi olla merkittävämpikin em. muutoksissa, ns. ison pyörän kääntämisessä!
- VATit toimivat lähinnä ohjaavina seikkoina, eivät toimi sanelevina tekijöinä, vaan enemmänkin ovat olemassa tyyppisinä, joissa tulisi ottaa yhteiskunnan vallitsevia seikkoja huomioon.
- Tarpeellinen alueidenkäytön eri intressien yhteensovittaminen edellyttää toivottujen tavoitteiden tunnistamista valtakunnallisesti
- VATtien tulee ennakolta pystyä edistämään&turvaamaan&yhteensovittamaan alueidenkäytön vk/kv-intressejä ja nimenomaan vaikuttavasti. Pitää pystyä määrittelemään selkeästi vk-intressin ulottuvuus

- VATit ovat soveltuva taso laajempien arvopohjaisten sisältövaatimusten tulkinna ohjaamiseen (elinympäristön laatu, sopeutuminen ilmastonmuutokseen jne). Kriittinen reunaehto on, ettei kaavoituksen kokonaisharkintainen yhteensovitusmahdollisuus heikkene yksittäisten VATien korostuessa.
- Ehkä kasvaa. Vatit voivat, hyvässä tilanteessa, tuoda näkökulmaa ohi esim. kapean kuntatalouden näkökulmien.

Viranomaisten rooli

- Kun valtion viranomaisten rooli kaavoituksen valvonnassa on vähentynyt, niin jollakin lailla sitä on paikattava. Liian moni asia alkaa riippua siitä kaavoitetaako kunta vai ei ja millä aikataululla. Kuntien ja maakuntien kaavoitusresurssit ovat myös vähentyneet koko ajan, millä tätä paikataan??
- ELY:n valitusoikeuden kavennus vähentää merkitystä kokonaisuutena.
- Hiilineutraalisuuteen pyrkiminen on hyvä tavoite. Kuitenkin ELY-keskukset tuntuvat tekevän kaikkensa vaikeuttaakseen ilmastonmuutoksen kannalta myönteisten hankkeiden toteuttamista, esim. tuulivoimaosayleiskaavoituksessa. Terveen järjen käyttö ja loogiset päätelmät eivät riitä, vaan valtavasti pitää tehdä selvityksiä ja töitä sen todistamiseksi, että hanke on ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta myönteinen. Ja valtavasti pitää tehdä töitä, kun pitää todistaa, kuinka myönteinen hanke on.

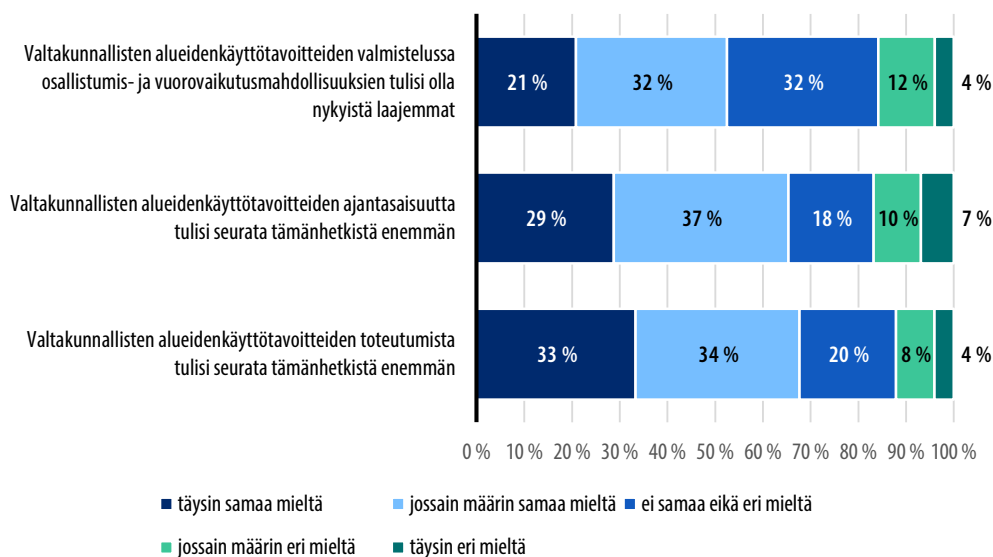
Muita huomioita

- Merkitys kasvaa, jos VATEilla ei yritetä tavoitella kaikkea hyvää vaan ne kohdennetaan sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät ratkea vain säännönmuutoksilla, jotka ovat ajankohtaisia ja jotka edellyttävät valtakunnallisesti yhtenäistä linjaa (tai lievemmin: suuntaa). Ne pitää kuitenkin asettaa uskottavasti; ei riitä, että kaavoituksessa edellytetään biodiversiteetin vaalimista, jos metsätaloudessa (noin 86 % Suomen maapinta-alasta) se on merkityksetön sivujuoni. Asemakaavoitettua maata Suomen maapinta-alasta on noin 4,7 % ja sen kasvu on äärimmäisen hidasta.
- Koska siirtymä mm. kestävään energiajärjestelmään ja kulutuskäyttäytymiseen on edelleen kovin hidasta, tulisi tätä vauhdittaa kaikin keinoin, myös VATien avulla.
- Olosuhteet ovat muuttuneet, yleensä hitaasti, toisinaan nopeasti, mutta uusia tarpeita ilmenee, joihin olisi suunnittelun tavoitteiden asettelu keinoin vastattava. Aiemmat tavoitteet ovat myös edelleen relevantteja, niin paljon maailma ei ole muuttunut, että niitä ei tarvittaisi.
- VATien avulla voidaan ottaa muutokset paremmin huomioon.

- Asia pitää muuttuvassa yhteiskunnassa ottaa huomioon siten, että tuleville sukupolville jättämämme perintö on hyvä.
- Riittävien selvitysten laatiminen ennen kaavamuutosta tai poikkeamispäätöstä on varmistettava. Nyt MRL-lain vaatimukset eivät toteudu.
- Merkitys kasvaa, mutta tulee vaikeammaksi. Jos VATit ohjaavat suoraan kuntakaavoitusta.
- Pelkään muutosten olevan haitallisia, mikäli/kun valmistelu on poliittisesti väritynyttä eikä tapahdu koko maan kunta- ja maakuntatoimijoita kuunnellen.
- VATEilla ei pidä pyrkiä paikkaamaan mitään "epäonnistunutta" lainsäädäntöä ja pyrkiä VATien kautta luomaan syvempiä vaikutuksia asioille, kuin mihin muulla lainsäädännöllä pyritään. Asioiden vakavuus edellyttää vakavasti otettavaa lainsäädäntöä eikä VATien kaltaista "höttöä", jonka vaikuttavuus on epämääräistä ja kohdentamatonta.
- Kasvaa mutta vain, jos VAT huomioi tarkentuvan muun säädösten, eli huolellinen painotus.

5.16 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seuranta

Kuvio 19. Kysymys: Seuraavassa on muutama väittämä. Valitse mielipidettäsi parhaiten vastaava vaihtoehto.



Lopuksi vastaajille esitettiin väittämiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta sekä ajantasaisuuden ja tavoitteiden toteutumisen seurannasta. Noin viidennes vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelussa osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksien tulisi olla nykyistä laajemmat. 32 prosenttia vastaajista oli jossain määrin samaa mieltä.

Vajaa kolmannes vastaajista oli täysin samaa mieltä väittämän kanssa, että VATien ajantasaisuutta tulisi seurata tämänhetkistä enemmän. 37 prosenttia vastaajista oli jossain määrin samaa mieltä. Edellisen väittämän kanssa lähes vastaavasti 33 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutusta tulisi seurata tämänhetkistä enemmän. 34 prosenttia oli jossain määrin samaa mieltä siitä, että tavoitteiden toteutumista pitäisi seurata nykyistä enemmän. Tavoitteiden ajantasaisuuden ja toteutumisen seurannan tarve on noussut esiin myös edeltävien kysymysten avovastauksista sekä erityisesti sidosryhmätyöpajoissa.

5.17 Mitä muuta haluat mahdollisesti tuoda esiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyen?

Kun vastaajilta kysyttiin, mitä muuta he haluavat tuoda esille valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyen, nousi vastauksissa esille eri näkökulmista esitettyjä seikkoja. Ilmastonmuutoksen lisäksi vastauksissa tuotiin esille tarve korostaa VATeissa luontokadon torjumiseen liittyviä tavoitteita. Muina teemoina mainittiin muun muassa luonnon monimuotoisuus, alkuperäiskansojen oikeudet, työn murros, omavaraisuus ja maanpuolustuksen tarpeet. Vastauksissa mainittiin myös, että valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista pitäisi päättää asiantuntijavalmistelussa eikä eri intressiryhmien tarpeiden perusteella. Lisäksi vuorovaikutuksen tulisi olla sellaista, että esiin tulevat mielipiteet ja näkemykset otetaan huomioon. Toisaalta muutamat vastaajat myös nostivat esiin elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamisen.

Valtakunnallisilta alueidenkäyttötavoitteilta kaivattiin myös pysyvyyttä, että niistä saa mahdollisimman hyvin tukea kaavoitusprosessille, joka voi kestää vuosia. Vastaajat toivoivat VATien kaavoitusta ohjaavan roolin selkeyttämistä. Lisäksi vastaajat toivoivat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden parempaa saavutettavuutta sekä selkeämpää esitystapaa ja koulutusta tavoitteiden soveltamiseen.

Näkemyksiä tavoitteiden merkityksestä ja sisällöistä:

- Ekologisen katsantokannan. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen.
- Toivon rohkeutta nostaa riittävästi esille luontokadon hillitsemiseen liittyviä tavoitteita. Ja samalla luontokadon merkitys tulee nostaa ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tasolle. Myös sopeutuminen liittyy luontokatoon! Nyt tarvitaan valmistelijoilta rohkeutta katsoa tulevaisuuteen ja edistää elintärkeiden tavoitteiden sisällyttämistä VATEihin huolimatta erilaisten etujärjestöjen (esim. MTK) painostuksesta.
- Alkuperäiskansojen oikeuksia ei saa ohittaa.
- Edellä mainitut muutokset työteossa, liikkumisessa ja ympäristönsuojelussa sekä omavarainen varautuminen etenkin energian ja ruoan saannin varmistamisen suhteen.
- Velvoitteet strategisia, joiden valtion energiatarpeet omavaraisuudessa ensisijaisia. Puolustusvoimien tarpeet tulee myös huomioida. Liikenneverkoissa tulee tunnistaa alueet, joihin voidaan toteuttaa rautatiejärjestelyt (ei saa kaavoittaa esim. moottorien ylikohtia, joissa on mahdollista myöhemmin toteuttaa tien ylitys eritasossa (pituuskaltevuus ei ole liian suuri). Uusi merkintä LTs (liikennealueen aluesuunnitteluvaraus)
- Ei VATEista voi päättää huutoäänestyksellä, kuten MRL:n/KRL:n uudistamisesta. Ei ilmastotavoitteistakaan päätetä niin, vaan se tapahtuu asiantuntijavalmisteluna. (...no onhan näitä lobbareita ollut moneen lähtöön, mutta ei niille saisi antaa valtaa, kuin siltä osin, jos tulee uutta huomioon otettavaa faktaa)
- Växelverkan bör vara sådan att de åsikter och synpunkter som framkommer även har en inverkan.
- Valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille pitäisi saada suurempi painoarvo kuin että ne ovat "Ympäristöministeriön näkemys" siitäkin huolimatta, että ne ovat valtioneuvoston periaatepäätös.
- Enemmän ajassa ja tulevaisuudessa. Ratkoa ja yhteen sovittaa vk-intressejä edeltä käsin. Hyväksyttävyyys tärkeä. Hybridimalli, jossa strategista suuntaa ja toimeksiantoja/reunaehtoja. Aluerakenne merkittävä vk-kysymys, jossa vain VATit lainsäädännössä tunnistettu väline.
- VATin merkitys kasvoi, kun KRL suppeni rakentamislainsiksi.
- VATEilla tärkeä rooli KRL-luonnoksen epäonnistumisen jälkeen. Toivottavasti päivitetään ja selkeytetään valvontatehtävää. Käytännönläheisyyttä enemmän päätösasiankirjaan.
- Mikä taho valvoo VATien toteutumista paikallistasolla, kun ELY ei sitä enää voi tehdä?

Tavoitteiden pysyvyys ja rooli kaavaprosessissa:

- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö tulisi olla aikaa kestävä, koska kaavat (yleis- ja maakuntakaavat) laaditaan vuosikymmeniksi ja niiden laatiminenkin on usean vuoden projekti. Valtakunnan tason tavoitteet eivät voi vaihtua 4. vuoden välein.
- VAT-linjausten tulisi olla riittävän staattisia sekä jatkuvia. Selkänöja suunnittelulle ja toiminnalle, ei niinkään tuuliviiri. Äkkikäännökset ja muotivirtaukset kannattaa jättää väliin. Kaavahierarkia ja kaavoitusaparaatti ei läpäise VATien tavoitteita nopeasti, vaan aikajänne lienee minimissään noin 15-20 vuoden luokkaa. Jos tavoitteita muutellaan jatkuvasti, tavoitteet ja niiden toimesta tehtävät ratkaisut vanhenevat ennen kuin ehtivät detaljitasolle.
- Ei jatkuvia muutoksia tavoitteisiin. Jos tavoitteita joskus muutetaan, tulee se tehdä laajassa yhteistyössä ja ottaa huomioon nimenomaan mahdollisuuksien luominen ja kehittäminen eikä rajoittaminen ja hankkeiden torppaaminen.
- VAT tulisi olla mahdollisimman vakiintunut tavoitteisto, joita ei ole tarpeen päivittää muutaman vuoden välein.
- Onnistuessaan hyvä ja tärkeä osa suunnittelujärjestelmää. Vaalikausittaisuus haastaa sisällön.
- Ne ovat tärkeitä ohjausvälineitä erityisesti valtakunnallisten verkostojen ja maakuntatason suunnittelussa sekä erilaisten alueellisten strategioiden laadinnassa. Yksittäisen kuntakaavan osalta niistä on toki hyvä olla tietoinen, mutta tuolla suunnittelun tasolla ne eivät saisi aiheuttaa ylimääräistä työtä kuntakaavojen tekemiseen ja vaikutusten arviointiin.
- Arvosana nykytilalle 4/5. Korostan VATien aseman selventämistä MRL:n systematiikassa eri kaavatasoilla ja suhdetta sisältövaatimukseen kaavan kokonaisuuden ohjaamisessa. Missä määrin VATien on sellaisenaan tarkoitus vaikuttaa asemakaavoitukseen? VATit eivät ohita sisältövaatimuksia, vaikka ohjaavat niiden tulkintaa. Kaavoitus on yhteensovittamista. Toisaalta, tämä ei ehkä ole tämän työn yhteydessä ratkaistava asia, vaan tuomioistuimille kuuluva tehtävä arvioida sisältövaatimusten täyttymistä yksittäistapauksissa. Terveisinä kuitenkin kuntakentältä, että tällaisia pohditaan kuntien ja ELY-keskusten välillä.
- Pohdintaa mahdollisuuksista edistää yhteensovittavia prosesseja VAT-järjestelmän tulisi tehdä.
- VAT niin yleispiirteistä ja maailmaasyleilevää, että ei oikeasti tavoita asema-kaavatasoa. Yhdessäkään asemakaavassa ei ratkaisevaa vaikutusta kaavan sisältöön.
- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhde kaavojen sisältövaatimukseen on jäänyt epäselväksi "rivikaavoittajalle". Nämä kaksi vaikuttavat sisältöön osin päällekkäisiltä.

Elinkeinoelämän toimintaedellytykset:

- Huomiota tulee keskittää yrityselämän toimijoiden välisen kilpailun edistämiseen; estetään mm. duopolien tai monopolien syntymistä ja hyötymistä.
- Tasapuolinen kilpailuasetelma kaikille toimijoille kaikilla aloilla. Teennäisistä rajoituksista olisi hyvä luopua.
- Nykyisessä on ristiriitaisia sisältöjä, esim. kulttuuriympäristö (1.2) vs. elinkeinon uudistuminen (1.3). Edustamani järjestön jäsenyritykset kipuilevat sen suhteen, että heidän teollisen toiminnan alueiden sisällä on RKY-kohteita, joita on mahdotonta kehittää sellaisenaan ja aiheuttavat isoja kuluja + ylläpitopäästöjä ja vaikeuttavat uusien investointien tekoa. Yksittäisiä tapauksia pitäisi ohjata muuten kuin yleisvaltakunnallisilla VATeilla ja Museoviraston RKY-listalla. Yritysten kehitysehdotukset hyytyvät siihen, että kunnan viranomaiset viittaavat valtakunnallisiin linjauksiin.

Koulutusta, valvontaa ja selkeyttä:

- Parempaa näkyvyyttä ja selkeyttä VATien käyttöön tarvitaan YM:n verkkosivuille!
- Koulutusta, ohjausta ja myös valvontaa VAT-tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi tulee lisätä.
- Päätös on pitkä teksti, pitäisi olla helppokäyttöisempi ja informatiivisempi, ei vie nykyisellään viestiä perille aivan parhaalla mahdollisella tavalla.

Muuta:

- Valtion toimintatapa eroaa kunnista hyvin paljon siinä, että kuntien päätöksissä politiikka on jokaisen päätöksen takana. Valtio toimii korostetun viranomaislähtöisesti. Kuntapäätäjien on vaikea nähdä omaa roolia suhteessa valtakunnallisiin tavoitteisiin. Samoin valtion viranomaisten on vaikea nähdä alueiden käytön kokonaisuutta, sillä asioita käsitellään suppeasti vain yhdeltä kantilta kerrallaan.
- Nykyisissä VATeissa puhutaan maakuntaudistuksesta (2.3), vaikka sitä ei ole (toivottavasti) tulossa. Päivittämisen tarve.
- Päätöksissä ei pidä viitata organisaatiouudistuksiin. Nyt kohdassa 2.3 on otsikona Maakuntaudistus, joka ei esitetynlaisena toteutunut.
- Vuoden 2017 VATien valmisteluprosessi oli onnistunut.

5.18 Yhteenveto

Kaikista kyselyyn vastanneista 83 prosenttia koki, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet mukana kaavoituksessa merkittävästi tai jonkin verran vastaajan työskentelyalueella. VATit ovat olleet eniten mukana kaavoituksessa maakuntakaavoittajien mielestä, mikä on luonnollista, kun valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät muuhun kaavoitukseen pääasiassa maakuntakaavan välityksellä. Vähiten VATit ovat olleet kaavoituksessa mukana alle 10 000 asukkaan kuntien kuntakaavoittajien mielestä. Heistäkin yli puolet kuitenkin koki, että VATit ovat olleet esillä kaavoituksessa merkittävästi tai jonkin verran.

Sidosryhmäkyselyn vastausten perusteella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korostuvat kaavaprosessissa erityisesti viranomaisneuvotteluissa. Noin kolmannes vastaajista katsoi, että VATit vaikuttavat merkittävästi myös tavoitteiden asettamisessa ja vaikutusten arvioinnissa. Vähiten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat kyselyn vastausten perusteella vaikuttaneet kaavaprosessin loppuvaiheessa.

Kyselyn vastaajista 68 prosenttia kokee, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen ei ole liittynyt merkittäviä ongelmia vastaajan työskentelyalueella. Noin kolmannes vastaajista taas kokee, että merkittäviä ongelmia on ollut. Merkittäviä ongelmia ei ole ollut kuntakaavoittajien ja maakuntakaavoittajien mielestä. Puolet ympäristöhallinnon vastaajista oli sitä mieltä, että merkittäviä ongelmia on ollut.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli ja merkitys varsinkin kuntakaavoituksessa näyttäytyi ristiriitaisena. Kyselyyn vastanneiden mukaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista voi saada tukea kaavatyöhön. Nykyiset VATit ovat myös selkeämpiä kuin aikaisemmat tavoitteet. Lisäksi VATit ovat instrumentti, jolla valtio voi ohjata maankäyttöä ja edistää valtakunnallisia tavoitteita kaavoitusprosessissa. Toisaalta kyselyyn vastanneiden mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat liian yleispiirteisiä, minkä seurauksena niiden merkitys varsinkin kuntakaavoituksessa on jäänyt vähäiseksi. Kyselyn vastauksissa nousi myös esille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeuteen ja valitusperusteisiin liittyvät kysymykset.

Kyselyn vastausten perusteella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yleispiirteisyys voi aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä. Vastaajat myös kokivat, että tavoitteet eivät ole keskenään tasapainossa. Vastaajien mielestä VATEja tulisi konkretisoida ja priorisoida valtion tasolla tulkintaerimielisyyksien vähentämiseksi. Vastaajat näkivät, että liian yleiseen muotoon kirjoitetuilla tavoitteilla ei ole mitään lisäarvoa kaavoitukseen. Vuoden 2012 AKSU-kyselyssä vastauksissa taas toivottiin tavoitteiden yksinkertaistamista.

Kyselyn vastaajista 69 prosenttia oli sitä mieltä, että vuoden 2017 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet suuntaavat kaavoitusta keskeisiin asioihin. Erityisesti maakuntakaavoittajat sekä muiden sektoriviranomaisten edustajat olivat sitä mieltä, että VATit suuntaavat kaavoitusta keskeisiin asioihin. Kuntakaavoittajat ja ympäristöhallinnon vastaajat kannattivat väittämää hieman maltillisemmin. Ympäristöhallinnon vastaajat suhtautuivat tähän väittämään kriittisemmin kuin vuoden 2012 AKSU-kyselyssä.

Hieman alle puolet kyselyn vastaajista katsoi, että vuoden 2017 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet parantavat kaavojen laatua. Maakuntakaavoittajat suhtautuivat tähän väittämään muita vastaajaryhmiä positiivisemmin. Kuntakaavoittajista, ympäristöhallinnon vastaajista ja muista sektoriviranomaisista noin puolet kokivat VATien parantavan kaavojen laatua. AKSU-kyselyn vastaajat suhtautuivat tämän kyselyn vastaajia positiivisemmin tähän väittämään, kun lähes 60 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että VATit parantavat kaavojen laatua. Varsinkin ympäristöhallinnon vastaajien näkemyksissä oli melko suurta eroa, kun AKSU-kyselyssä heistä 80 prosenttia oli väitteen kannalla ja tässä kyselyssä vain 48 prosenttia. Vastaajista 45 prosenttia koki, että vuoden 2017 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet selkeyttävät kaavaohjausta ja kaavojen sisältövaatimusten tulkintaa. Tähänkin väittämään maakuntakaavoittajat suhtautuivat muita vastaajaryhmiä positiivisemmin.

Kyselyyn vastanneiden mielestä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tarvitaan tulevaisuudessa erityisesti ilmastonmuutokseen hillintään ja siihen sopeutumiseen: hieman yli puolet vastaajista valitsi vaihtoehdon ”välttämätön” ja 16 prosenttia vastaajista valitsi vaihtoehdon ”erittäin tärkeä”. Myös vastaajaryhmittäin tarkasteltuna sekä kuntakaavoittajat että maakuntakaavoittajat kokivat ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tärkeimmäksi teemaksi. Kansalaisjärjestöimajoista puolet koki tämän teeman välttämättömäksi tai erittäin tärkeäksi. Sen sijaan elinkeinoelämän edustajista 27 prosenttia katsoi, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen ei ole lainkaan tärkeä teema.

Myös teema ”luonnon monimuotoisuus sekä ekologinen kestävyys” korostui vastauksissa. Erityisesti se korostui ympäristöhallinnon edustajien näkemyksissä. Myös maakuntakaavoittajat, kuntakaavoittajat ja kansalaisjärjestöjen edustajat pitivät tätä teemaa tärkeänä. Sen sijaan elinkeinoelämän edustajista viidennes katsoi, että ”luonnon monimuotoisuus sekä ekologinen kestävyys” ei ole lainkaan tärkeä teema.

Muita tärkeäksi koettuja teemoja olivat maanpuolustuksen tarpeet ja huoltovarmuus, liikenneverkko, energiahuolto ja elinympäristön laatu. Maanpuolustuksen tarpeet ja huoltovarmuus sekä energiahuolto olivat myös elinkeinoelämän edustajien mielestä tärkeimmät teemat. Näiden teemojen korostuminen johtunee tämänhetkisestä maailmanpoliittisesta tilanteesta. Vähiten tärkeiksi teemoiksi kyselyn vastauksissa nousivat esille biotalous ja kiertotalous. Toisaalta 75 prosenttia kansalaisjärjestövastaajista oli sitä mieltä, että teema on tärkeä.

Maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon edustajien mielestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla yleispiirteisempiä kuin vuoden 2008 tavoitteet, mutta yksityiskohtaisempia kuin vuoden 2017 tavoitteet (44–46 prosenttia vastaajista). Kuntakaavoittajat ja elinkeinoelämän edustajat taas pitävät nykyisten tavoitteiden täsmällisyystasoa sopivana (37–42 prosenttia vastaajista).

Kaikista kyselyn vastaajista 57 prosenttia näki tarvetta sekä osin yleispiirteisille alueidenkäyttöä strategisesti suuntaaville tavoitteille että kohdennetuimmille tiettyyn alueidenkäyttöön, kaavatasoon tai valtion viranomaisten toimintaan tai alueeseen kohdennetuille konkreettisemmille reunaehto- ja toimeksiantotyyppisille tavoitteille. 43 prosenttia vastaajista ei tällaista tarvetta nähnyt. Tässä kysymyksessä näkemykset eroavat vastaajaryhmittäin. Ympäristöhallinnon vastaajista 82 prosenttia, valtion muista viranomaisista 78 prosenttia ja maakuntakaavoittajista 69 prosenttia valitsi vaihtoehdon kyllä. Eri mieltä sekä osin yleispiirteisten VATien että kohdennetumpien VATien tarpeesta olivat kuntakaavoittajat (64 %) ja elinkeinoelämän edustajat (58 %). Kansalaisjärjestötoimijoiden vastaukset jakaantuivat tasan.

Vajaa puolet kyselyyn vastanneista tunnisti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooliin ja merkitykseen vaikuttaneita yhteiskunnassa ja ympäristössä tapahtuneita muutoksia, joiden seurauksena VATien merkitys heidän mukaansa kasvaa. Avovastauksissa korostuivat jälleen erityisesti ilmastonmuutokseen, biodiversiteettiin ja luontokatoon, turvallisuuteen, huoltovarmuuteen ja energiapolitiikkaan liittyvät seikat. Suurin osa kysymykseen vastanneista oli maininnut ainakin yhden näistä teemoista. Koronaviruspandemia mainittiin vain muutamassa yksittäisessä vastauksessa. Ehkä kyse on asiasta, johon ei vastaajien mukaan voida vaikuttaa valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla. Vastauksissa nousi esille myös alueidenkäytön polarisoitumiseen liittyvät kysymykset. Eräs vastaaja koki, että valtakunnan tasolla tarvittaisiin kokonaisuudenhallintaa ja yhteisiä valtakunnallisia tavoitteita, joita myös kaikilla kaavatasoilla tavoiteltaisiin. Tässä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden roolina olisi toimia kokonaisuuden linjaajana.

Muita kyselyn avovastauksissa mainittuja yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia olivat muun muassa yhteiskunnan ja aluerakenteen polarisoituminen sekä viranomaisten toimivaltaan liittyvät kysymykset. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli näissä muutoksissa oli vastaajien mukaan osin ristiriitaista: osa vastaajista oli sitä mieltä, että valtakunnallisen ohjauksen rooli korostuu, mutta osa taas katsoi alueellisen päätöksenteon merkityksen korostuvan.

Noin kolmannes vastaajista oli täysin samaa mieltä väittämän kanssa, että VATien ajantasaisuutta ja toteutumista tulisi seurata tämänhetkistä enemmän. Tavoitteiden ajantasaisuuden ja toteutumisen seurannan tarve on noussut esiin myös kyselyn avovastauksista sekä erityisesti sidosryhmätöissä.

Kaikkia kyselyn avovastauksia yhdistäviä teemoja olivat toive toisaalta yleisluontoisista mutta toisaalta konkreettisimmista tavoitteista. Vastauksissa toivottiin myös tavoitteiden priorisointia. Lisäksi koettiin tärkeäksi selventää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kaavoitusta ohjaava rooli sekä valvontaviranomaisen toimivaltaan liittyviä kysymyksiä. Valtakunnallisilta alueidenkäyttötavoitteilta toivottiin myös pysyvyyttä, että niistä saa mahdollisimman hyvin tukea kaavoitusprosessille, joka voi kestää vuosia.

Ilmastonmuutos, luontokato ja luonnon monimuotoisuus sekä turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät seikat olivat kyselyn vastauksissa eniten toistuvia teemoja. Toisaalta osa vastaajista nosti esiin elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamisen, jonka koettiin toisinaan jäävän ”vihreiden arvojen” syrjäyttämäksi. Vastaajat toivoivat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden parempaa saavutettavuutta sekä selkeämpää esitystapaa ja koulutusta tavoitteiden soveltamiseen. Nämä seikat nousivat myös usein esille sidosryhmätyöpajoissa.

Kaiken kaikkiaan vastaajien intressit valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöstä ja tarkkuustasosta ovat monin paikoin ristiriitaiset, kuten alueidenkäyttöä koskevissa kysymyksissä yleensäkin. Vaikka valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muuttuivat melko paljon vuoden 2017 uudistuksessa, näkyy muutos lopulta aika vähän vastaajien näkemyksissä vuoden 2012 AKSU-kyselyyn verrattuna. Ehkä ympäristöhallinnon edustajien vastaukset ovat hieman kriittisempiä.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-203-7 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi