

Maria Hakala

MAAKUNTAKAAVAN JA OIKEUS-
VAIKUTTEISEN YLEISKAAVAN OHJAUS-
VAIKUTUS JA SIITÄ POIKKEAMINEN
ASEMAKAAVOITUKSESSA

Sisällys

1	JOHDANTO	333
2	OHJAUSVAIKUTUS JOUSTAVANA PÄÄSÄÄNTÖNÄ	338
	2.1 Mitä ohjausvaikutus merkitsee?	338
	2.2 Ohjausvaikutussäännösten joustava soveltaminen oikeuskäytännössä	343
	2.2.1 Valitusperusteet ohjausvaikutuksen tilannekohtaisen tulkinnan havainnollistajina	343
	2.2.2 Hallintotuomioistuimet ohjausvaikutuksen joustavuuden tulkitsijoina	343
3	YLEISPIIRTEISEN KAAVAN OHJAUSVAIKUTUKSESTA POIKKEAMINEN JA HYVÄKSYTTÄVÄT EROAVUUDET	355
	3.1 Ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeaminen ja säännöksen merkitys pääsäännölle	355
	3.2 Hyväksyttävät eroavuudet yleispiirteisestä kaavasta – milloin ne voidaan sallia asemakaavoituksessa?	360
	3.2.1 Oikeuskäytännössä vahvistetut lähtökohdat hyväksyttävillä eroavuuksille	360
	3.2.2 Selvitysten johtopäätökset hyväksyttävän eroavuuden perusteena asemakaavassa	361
	3.2.3 Aluevarauksen vanhentuneisuus hyväksyttävän eroavuuden perusteena.....	367
	3.2.4 Olemassa olevasta maankäytöstä johtuvat syyt maankäyttöratkaisun eroavuuden perusteena.....	368
	3.2.5 Kunnan strategiset linjaukset kaavamutojen eroavuutta puoltavana seikkana	371
	3.2.6 Elinympäristön heikentämiskiellon ja kohtuuttomuuskiellon merkitys arvioitaessa hyväksyttävää eroavuutta	372
	3.2.7 Suojelutarpeista johtuva kompensatio hyväksyttävän eroavuuden perusteena	377
4	JOHTOPÄÄTÖKSET	378

LÄHTEET.....	383
LYHENTEET.....	387
THE GUIDING EFFECT OF REGIONAL PLAN AND LOCAL MASTER PLAN AND ITS EXCEPTIONS IN LOCAL DETAILED PLANNING	388
LIITE 1: TEEMAHAASTATTELURUNKO	390

MAAKUNTAKAAVAN JA OIKEUS- VAIKUTTEISEN YLEISKAAVAN OHJAUS- VAIKUTUS JA SIITÄ POIKKEAMINEN ASEMAKAAVOITUKSESSA

Asiasanat: Maakuntakaava. Yleiskaava. Ohjausvaikutus. Kaavahierarkia.
Asemakaava.
Regional plan. Local master plan. Guiding effect. Planning hierarchy.
Local detailed plan.

1 JOHDANTO¹

Kunnallisen kaavanlaatijan on kyettävä perustelemaan yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen noudattaminen asemakaavoituksessa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) edellyttämällä tavalla ja mahdollisimman hyväksyttävästi heti kaavaprosessin alusta alkaen. Varsin usein kunnat haluavat toteuttaa asemakaavan nopeasti, koska kaavoitukseen liittyy usein muutospainetta maankäytön tarpeiden muuttuessa nopeasti.² Valitusprosessin käynnistyminen pidentää kaavoitusprosessin kestoja jopa kolminkertaisesti, jos valitus etenee hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO).³ Lisäksi se aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia.⁴ MRL:n mukaisista kaavoista tehtyjä valituksia ratkaistaan hallintotuomioistuimissa vuosittain suuri määrä.⁵ Valitusperusteena on yhä useammin se, että maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen

¹ Artikkelin perustuu Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa kirjoittamaani pro gradu-tutkielmaan, joka on laadittu yhteistyössä Espoon kaupungin kaupunkisuunnittelukeskuksen kanssa. Haluan kiittää Espoon kaupungin kaupunkisuunnittelukeskusta onnistuneesta yhteistyöstä ja tuesta, työtä varten haastateltuja hallinto-oikeustuomareita arvokkaista näkemyksistä ja ajasta, professori Anne Kumpulaa asiantuntevasta ohjauksesta sekä asianajaja Tuuli Sonckia avusta ja inspiraatiosta tutkimusaiheen valinnassa. Lisäksi kiitän professori Tapio Määttä ja kahta nimetöntä arvioijaa erinomaisista kehittämis ehdotuksista artikkelin luonnosvaiheessa.

² HE 251/2016 vp, s. 28; *Ympäristöministeriö* 2017b, s. 2. Rakennetun ympäristön on todettu muuttuvan jatkuvasti, ks. *Ympäristöministeriö* 2014, s. 135.

³ *Ympäristöministeriö* 2014, s. 39. Kesto on arvioitu sen mukaan, että KHO hylkää valituksen. Ks. myös *Helsingin Sanomat* 2013. Sen mukaan kaavavalituksia käsiteltiin hallinto-oikeuksissa vuonna 2012 keskimäärin 11,3 kuukauden ajan.

⁴ *Erkkilä* 2004, s. 42.

⁵ Yleis- ja asemakaavaratkaisujen määristä hallintotuomioistuimissa vuosina 2007–2010 ks. *Holopainen ym.* 2013, s. 7.

yleiskaava ei ole ollut laissa säädetyllä tavalla ohjeena asemakaavoituksessa.⁶ Asemakaavapäätös myös kumotaan hallintotuomioistuimissa kaavan sisältöön liittyvistä valitusperusteista yleisimmin siksi, että kaava on ylemmänasteisen kaavan ohjausvaikutuksen vastainen.⁷

Ohjausvaikutus perustuu hierarkkiseen kaavajärjestelmään, jossa maankäyttösuunnitelmat täsmentyvät asteittain niin, että yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista.⁸ Maakuntakaava on MRL 32 §:n 1 momentin mukaan ohjeena yleiskaavoituksessa ja asemakaavoituksessa, kun taas oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa MRL 42 §:n 1 momentin mukaisesti asemakaavoitusta. Ohjausvaikutus kohdistuu asemakaavoituksen ohella ranta-asemakaavoitukseen.⁹ Maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutusta pidetään näiden kaavojen merkityksellisimpänä oikeusvaikutuksena.¹⁰

Kunnalla on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta asemakaavan sisällöstä.¹¹ Kunnan on kuitenkin otettava yleispiirteisissä kaavoissa tehdyt maankäyttölliset ratkaisut yksityiskohtaisessa kaavoituksessa kaavan laatimisen perustaksi.¹² Nämä maankäyttölliset ratkaisut on maakuntakaavassa laatinut kuntayhtymä eli maakunnan liitto ja yleiskaavassa kunta itse.¹³ Maankäyttöä koskevista perusratkaisuista voidaan poiketa asemakaavassa ainoastaan rajoitetusti.¹⁴ Tällä tarkoitetaan yleispiirteisen kaavan ja asemakaavan hyväksyttävää eroavuutta ohjausvaikutuksen rajoissa.¹⁵ Se tulee erottaa uuden MRL 42 §:n 4 momentin (230/2017) mukaisesta aidosta poikkeamisesta, jonka nojalla ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutus voidaan jättää huomiotta tietyin edellytyk-

⁶ Holopainen ym. 2013, s. 18–19. Tarkastelujaksolla verrattuna vuosiin 2001–2002 ja 2003–2006 vetoaminen MRL 54.1 §:ään eli siihen, ettei maakunta- tai yleiskaavaa ole riittävästi otettu huomioon, on lisääntynyt.

⁷ Holopainen ym. 2013, s. 26. Asemakaavan maakunta- tai yleiskaavan ohjausvaikutuksen vastaisuus oli valituksen hyväksymisperuste noin neljäsosassa valituksista, joissa valitusperusteena oli MRL 54 §:n vastaisuus. Vrt. Wähä 2006, s. 12, jonka mukaan hallinto-oikeuksissa asemakaava-asioissa yleisin sisällöllinen kumoutumisperuste vuosina 2001–2005 oli MRL 54 §:n 2 mom.

⁸ Hollo 2009, s. 162; Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 19.

⁹ MRL 54 §:n 1 mom. ja MRL 73 §:n 1 mom.

¹⁰ HE 101/1998 vp, s. 76; Hallberg ym. 2015, s. 312–313; Ekroos – Majamaa 2018, s. 221. Merkitys heijastuu myös asemakaavan sisältövaatimuksiin, jotka on laadittu siitä lähtökohdasta, että oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa asemakaavoitusta. Ks. HE 101/1998 vp, s. 79.

¹¹ Syrjänen 1999, s. 204; Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 181–182; Hallberg ym. 2015, s. 366.

¹² HE 101/1998 vp, s. 79.

¹³ Ks. maakuntakaavasta MRL 26 §:n 1 mom. ja 27 §:n 1 mom. sekä yleiskaavasta MRL 4 §:n 1–2 mom. ja MRL 36 §.

¹⁴ HE 101/1998 vp, s. 79.

¹⁵ Haapanala ym. 2002, s. 40; Jääskeläinen ym. 2018, s. 336.

sin.¹⁶ Ohjausvaikutussäännösten tulkinta ei aina ole kunnissa helppoa. Usein jää hallinto-oikeuden tai jopa korkeimman hallinto-oikeuden lopullisesti ratkaistavaksi, onko asemakaava laadittu yleispiirteisemmän kaavan ohjausvaikutus huomioon ottaen.

Tämän artikkelin keskeinen tehtävä on eräiden hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöä analysoimalla löytää ja jäsentää ominaispiirteitä yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutuksen tulkinnasta asema- ja ranta-asemakaavoituksessa. Lähestymistapa on käytännönläheinen ja kaavoitusviranomaisten intressejä palveleva. Tavoitteena on esittää tutkimustulokset niin, että ne voivat auttaa kaavoitusviranomaisia huomioimaan ohjausvaikutuksen toteutumisen kannalta merkitykselliset seikat entistä paremmin jo kaavan luonnosteluvaiheessa sekä perustelemaan kaavaratkaisut mahdollisimman hyväksyttävästi.

Artikkelissa tutkin, mitä maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjeena oleminen asemakaavoituksessa ja ranta-asemakaavoituksessa tarkoittaa. Tutkimus käsittelee ohjausvaikutuksen tulkintaa MRL 32 §:n 1 momentin, MRL 42 §:n 1 ja 4 momentin sekä MRL 54 §:n 1 momentin ja MRL 73 §:n 1 momentin nojalla. Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää aluksi sen selvittämistä, millainen merkitys maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutuksella on maankäyttö- ja rakennuslaissa osana kaavahierarkiaa. Tässä yhteydessä havainnollistan ohjausvaikutussäännösten joustavaa tulkintaa tutkimalla, millaisiin perusteisiin valittajat vetoavat valittaessaan ohjausvaikutuksen sivuuttamisesta ja miten hallintotuomioistuimet perustelevat ohjausvaikutuksen noudattamista. Tarkasteltavana on myös, millainen merkitys on uudella MRL 42 §:n 4 momentilla, jolla mahdollistetaan ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeaminen. Lopuksi tutkin, millaisin perustein maakuntakaavan ja yleiskaavan mukaisista maankäytön perusratkaisuista voidaan asemakaavoituksessa omaksua ohjausvaikutuksen puitteissa hyväksyttäviä eroavuuksia ottaen huomioon, että niiden käyttöala on tarkoitettu rajoitetuksi. Tätä tarkastellessani vastaan erityisesti siihen, voiko MRL 9 §:n (254/2017) mukaisella selvitysvetellisuudella sekä MRL 54 §:n 3 momentissa säädetyillä elinympäristön heikentämisen kiellolla ja kohtuuttomuuskiellolla olla vaikutusta arvioitaessa yleispiirteisen kaavan ja detaljikaavan välisen eroavuuden sallittavuutta. Artikkelissa luodaan näin katsaus siihen, millaisen harkintavallan ohjausvaikutus jättää kaavoittajalle ja millaisia rajoituksia ohjausvaikutus toisaalta asettaa.

¹⁶ Ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutusta koskeva poikkeus on tullut voimaan 1.5.2017. Voimaantulosta ks. L maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 230/2017.

Artikkelin tutkimuksellinen lähestymistapa nojaa perinteisen lainopin eli oikeusdogmatiikan varaan. Tehtävänä on tulkita ja systematisoida yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutusta koskevaa normistoa ja tuottaa tulkintasuosituksia siitä, miten tämän sääntelyn sisältöä on perusteltua tulkita.¹⁷ Käytän tutkimuksessa laajaa empiiristä aineistoa.¹⁸ Kyse ei ole kuitenkaan empiirisestä tutkimuksesta, vaan empiirinen aineisto tukee ja täydentää lainopin menetelmiä.¹⁹ Varsinainen aineiston määrällinen ja laadullinen analyysi jää parhaimmillaankin pintaraapaisuksi.²⁰ Empiiristä aineistoa käytetään tässä ennen kaikkea oikeuslähteenä, mutta samalla se havainnollistaa todellisuudessa ohjausvaikutussäännösten soveltamisessa esiintyviä ongelmia.²¹ Empiirinen aineistoni koostuu yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen tulkintaa koskevista korkeimman hallinto-oikeuden sekä Helsingin ja Turun hallinto-oikeuksien ratkaisuksista. KHO:n ratkaisujen osalta tarkasteluajaväliä ei ole rajattu, vaan tutkin julkaisuja päätöksiä myös kumotun rakennuslain (370/1958) ajalta. Helsingin ja Turun hallinto-oikeuksien aineisto on kohdennettu vuosina 2014–2016 annettuihin hallinto-oikeuksien asemakaava- ja ranta-asemakaavavalituksia koskeviin ratkaisuihin, joista artikkeliin on valittu olennaisimmat päätökset. Rajaus johtuu ratkaisujen suuresta määrästä ja sen seurauksena tutkimusekonomisista syistä. Aineistorajauksen ulkopuolelta olen lisäksi käyttänyt muutamaa kiinnostavaksi kokemaani ratkaisua.²² Lisäksi ohjausvaikutuksesta poikkeamista koskevassa luvussa tukeudun lähdeaineistona kahden pitkään hallintolainkäytön ja MRL:n parissa työskennelleen hallinto-oikeustuomarin haastatteluihin.²³

Hallintotuomioistuinten ratkaisujen yleistettävyyteen on lähtökohtaisesti suhtauduttava tietyllä varauksella. Tapauskohtaisten erityispiirteiden painottuminen on nimittäin kaavoitusratkaisuille leimallista.²⁴ Perinteisessä ajattelussa KHO:n ratkaisuilla ei ole sitovuutta ennakkopäätösinä, vaan niillä ratkaistaan

¹⁷ Kokko 2014, s. 289; Määttä Edilex 2015, s. 12; Kokko 2016, s. 31.

¹⁸ Tämä edustaa ympäristöoikeudelle nykyisin tyypillistä metodista pluralismia, jossa erilaisia tutkimuksellisia näkökulmia, menetelmiä ja aineistoja yhdistellään samaan tutkimukseen. Ks. Määttä Edilex 2015, s. 2.

¹⁹ Määttä 2010, s. 190; Määttä Edilex 2015, s. 6.

²⁰ Empiirisistä tutkimusotteista kattavasti esim. Keinänen – Väättänen Edilex 2015, s. 7–15. Empiirisen tutkimuksen piirteistä on kirjoittanut myös *Ervasti* JFT 2000, erit. s. 572.

²¹ Vastaavanlaista lähestymistapaa on käyttänyt Nyholm väitöskirjassaan, ks. *Nyholm* 2015, s. 18. Ks. myös *Laakso ym.* DL 2003, s. 665; *Keinänen Oikeus* 2010, s. 466.

²² Kyseiset ratkaisut ovat Helsingin HaO 6.11.2009 nro 09/0813/5 (Espoo), Itä-Suomen HaO 22.5.2015 nro 15/0155/3 (Kytölä, Lahti) ja KHO 2.7.2010 t. 1669 (Turku).

²³ Ks. liitesivu 1. Haastattelut on toteutettu ns. teemahaastatteluina. Teemahaastatteluista kattavammin ks. esimerkiksi *Hirsjärvi – Hurme* 1982, s. 35–36; *Eskola – Suoranta* 2001, s. 86; *Hirsjärvi – Hurme* 2014, s. 47–48.

²⁴ Toiminnot voivat poiketa vaikutuksiltaan niin suuresti, ettei niiden samanlainen arviointi ole mahdollista. Ks. *Jääskeläinen ym.* 2018, s. 61–62.

yksittäistapauksia.²⁵ Niiden tosiasiallinen oikeuslähdeopillinen painoarvo on kuitenkin suuri.²⁶ KHO:n oman arvion mukaan sen vuosikirjaratkaisuilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samankaltaisissa tapauksissa, ja myös lyhyillä ratkaisuselosteilla on oikeudellista merkitystä.²⁷ KHO:n ratkaisut voivat antaa tietoa lainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta. Lisäksi tutkimuksellista arvoa voidaan antaa hallinto-oikeuksien päätöksille.²⁸ Niiden pysyvyys on varsin hyvä: KHO hylkää noin 80 prosenttia hallinto-oikeusratkaisuista tehdyistä valituksista.²⁹ Oikeuskäytännön tarkastelu lisää ymmärrystä esimerkiksi siitä, miten lainsäädäntö toteutuu ja millä tavalla tuomioistuimet asioita ratkaisevat.³⁰ Tämä tarjoaa mahdollisuuden havainnoida ohjausvaikutussäännösten tulkintaa ja niihin mahdollisesti liittyviä ongelmia ja auttaa suuntaamaan tutkimuksen oikeuskäytännön perusteella merkityksellisiin kysymyksiin, vaikka käytetty aineisto onkin rajattu.³¹

Artikkeli rakentuu neljästä luvusta. Johdantolukua seuraa varsinaisen tutkimuksen aloittava luku 2, jossa analysoin ohjausvaikutusta osana MRL:n kaavahierarkiaa sekä ohjausvaikutuksen sisältöä pääsäännön näkökulmasta. Luvun tarkoituksena on vastata kysymykseen, millainen merkitys ohjausvaikutuksella on maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Luvussa syvennyttään oikeuskäytäntöön siitä näkökulmasta, miten se havainnollistaa ohjausvaikutuksen joustavuutta ja tilannekohtaista tulkintaa. Luku 3 keskittyy ohjausvaikutuksesta poikkeamiseen. Aluksi tutkin, millainen merkitys nimenomaisella yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamista koskevalla säännöksellä on. Samalla vastaan kysymykseen, millaisin perustein poikkeaminen ohjausvaikutuksesta on mahdollista oikeuskäytännöstä tehtävien havaintojen perusteella. Artikkelin päättää luku 4, jossa tehdään yhteenveto tutkimustuloksista ja esitetään johtopäätökset.

²⁵ Husa ym. 2010, s. 60. Ks. myös Nyholm 2015, s. 22.

²⁶ Aarnio 1989, s. 232.

²⁷ *Korkein hallinto-oikeus* 2016. KHO julkaisee vuosikirjaratkaisujen ja lyhyiden ratkaisuselosteiden lisäksi muita päätöksiä. Muut päätökset ovat lähinnä mielenkiintoa herättäviä, mutta niitä ei oikeudellisen merkityksen puolesta ole julkaistu vuosikirjaratkaisuina tai lyhyinä ratkaisuselosteina.

²⁸ Husa ym. 2010, s. 60 ja 66.

²⁹ *Korkein hallinto-oikeus* 2015.

³⁰ *Ervasti* 2004, s. 12.

³¹ *Lohi* 2004, s. 32–34.

2 OHJAUSVAIKUTUS JOUSTAVANA PÄÄSÄÄNTÖNÄ

2.1 Mitä ohjausvaikutus merkitsee?

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat ovat keskinäisessä vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteessa, jota kutsutaan kaavahierarkiaksi.³² MRL:n ylhäältä alaspäin rakentuvassa järjestelmässä jokaisella kaavatasolla on selkeä asemansa ja oma tehtävänsä, jota muille kaavatasoille määritellyt tehtävät täydentävät.³³ Kaavajärjestelmä täsmentyy asteittain.³⁴ Ylemmällä ja yleispiirteisemmällä suunnittelutasolla laadittu suunnitelma johtaa lopulta yksittäisen hankkeen toteuttamissuunnitelmaan ja rakennusluvan mukaiseen rakentamiseen.³⁵ Usein kaavahierarkian yhteydessä puhutaan tarkentuvan suunnittelun periaatteesta tarkoittaen tätä maankäyttösuunnitelmien tarkentumista yleispiirteisistä yksityiskohtaisiin.³⁶

Ohjausvaikutus tarkoittaa sitä, että yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista.³⁷ Laissa tämä ilmaistaan MRL 32 §:n 1 momentissa ja 42 §:n 1 momentissa. Maakuntakaava on MRL 32.1 §:n mukaan ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueidenkäytön järjestämiseksi. Yleiskaavan ohjausvaikutuksen pääsäännön ilmaiseva MRL 42.1 § on sisällöltään lähes vastaava: sen mukaan oikeusvaikutteinen yleiskaava on ohjeena asemakaavan laatimisessa ja muuttamisessa sekä muissa alueidenkäytön järjestämiseksi tehtävissä toimenpiteissä.³⁸ Yleispiirteiset kaavat ohjaavat asemakaavoituksen lisäksi ranta-asemakaavoitusta.³⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden mukaan yleispiirteisten kaavojen ohjeena oleminen tarkoittaa sitä, että maankäytölliset ratkaisut, jotka yleispiirteisissä kaavoissa on tehty, on otettava asemakaavan laatimisen perustaksi. Ohjausvaikutus mahdollistaa näistä maankäyttöä koskevista perusratkaisuista

³² Hollo 2009, s. 162. Hierarkisuuden perusidea ilmenee MRL 4 §:stä, jossa säädetään alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä.

³³ Ekroos ym. 2012, s. 135; Ekroos – Majamaa 2018, s. 269; Jääskeläinen ym. 2018, s. 100.

³⁴ Jääskeläinen ym. 2018, s. 100.

³⁵ Ekroos ym. 2012, s. 136; Jääskeläinen ym. 2018, s. 100.

³⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 367.

³⁷ Hollo 2009, s. 162–163.

³⁸ Yleiskaavan ohjausvaikutusta on täydennetty lisäämällä MRL 42 §:ään uusi 4 momentti, joka koskee ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamista. Ks. HE 251/2016 vp, s. 39. Säännökseen palataan tarkemmin luvussa 3.1.

³⁹ MRL 54 §:n 1 mom. ja MRL 73 §:n 1 mom.

poikkeamisen vain rajoitetusti.⁴⁰ Poikkeamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä ohjausvaikutuksen puitteissa tapahtuvaa yleispiirteisen kaavan ja asemakaavan välistä hyväksyttävää eroavuutta, johon palaan hieman jäljempänä tässä aluvussa.⁴¹ Asemakaavoituksella tarkennetaan yleispiirteisissä kaavoissa osoitettuja maankäytöllisiä ratkaisuja.⁴² Ohjeena olemisen tulkintaan vaikuttaa silti myös ohjaavan kaavan laatu, sillä maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutuksen tulkinta on lähtökohdiltaan hieman erilaista. Tämä johtuu kyseisten suunnitteluinstrumenttien keskinäisistä eroavaisuuksista.⁴³

Maakuntakaavassa tehdään merkitykseltään maakunnalliset tai seudulliset maankäyttöratkaisut ja osoitetaan tällaiset hankkeet. Maakuntakaavan tehtävä ja luonne yleispiirteisenä kaavana ja ohjaavien säännösten joustavuus otetaan huomioon maakuntakaavan ohjausvaikutussäännöstä sovellettaessa.⁴⁴ Maakuntakaavassa tehdyt ratkaisut ovat kuntatason kaavoituksen lähtökohta.⁴⁵ Kaavamuodon yleispiirteisyyden seurauksena kunnallisille viranomaisille kuitenkin jää yleis- ja asemakaavoja laadittaessa pääsääntöisesti jonkin verran harkintavaltaa, joka perustuu paikallisiin olosuhteisiin taikka tarkempiin selvityksiin ja tutkimuksiin.⁴⁶ Maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta joustetaan usein varsinkin aluevarausten rajoilla, mikä johtuu maakuntakaavan ja asemakaavan välisestä mittakaavaerosta.⁴⁷ Maakuntakaavassa tehdyt ratkaisut – alueidenkäytön periaatteet ja aluevaraukset – täsmentyvät kuntatason kaavoituksessa. Niitä ei aina voida noudattaa tarkasti. Tällöin kuitenkin poikkeamiset maakuntakaavassa tehdyistä ratkaisuksista tulisi perustella yleis- tai asemakaavan tasolla.⁴⁸ Poikkeamiseen on oltava asialliset maankäytölliset perusteet.⁴⁹

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen merkitys korostuu valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävissä aluevarauksissa.⁵⁰ Jos maakuntakaavaan sisäl-

⁴⁰ HE 101/1998 vp, s. 79.

⁴¹ Hyväksyttävästä eroavuudesta ks. *Haapanala ym.* 2002, s. 40; *Jääskeläinen ym.* 2018, s. 336.

⁴² HE 101/1998 vp, s. 79.

⁴³ *Hallberg ym.* 2015, s. 320–321, 360 ja 365; *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 269–270.

⁴⁴ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 168 ja 269–270; *Jääskeläinen ym.* 2018, s. 265. MRL 25.3 § kuuluu seuraavasti: ”Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan 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.” Maakuntakaavan tehtävistä kaavaohjauksen kannalta laajemmin ks. *Haapanala ym.* 2002, s. 38–39.

⁴⁵ *Jääskeläinen ym.* 2018, s. 265.

⁴⁶ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 168.

⁴⁷ *Hallberg ym.* 2015, s. 360.

⁴⁸ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 168.

⁴⁹ *Hallberg ym.* 2015, s. 360.

⁵⁰ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 169 ja 269.

tyy tietyn toiminnan maakunnallisesti merkittävä aluevaraus tai maakunnallinen verkosto, sitä ei voida syrjäyttää kunnallistason kaavoituksessa.⁵¹ Maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävän ratkaisun esittäminen vasta yksityiskohdaisessa kaavassa on muutoinkin harvoja poikkeustapauksia lukuun ottamatta ristiriidassa maakuntakaavan kanssa.⁵² Rakennus- ja luonnonsuojelualueet ovat vastaavasti niin aluevaraukseen sidottuja, että maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta ei ole mahdollista omaksua hyväksyttävää eroavuutta.⁵³

Oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta voidaan asemakaavoituksessa poiketa merkittävästi rajoitetummin kuin maakuntakaavasta.⁵⁴ Yleiskaavan oikeusvaikutukset ovat maakuntakaavaan verrattuna vahvemmat. Esimerkiksi alueiden sallitut käyttötavat ja muut määräykset on yleiskaavassa esitettävä yksityiskohdaisemmin kuin maakuntakaavassa, jolloin eroavuudet yleiskaavamääräyksistä voidaan havaita helpommin. Niinpä yleiskaavan ohjausvaikutus on oikeudellisesti tiukempi.⁵⁵ Tarkentuminen ja jotkin muutokset ovat kuitenkin hyväksyttäviä esimerkiksi siitä syystä, että lainmukaisen asemakaavan vaatimukset edellyttävät niiden tekemistä. Yleiskaavan lähtökohtia joudutaan sopeuttamaan asemakaavaan jossain määrin myös siksi, että asemakaavan tulee liittyä muuhun kaupunkirakenteeseen maankäytön suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisesti.⁵⁶

Haapanala, Mikkonen ja Reinikainen havainnollistavat ohjausvaikutuksen tulkintaa alun perin maakuntakaavan ohjausvaikutusta varten kehittämällään kolmijaolla.⁵⁷ Mallia on sittemmin sovellettu myös yleiskaavan ohjausvaikutuksen tulkintaan.⁵⁸ Kolmijaossa erotetaan toisistaan yleispiirteisen kaavan täsmentyminen, yleispiirteistä kaavaa koskeva hyväksyttävä eroavuus sekä yleispiirteisen kaavan muuttamista edellyttävä ratkaisu.⁵⁹

Ensinnäkin yleispiirteisen kaavan täsmentyminen asemakaavoituksessa on maankäytön suunnittelujärjestelmälle tyypillistä, eikä kysymys ole varsinaisessa mielessä ohjausvaikutuksen joustavuudesta.⁶⁰ Erityisesti maakuntakaavassa tarkentumisesta johtuvia eroja ei voida pitää poikkeamisena ohjausvaikutukses-

⁵¹ *Haapanala ym.* 2002, s. 38.

⁵² *Haapanala ym.* 2002, s. 39; *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 270. Poikkeustilanteista tarkemmin ks. *Haapanala ym.* 2002, s. 39.

⁵³ *Jääskeläinen ym.* 2018, s. 266.

⁵⁴ *Hallberg ym.* 2015, s. 365.

⁵⁵ *Häkkänen* 2016, s. 179.

⁵⁶ *Hallberg ym.* 2015, s. 365.

⁵⁷ *Haapanala ym.* 2002, s. 39–41.

⁵⁸ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 320–323; *Jääskeläinen ym.* 2018, s. 335–338.

⁵⁹ *Haapanala ym.* 2002, s. 39–41; *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 320–323; *Jääskeläinen ym.* 2018, s. 335–338.

⁶⁰ *Haapanala ym.* 2002, s. 39–40.

ta.⁶¹ Aluevarauksen täsmentyessä sen pääasiallinen käyttötarkoitus on säilytettävä samana. Mittakaavaeroista seuraa, että asemakaavoituksessa on mahdollista osoittaa sellaisia aluevarauksia, joita yleispiirteisessä kaavassa ei ole tehty aluevarausten pienialaisuudesta johtuen. Täsmentyminen kattaa myös alueiden rajojen tarkentumisen. Täsmentymistä tulee arvioida kaavakokonaisuuden eli kaavakartan, kaavamerkintöjen ja -määräysten sekä kaavaselostuksen perusteella.⁶²

Toiseksi tietynlaiset eroavuudet yleispiirteisestä kaavasta voivat olla ohjausvaikutuksen näkökulmasta hyväksyttäviä.⁶³ Yleispiirteisessä kaavassa tehdyn aluevarauksen sijaintia ja laajuutta voidaan yksityiskohtaisessa kaavassa muuttaa.⁶⁴ Aluetta siirrettäessä siirron on kompensatioperiaatteen mukaisesti oltava alueeltaan ja käytettävyydeltään samanarvoinen kuin alkuperäinen aluevaraus.⁶⁵ Aluevarauksesta voidaan asemakaavassa myös kokonaan luopua. Muutosten tekeminen kuitenkin edellyttää, että ylemmänasteisen kaavan keskeiset ratkaisut, tavoitteet ja periaatteet, esimerkiksi maakuntakaavassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnit, eivät vaarannu.⁶⁶ On toisin sanoen varmistuttava, että yleispiirteisen kaavan tarkoitus toteutuu asemakaavassa.⁶⁷ Lisäksi yleispiirteisen kaavan tavoite on pääsääntöisesti turvattava samassa alemmanasteisessa kaavassa, jossa poikkeus tehdään.⁶⁸

Asemakaavoituksessa poikkeamista ei myöskään sallita aluevarauksesta, jonka sijainti on erityisesti tutkittu ylemmänasteisessa kaavassa.⁶⁹ Oikeuskäytännön perusteella yleispiirteisen kaavan tavoitteet näyttävät korostuvan, jos yksityiskohtaisen kaavan laatimisessa on huomioitava ympäristönsuojeluun ja virkistykseen kytkeytyviä arvoja. Esimerkiksi kumotun rakennuslain soveltamista koskevassa ratkaisussa KHO 1984 A II 57 rantakaavalla suunniteltiin saaristo-alueita, jotka seutukaavassa oli varattu eräiltä osin maa- ja metsätalouden harjoittamiseen. Toiminnassa tuli ottaa huomioon ulkoilu- ja ympäristönsuojelunäkökohdat. Hajarakentaminen oli seutukaavan nojalla sallittu, mutta myös siinä oli otettava huomioon maiseman ja ympäristönsuojelun asettamat vaatimukset. KHO arvioi taaja-asutuksen muodostamisen seutukaavan vastaiseksi painottaen seutukaavan aluevarauksen tarkoitusta ja sitä koskevaa rakentamismääräystä,

⁶¹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 269–270.

⁶² Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 320–321; Jääskeläinen ym. 2018, s. 336.

⁶³ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 321; Jääskeläinen ym. 2018, s. 336.

⁶⁴ Haapanala ym. 2002, s. 40.

⁶⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 321; Jääskeläinen ym. 2018, s. 336.

⁶⁶ Haapanala ym. 2002, s. 40.

⁶⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 321; Jääskeläinen ym. 2018, s. 336.

⁶⁸ Haapanala ym. 2002, s. 40.

⁶⁹ Haapanala ym. 2002, s. 38 ja 40.

aluevarauksen kokoa ja sen sijoittumista maisemallisesti herkille pienille saarille.⁷⁰

Lisäksi hyväksyttäviä eroavuuksia arvioitaessa on muistettava, että muutosmahdollisuudet rakennus- tai luonnonsuojelua koskevissa aluevarauksissa ovat aluevarauksen laadun vuoksi yleensä melko rajoitetut.⁷¹ Maakuntakaavassa ei esimerkiksi voida hyväksyttävästi kokonaan luopua sellaisista aluevarauksista, jotka perustuvat valtakunnallisiin luonnonsuojeluohjelmiin ja maisema-aluetta koskeviin päätöksiin sekä Natura 2000 -verkostoon.⁷² Kaavoituksessa luonnonsuojelualueet ovat ympäristönsuojeluun ja virkistykseen nähden erilaisessa asemassa. Luonnonsuojelualueita ja Natura 2000-alueita säätelee luonnonsuojelulaki (1096/1996), joka rajoittaa huomattavasti toimintaa suojelualueilla.⁷³ MRL:sta lähtevän ohjausvaikutuksen tulkintaan on luonnonsuojelun osalta suhtauduttava hyvin tiukasti. Tällaisia aluevarauksia ei voida maankäytöllä tehdä tyhjäksi. Tiukka tulkinta näkyy esimerkiksi ratkaisussa KHO 2005:69, jossa ranta-asemakaavoitettu saari kuului Natura 2000 -alueeseen sekä seutukaavan luonnonsuojelualuevaraukseen. KHO katsoi kaavan olevan seutukaavan vastainen ranta-asemakaavan maankäyttövarausta ja alueen luonnonarvoista saatu selvitys huomioon ottaen. KHO korosti erityisesti alueen suojelua jo LSL:n nojalla sekä saaren kuulumista harjijensuojeluohjelmaan ja osaksi olemassa olevaa suojelualuevarausta. Alue oli merkittävä luonnonsuojelun, virkistyskäytön ja siellä olevien esihistoriallisten kohteiden kannalta.⁷⁴

Asemakaavamääräykset ja kaavaselostukseen sisältyvät kaavaratkaisun perustelut ovat avainasemassa arvioitaessa, kuinka merkittävä ylemmänasteisesta kaavasta tehty eroavuus on.⁷⁵ Kolmanneksi nimittäin maankäyttöratkaisua, joka muodostaa ristiriidan yleispiirteisen kaavan kanssa, ei voida hyväksyä yksityiskohtaisessa kaavassa.⁷⁶ Muutoin loukataan ylemmänasteisen kaavan keskeisiä periaatteita.⁷⁷ Tilanteita ei voida arvioida yleispiirteisen kaavan täsmentymisenä tai hyväksyttävänä eroavuutena siitä.⁷⁸ Tällöin kunnan tulee joko muuttaa ohjaa-

⁷⁰ Samalla tavalla ks. KHO 31.5.1984 t. 2417 (LRS). Ks. maakuntakaavasta myös KHO 2005:4 (Espoo); KHO 2009:77 (Espoo); Helsingin HaO 14.4.2016 nro 16/0318/5 (Raasepori). Yleiskaavan ohjausvaikutuksesta merkittävien virkistysarvojen osalta puolestaan ks. Helsingin HaO 16.4.2014 nro 14/0295/5 (Espoo).

⁷¹ Haapanala ym. 2002, s. 40.

⁷² Hallberg ym. 2015, s. 233.

⁷³ Luonnonsuojelusta ja sen toteuttamisesta ks. esimerkiksi Kuusiniemi 2013, s. 1181–1281.

⁷⁴ Yleiskaavaa koskien luonnonsuojeluarvoista ks. esimerkiksi KHO 2005:76 (Tampere); KHO 9.4.2015 t. 915 (muu päätös) (Rysshämmen, Kirkkonummi); KHO 8.9.2016 t. 3760 (muu päätös) (Kytölä, Lahti), ks. luku 3.2.2.

⁷⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 321; Jääskeläinen ym. 2018, s. 336.

⁷⁶ Haapanala ym. 2002, s. 40.

⁷⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 321; Jääskeläinen ym. 2018, s. 337.

⁷⁸ Haapanala ym. 2002, s. 40–41.

vaa kaavaa tai luopua ristiriitaisesta asemakaavasta.⁷⁹ Ohjaavan kaavan kanssa ristiriitaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi ne, joilla ei huomioida valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, luovutaan maakunnallisesti merkittävästä suojelualueesta, katkaistaan seudullisesti merkittävä viheryhteys, poiketaan tärkeästä liikenneväylästä tai vaarannetaan alue- ja yhdyskuntarakenteen säilyminen.⁸⁰

Ohjausvaikutus on viime kädessä osa maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmää, mikä vaikuttaa sen tulkintaan. Kaavoitusviranomaisten harkinta niiden soveltaessa ohjausvaikutussäännöksiä kytkeytyy osaltaan MRL:n tavoitteisiin ja systematiikkaan.⁸¹ MRL 5 §:stä ilmenevät alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet yhtäältä konkretisoituvat kaavojen sisältövaatimuksissa, mutta toisaalta ne ohjaavat kaavan sisältövaatimusten soveltamista.⁸² Niillä voidaan vahventaa päätöksenteon argumentointia, kun arvioitavana on sisältövaatimusten täyttyminen.⁸³ Muutoinkin kaavoituksessa ja rakentamisessa viranomaisia sitovat hyvän hallinnon vaatimukset, kuten yhdenvertaisuus ja luottamuksensuoja, ja kaavoitusratkaisujen tulisi sen vuoksi olla johdonmukaisia, ennustettavia ja riittävästi perusteltuja.⁸⁴ Aiheen laajempi käsittely tässä ei ole tarkoituksenmukaista, mutta erityisesti yhdenvertaisuutta on problematisoitu runsaasti myös ohjausvaikutusta koskevan harkinnan yhteydessä.⁸⁵

2.2 Ohjausvaikutussäännösten joustava soveltaminen oikeuskäytännössä

2.2.1 Valitusperusteet ohjausvaikutuksen tilannekohtaisen tulkinnan havainnollistajina

Edellä luvussa 2.1 toin esiin, että kaavakokonaisuus ja siten sekä ohjaavan että laadittavan kaavan sisältö ovat avainasemassa tulkittaessa ohjausvaikutusta. Se,

⁷⁹ Haapanala ym. 2002, s. 40; Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 321.

⁸⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 321–322; Jääskeläinen ym. 2018, s. 337.

⁸¹ Aiheesta laajemmin ks. Heinilä 2017, s. 169–180.

⁸² YmVM 6/1998, s. 10; Syrjänen LM 2001, s. 834. Ks. myös MRL 5 §:n 2 mom.

⁸³ Jääskeläinen ym. 2018, s. 160. Tavoitteellisen laintulkinnan merkitystä etenkin kiperissä tulkintatilanteissa on korostanut Määttä 2011, s. 221.

⁸⁴ Tarkemmin ks. Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 56–64; Jääskeläinen ym. 2018, s. 60–70. Periaatteiden merkitystä MRL:n mukaisessa poikkeamispäätöksenteossa on käsitellyt laajasti Heinilä 2017, s. 382–407. Hallinnon sisäisistä laatuvaatimuksista ja hallintolain 6 §:n mukaisista periaatteista kattavasti ks. esimerkiksi Kulla 2015, s. 94 ja 96–115.

⁸⁵ Ks. esim. KHO 31.5.1984 t. 2417 (LRS); KHO 2005:5 (Espoo); KHO 26.10.2017 t. 5411 (muu päätös) (Hanko, Björkskär), ks. luku 3.2.6; Turun HaO 18.2.2014 nro 14/0037/1 (Turku).

miten ohjausvaikutuksen arviointi kytkeytyy kulloisenkin kaavoitustilanteen ominaispiirteisiin, käy hyvin ilmi oikeuskäytännöstä. Valitusperusteet, joissa kunnan hyväksymää kaavaa on vaadittu kumottavaksi ylemmänasteisen kaavan ohjausvaikutuksen vastaisena, liittyvät varsin erilaisiin kaavoitustilanteisiin. Valitusperusteiden analysoimiseksi olen jakanut valittajat kolmeen ryhmään: yksityishenkilöihin, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskukset) sekä yhdistyksiin, yhteisöihin ja muihin viranomaisiin kuin ELY-keskuksiin.

Olen pitänyt perusteltuna tarkastella ELY-keskuksia omana ryhmänään erillään muista viranomaisista. Syynä tähän on ensinnäkin ollut ELY-keskuksilla ennen lakimuutosta 230/2017 ollut MRL:iin perustuva laaja toimivalta nimenomaan kaava-asioissa ja sen mukainen valitusoikeus kaavan hyväksymispäätöksistä.⁸⁶ Nykyisin ELY-keskuksen tehtävät MRL 18 §:n (230/2017) 2 momentin mukaan kohdistuvat ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Vaikka ELY-keskuksilla on edelleen oikeus MRL 191 §:n 1 momentin (230/2017) nojalla valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä, jos asia kuuluu sen toimivaltaan, tehtävien rajaamisen seurauksena valitusoikeus on supistunut entiseen nähden.⁸⁷ Tutkimani ELY-keskusten kaava-valitukset ajoittuvat kuitenkin ajalle ennen lakimuutosta. Toiseksi ELY-keskusten tarkastelua erikseen on puoltanut niiden asema tavanomaisimpana viranomaisvalittajana yleis- ja asemakaava-asioissa sekä niiden tekemien kaavavalitusten hyvämenestyminen yleisellä tasolla.⁸⁸ ELY-keskusten valituksia kaava-asioissa pidetään yleisesti perusteltuina ja korkeatasoisina.⁸⁹ Olen olettanut niiden valitusten myös ohjausvaikutuskysymyksen osalta olevan pääsääntöisesti asiantuntevia ja

⁸⁶ Aiemman MRL 18 §:n (1589/2009) 2 momentin mukaan ELY-keskusten tuli erityisesti valvoa, 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. Silloisen MRL 191 §:n 1 momentin (1589/2009) ELY-keskuksilla oli toimivaltaansa kuuluvissa asioissa valitusoikeus kaavan hyväksymispäätöksistä.

⁸⁷ HE 251/2016 vp, s. 47. Lisäksi maininta ELY-keskuksesta on poistettu uudesta MRL 191 §:n 1 momentista, minkä tarkoituksena on rajata viranomaisen valitusoikeus selkeästi ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin.

⁸⁸ ELY-keskukset tekivät 4,1 % kaikista valituksista tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin hallinto-oikeuksien yleis- ja asemakaava-asioissa tekemiä ratkaisuja vuosilta 2007–2010 ja KHO:n vastaavia ratkaisuja vuosilta 2007–2011. Muiden viranomaisten osuus valituksista oli 1,2 %. Ks. Holopainen ym. 2013, s. 7 ja 12. Vuosina 2007–2010 ELY-keskusten asemakaavavalituksista hyväksyttiin 72 % ja ranta-asemakaavavalituksista 50 %. Kyseisellä ajanjaksolla tarkasteltuna nämä luvut ylittävät selvästi kaava-asioita koskevien valitusten keskimääräisen hyväksymisprosentin, joka oli 32 %. Ks. tarkemmin Holopainen ym. 2013, s. 23–24.

⁸⁹ HE 251/2016 vp, s. 19–20; Ympäristöministeriö 2016, s. 35, 38–39 ja 44 ja siellä tarkemmin Hämeen ELY-keskuksen, KHO:n, Vaasan HaO:n ja Turun kaupungin lausunnot, sekä Holopainen ym. 2013, s. 23–24. Samoin haastattelut 1 ja 2. Haastateltavat pitivät ELY-keskusten valituksia kaava-asioissa korkeatasoisina ja relevantteihin seikkoihin kohdistuvina.

valituskynnyksen korkea sekä halunnut peilata niiden valistusten sisältöä suhteessa muihin valittajaryhmiin, myös muihin viranomaisiin.

Tutkimieni ratkaisujen perusteella kaikki valittajaryhmät ovat ensinnäkin valittaneet ohjausvaikutusperusteella silloin, kun aluevarausten rajoja on heidän käsityksensä mukaan muutettu yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen vastaisella tavalla. Erityisesti yksityishenkilöt ovat valituksissaan vedonneet toistuvasti aluevarausten siirtämiseen ja niiden rajojen muuttamiseen ohjaavasta kaavasta poikkeavasti. Esimerkiksi Vantaata koskevassa Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 11.7.2014 nro 14/0584/5 valittaja katsoi asemakaavapäätöksen kaventavan viheralueita maakuntakaavan vastaisesti.⁹⁰

Helsingin HaO 11.7.2014 nro 14/0584/5 (Vantaa)

Yksityishenkilö valitti asemakaavan muutoksesta Långmossen 2, jolla Kehä III:n liikennealueiden rajoja oli muutettu ja muutettu Heli-radan rautatiealue erityisalueeksi sekä osoitettu aluevaraukset lumen vastaanottopaikalle ja linja-autovarikolle. Valittaja piti ratkaisua yleispiirteisen kaavoituksen vastaisena viheralueen kaventamisen ja tievarauksissa tapahtuneiden muutosten johdosta. Hänen mukaansa kaavapäätös oli kumottava suojaviheralueen muuttamisen osalta ja kaavasta oli poistettava aluevaraus lumen vastaanottopaikalle sekä muut aluevaraukset, joilla viheralueiden laajuutta oli vähennetty maakuntakaavaan verrattuna.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Se katsoi, että yleiskaava oli ollut riittävästi ohjeena asemakaavalle. Kyse oli myös selvitysten riittävyydestä ja asemakaavan muiden sisältövaatimusten täyttymisestä.

Yksityishenkilöillä valituskynnys aluevarausten muutoksista on suhteellisen matala. Oman elinympäristön muuttuminen nähdään usein subjektiivisesti suurena asiana.⁹¹ Maakuntakaava ja yleiskaava kuitenkin sallivat usein kaavoittajan käyttää harkintavaltaansa ja tehdä tiettyyn rajaan saakka tarkennuksia yksityis-

⁹⁰ Aluevarauksien rajojen muuttamiseen ja aluevarausten siirtämiseen liittyvää ohjausvaikutusargumentaatiota on lisäksi ratkaisuissa KHO 2016:144 (Tampere); KHO 9.4.2015 t. 914 (muu päätös) (Ängeslandet, Kirkkonummi); KHO 9.2.2016 t. 430 (muu päätös) (Pirkkala); KHO 28.6.2016 t. 2856 (Parainen), ks. luku 3.2.2; KHO 8.9.2016 t. 3760 (muu päätös) (Kytölä, Lahti), ks. luku 3.2.2; Turun HaO 11.5.2015 nro 15/0109/1 (Jämsä); Turun HaO 14.9.2015 nro 15/206/1 (Raisio); Turun HaO 27.10.2015 nro 15/0263/1 (Naantali).

⁹¹ KHO:n kaavaratkaisuja tutkinut *Erkkilä* on havainnut muutoksenhakuprosessin käynnistyvän usein niissä tapauksissa, kun valittajan oma lähiympäristö muuttuu sitä kaavoitettaessa. Suuressa osassa 1.1.2000–30.6.2003 annetuista KHO:n kaavapäätöksistä valittajan voitiin päätellä olevan lähialueen asunto-osakeyhtiö tai asukas. Asemakaava-asioissa valtaosassa voitiin havaita lähialueen muuttaminen kaavalla, josta valitettiin. Kokemusta muutoksen merkittävyydestä leimaa subjektiivisuus. Ks. *Erkkilä* 2004, s. 5, 36, 38 ja 41.

kohtaisessa kaavassa. Ohjausvaikutussäännöksen joustavuuteen nähden yksityishenkilöt saattavat tulkita kaavakarttaa ja kaavamerkintöjä tiukasti. Kaavaratkaisuissa on lopulta usein kysymys nimenomaan aluevaraukselle tyypillisestä tarkentumisesta yksityiskohtaisessa suunnittelussa tai joka tapauksessa kaavojen hyväksyttävistä eroavuuksista.⁹² Tällöin kaavan ohjausvaikutuksenvastaisuus ei luonnollisesti täyty kaavapäätöksen kumoamiseksi sillä perusteella.

Yhdistykset, yhteisöt ja eräät viranomaistahot sekä ELY-keskukset käyttävät valitusoikeuttaan yksityishenkilöitä varovaisemmin, kun ne valittavat aluevarausten muutoksista yksityiskohtaisessa kaavassa. Yhdistysten, yhteisöjen ja muiden viranomaisten kuin ELY-keskusten valituksissa tarkempina perusteina näiltä osin on vedottu niin aluevarausten supistamiseen⁹³ kuin aluevarausten muuttamiseen toiseen tarkoitukseen kuin ohjaavassa kaavassa⁹⁴. Tutkituissa ratkaisuissa valittajaosapuolena on ollut usein ympäristö- tai luonnonsuojeluyhdistys, jolloin etenkin viher- ja virkistysalueiden vähentäminen nousee yleiseksi argumentiksi.⁹⁵ Samoin ELY-keskukset ovat puuttuneet ohjausvaikutuksen ohittamiseen, mikäli ne ovat katsoneet, että ylemmänasteisen kaavan aluevaraukset ovat muuttuneet huomattavasti yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Esimerkiksi virkistysaluetta on väitetty supistetun olennaisesti ohjaavaan kaavaan nähden⁹⁶ taikka katsottu alueen käyttötarkoituksen muuttuneen kokonaan⁹⁷. Voidaan sanoa, että nämä kaksi valittajaryhmää puuttuvat lähinnä merkittäviin muutoksiin aluevarauksissa.⁹⁸

Toiseksi analysoiduissa päätöksissä yksityishenkilöt ja ELY-keskukset valittavat rakentamisen määrästä yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen vastaisena. Yksityishenkilöt vetoavat useissa ratkaisuissa rakennusoikeuden tai

⁹² Ks. esimerkiksi Turun HaO 11.5.2015 nro 15/0109/1 (Jämijärvi); Turun HaO 14.9.2015 nro 15/0206/1 (Raisio).

⁹³ Helsingin HaO 16.4.2014 nro 14/0295/5 (Espoo): Espoon ympäristöyhdistys ry:n mukaan kaavamuuksien supisti yleiskaavassa virkistyskäyttöön tarkoitettua aluetta olennaisesti. Ks. myös KHO 2009:77 (Espoo); KHO 19.9.2016 t. 3885 (muu päätös) (Nurmijärvi); KHO 14.11.2016 t. 4824 (Turku), ks. luku 3.2.4; Turun HaO 28.11.2014 nro 14/0360/1 (Turku), ks. luku 3.2.2; Turun HaO 17.12.2014 nro 14/0376/1 (Turku), ks. tarkemmin luku 3.2.4.

⁹⁴ Esim. KHO 2005:76 (Tampere); KHO 8.9.2016 t. 3760 (muu päätös) (Kytölä, Lahti), ks. luku 3.2.2; Turun HaO 20.10.2014 nro 14/0289/1 (Rauma), ks. luku 3.2.3.

⁹⁵ Näin esimerkiksi ratkaisuissa KHO 2005:76 (Tampere); KHO 2009:77 (Espoo); KHO 8.9.2016 t. 3760 (muu päätös) (Kytölä, Lahti), ks. tarkemmin luku 3.2.2; Helsingin HaO 16.4.2014 nro 14/0295/5 (Espoo).

⁹⁶ Helsingin HaO 16.4.2014 nro 14/0295/5 (Espoo).

⁹⁷ KHO 2005:76 (Tampere); Helsingin HaO 26.6.2015 nro 15/0537/5 (Espoo). Samansuuntaisesti KHO 18.6.2015 t. 1701 (muu päätös) (Espoo).

⁹⁸ ELY-keskuksen osalta ks. kuitenkin myös KHO 24.11.2015 t. 3400 (muu päätös) (Polvijärvi, Syvälahden ranta-asemakaava), jossa ELY-keskuksen väittämä merkittävä muutos ei koskenut kovin suurta aluetta.

rakennuspaikkojen määrän ylittämiseen suhteessa yleispiirteiseen kaavaan. Esi-merkiksi ratkaisussa HFD 2016:124 rakennuspaikkojen määrän lisäämisen katsottiin olevan ristiriidassa osayleiskaavan kanssa.⁹⁹ Valitusta perusteltiin kaavan täsmentymisestä käsin:

HFD 2016:124 (Parainen)

Asiassa oli kysymys Paraisilla laaditusta Grännäsin ranta-asetmakaavasta, jonka tarkoituksena oli ollut selvittää maanomistajalle yleiskaavassa merkitsemättä jääneiden rakennusoikeuksien määrä ja sijoittaa ne maanomistajan kiinteistöjen alueelle. Useat maanomistajat valittajina vaativat hallinto-oikeudessa kaavapäätöksen kumoamista sillä perusteella, että kiinteistöjen yhteenlaskettu rantarakentamisoikeus oli liian suuri verrattuna ohjaavaan ranta-osayleiskaavaan eikä syytä rakentamisoikeuden lisäykselle ollut esitetty: ”Byggrätten har bestämt genom den lagakraftvunnen stranddelgeneralplanen. Enligt markanvändnings- och bygglagen skall detaljplanen uppgöras utgående från innehållet i den gällande generalplanen. I detaljplanen kan planen preciseras, men preciseringen får inte ske i strid med generalplanen. Därför kan fastigheternas byggrätt inte ökas genom detaljplaneringen.”

Turun hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.¹⁰⁰ Tuomioistuimen mukaan se, että yleiskaavassa oli jätetty osoittamatta maanomistajan pyynnöstä yleiskaavan mitoitusperusteiden mahdollistamia rantarakennusoikeuksia, oli perusteltu syy poiketa rantaosayleiskaavasta.

Yksityishenkilöt valittivat edelleen KHO:een uudistaen HaO:ssa esittämänsä. He totesivat myös, ettei kaava-asiakirjoista käynyt ilmi, ettei kiinteistöille olisi jo osoitettu sallittua määrää rakennusoikeutta kokonaan yleiskaavatasolla.

KHO päätyi ratkaisullaan kumoamaan HaO:n ja kaupunginvaltuuston päätökset yleiskaavan ohjausvaikutuksen vastaisina. KHO katsoi poikkeaman yleiskaavasta olleen selvä, eikä selvityksistä käynyt ilmi, miten valituksenalaisessa päätöksessä osoitettu maankäyttö soveltuisi lähiympäristöön ja yleiskaavan mukaiseen maankäyttöön.¹⁰¹

Tutkimissani päätöksissä ELY-keskuksilla ohjaavaan kaavaan nähden liian tehokkaan rakentamisen salliminen asemakaavassa tai ranta-asetmakaavassa on

⁹⁹ Ks. liialliseen rakentamiseen liittyvästä argumentaatiosta myös KHO 11.9.2014 t. 2377 (Kokkola); KHO 9.4.2015 t. 914 (muu päätös) (Ängeslandet, Kirkkonummi); KHO 6.9.2016 t. 3695 (muu päätös) (Kytäjä, Hyvinkää); Turun HaO 25.3.2015 nro 15/0084/1 (Naantali).

¹⁰⁰ Ks. Turun HaO 24.10.2014 nro 14/0299/1.

¹⁰¹ Ks. myös Turun HaO 25.3.2015 nro 15.0084/1 (Naantali), jossa valituksessa todettiin muun ohella, ettei rakennusoikeuden lisäämiselle yleiskaavan vastaisesti ollut ollut maankäytöllisiä perusteita.

yksi niiden merkittävimpiä argumentteja niiden valittaessa ohjausvaikutuksen puutteellisesta huomioon ottamisesta. Tarkastelunäkökulmaa voidaan pitää laajempaan kuin yksityishenkilöillä. Näiltä osin oikeuskäytännössä on vedottu esimerkiksi kohdemerkinnän enimmäiskerrosalan ylittämiseen¹⁰², haja-asutusluontoista rakentamista tehokkaamman rakentamisen syntymiseen¹⁰³ sekä yleiskaavaan nähden liian suureen rakentamisen mitoituslukuun¹⁰⁴. Ohjausvaikutukseen nojautuen on valitettu myös rakentamisen osoittamisesta muulle alueelle kuin yleispiirteisessä kaavassa on rakentamiselle varattu¹⁰⁵ sekä yleispiirteisessä kaavassa osoitetun vapaan rantaviivan lyhenemisestä rakentamisen johdosta¹⁰⁶.

Kolmas selvä valitusperuste on väitetty ohjausvaikutuksen sivuuttaminen siten, että kaavaratkaisu ei yleispiirteisen kaavan mukaisesti säilytä kulttuuriympäristön tai alueen ominaispiirteitä taikka vaali alueen maisemaa. Valitusperuste nousee selvästi esiin yhdistysten, yhteisöjen ja eräiden muiden viranomaisten kuin ELY-keskusten valituksissa. Nämä argumentit näyttävät liittyvän erityisesti kaavoitusprosessiin alueilla, joilla yhtäältä on painetta täydennysrakentamiseen ja toisaalta tarvetta huomioida alueen erityiset ominaispiirteet. Espoon Tapiola on hyvä esimerkki alueesta, jolla täydennysrakentamisen on katsottu hävittävän alueen ominaispiirteitä yleispiirteisen kaavan vastaisesti.¹⁰⁷

Helsingin HaO 7.2.2014 nro 14/0068/5 (Espoo)

Pro Tapiola ry, Tapiolan Kilta ry, TANK ry ja yksityishenkilö A valittivat Tapiolan keskuksen asemakaavan muutoksesta, jolla yleiskaavan keskustatoimintojen alueelle ja kaupunkikuvallisesti merkittävälle alueelle suunniteltiin täydennysrakentamista. Pro Tapiola ry:n näkemyksen mukaan hyväksytty asemakaavamuu-
tos oli kulttuuriympäristön osalta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maakuntakaavan sekä yleiskaavan vastainen. Valittaja piti Tapiolalle ominaisina piirteinä laaksomaisia maisematiloja ja avoimia näkymiä, jotka nyt katkaistiin korkealla rakentamisella. Yhdistys katsoi asuinrakentamisen Merituulentien ylle hävittävän Tapiolan keskeisen säilyneen ominaispiirteen. Tapiolan Kilta ry taas

¹⁰² Ks. Helsingin HaO 16.4.2014 nro 14/0295/5 (Espoo).

¹⁰³ Ks. KHO 11.5.2017 t. 2263 (muu päätös) (Hanko); KHO 26.10.2017 t. 5411 (muu päätös) (Hanko, Björkskärr), jossa myös yhdistys vetosi taaja-asutuksen muodostumiseen ohjausvaikutuksen vastaisena ratkaisuna. Ratkaisu esitellään luvussa 3.2.6.

¹⁰⁴ KHO 24.11.2015 t. 3400 (muu päätös) (Polvijärvi, Syvälahden ranta-asemakaava); Helsingin HaO 26.6.2015 nro 15/0537/5 (Espoo). Jälkimmäinen ratkaisu liittyy vähittäiskaupan suuryksikön mitoitukseen.

¹⁰⁵ Ks. Helsingin HaO 14.4.2016 nro 16/0318/5 (Raasepori).

¹⁰⁶ Ks. Helsingin HaO 6.6.2016 nro 16/0487/5 (Loviisa).

¹⁰⁷ Espoon Tapiolaan liittyy vastaavalla tavalla ratkaisu Helsingin HaO 4.7.2016 nro 16/0610/5 (Espoo). Ks. myös KHO 2016:59 (Hangon Länsisatama), tarkemmin luku 2.2.2; KHO 2.7.2010 t. 1669 (Turku), tarkemmin luku 2.2.2; Turun HaO 18.12.2014 nro 14/0377/1 (Turku); Turun HaO 26.11.2015 nro 15/0294/1 (Turku).

vaati kaupungin kaavapäätöksen kumoamista muun ohella asemakaavan sisältövaatimusten vastaisena ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita edistämättömänä. TANK ry:n valituksen mukaan rakennettava kohde ei sopeutunut ympäristöön, kaupunkikuvaan ja maisemaan. A vaati päätöksen kumoamista.

Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi valitukset. Hallinto-oikeuden mukaan rakentaminen oli toteutettu alueen ominaispiirteitä kunnioittaen ja siten yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukaisesti. Kyse oli lisäksi kaavoitusmenettelyn asianmukaisuudesta, selvitysten riittävydestä, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistämisestä ja asemakaavan sisältövaatimusten täyttymisestä muilta osin. Ratkaisu on lainvoimainen.

Vastaavalla tavalla ELY-keskukset ovat valittaneet ohjausvaikutuksenvastaisuudesta katsoessaan, ettei asemakaavatasolla ole kiinnitetty riittävästi huomiota tietyn erityisen arvokkaan alueen ominaispiirteisiin.¹⁰⁸ Esimerkiksi tapauksessa KHO 2016:59 ELY-keskus arvioi, ettei Hangon Länsisatamassa makasiinin ja rakennusten purkamisen mahdollistava kaavaratkaisu noudattanut riittävästi yleiskaavan suojelumääräyksiä. Ratkaisussa KHO 2005:76 puolestaan luonto- ja virkistysarvoja ei ollut ELY-keskuksen mielestä otettu asianmukaisesti huomioon. Alueen ominaispiirteiden turmeleminen vastoin ohjaavaa kaavaa ja suojeluarvojen puutteellinen huomioon ottaminen esiintyvät kuitenkin myös yksityishenkilöillä valitusperusteina vedottaessa siihen, että ohjausvaikutus ei ole toteutunut MRL:n edellyttämällä tavalla.¹⁰⁹

Valitusperusteet, joissa on vedottu yleispiirteisen kaavan puutteelliseen huomioon ottamiseen, muodostavat moninaisen ryhmän. Ne osoittavat ohjausvaikutussääntelyn joustavuutta, sillä säännösten tulkinta on riippuvaista kulloisestakin kaavoitustilanteesta.

2.2.2 Hallintotuomioistuimet ohjausvaikutuksen joustavuuden tulkitsijoina

Ohjausvaikutuksen tulkinta on tilannekohtaista, kuten edellä valitusperusteiden avulla esitin. Asiaa hieman erilaisesta näkökulmasta tarkasteltaessa myös hallintotuomioistuinten tulkinnat osoittavat, että lähtökohtaisesti monenlaiset kaavoitusratkaisut mahtuvat yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen raameihin.

¹⁰⁸ Ks. KHO 2016:59 (Hangon Länsisatama), tarkemmin luku 2.2.2; KHO 1.12.2016 t. 5083 (Kirkkonummi).

¹⁰⁹ Ks. KHO 2005:69 (Puumala), tarkemmin edellä luku 2.1; KHO 2014:54 (Tampere); KHO 9.2.2016 t. 430 (muu päätös) (Pirkkala); Turun HaO 16.4.2014 nro 14/0120/1 (Naantali); Turun HaO 11.5.2015 nro 15/0110/1 (Turku).

Hallintotuomioistuinten argumentaatiossa esiintyy tutkimissani päätöksissä tiettyjä yhtäläisyyksiä tilanteissa, joissa ohjausvaikutuksen soveltamisen kannalta vastakkain ovat alueen käyttäminen ja erilaiset kaupunkikuvaan, rakennus- ja kulttuurihistoriaan ja maisemaan liittyvät suojeluarvot. Tällainen tilanne esimerkiksi on ollut käsillä kaavoitettaessa Espoon Tapiolaa tai Turun keskusta-aluetta, joihin molempiin liittyy yhtäältä erityisiä kaupunkikuvallisia, kulttuurihistoriallisia ja maisemallisia arvoja.¹¹⁰ Toisaalta kyse on alueista, joihin kohdistuu epäilemättä rakennuspainetta. Niin kuin osoitin luvussa 2.2.1, analysoimassani oikeuskäytännössä valittajat vetoavat tällöin usein siihen, että asemakaavoitus turmelee alueen ominaispiirteitä tai ei ota niitä riittävästi huomioon. Lähes kaikissa tutkimusaineistooni kuuluneissa tapauksissa hallintotuomioistuin kuitenkin on hyväksynyt kunnan eli kaavoittajan vastakkaisen näkemyksen.

Kunta on ratkaisujen perusteella näissä tilanteissa usein viitannut siihen, että kaavoituksessa on tullut sovittaa erilaisia ja osittain ristikkäisiä tavoitteita yhteen. Valitun vaihtoehdon on edistettävä näitä tavoitteita mahdollisimman hyvin.¹¹¹ Kunnan mukaan suojeluarvot on yleensä riittävästi turvattu asemakaavamääräyksiin sekä kaavan vaikutukset tutkittu laajasti mm. vaihtoehtotarkastelun avulla.¹¹² Molempien osapuolten näkemykset ovat kuitenkin hallinto-oikeudessa olleet merkityksellisiä: hallinto-oikeuksilla on tapana korostaa, että yhtäältä alueelle on voitu tai tullut osoittaa rakentamista ja toisaalta on pitänyt huomioida suojeluarvot. Kyse on ollut oikeudellisesti varsin tulkinnanvaraisista tilanteista liittyen ohjausvaikutuksen riittävään huomioon ottamiseen. Rakentaminen on tarkastelemissani ratkaisuissa kuitenkin pääsääntöisesti katsottu ohjaavan ylempitasoisen kaavan mukaiseksi. Harkinnassa on kiinnitetty erityisesti huomiota asemakaavaan sisällytettyihin, rakentamista koskeviin suunnittelumääräyksiin ja erityisen merkityksellisten kohteiden suojeluun.¹¹³ Myös kaavoitettavan alueen rakentamisen sijainti riittävän etäällä alueen ominaispiirteiden kannalta

¹¹⁰ KHO 2.7.2010 t. 1669 (Turku), tarkemmin luku 2.2.2 jäljempänä; Helsingin HaO 7.2.2014 nro 14/0068/5 (Espoo), tarkemmin luku 2.2.1; Helsingin HaO 4.7.2016 nro 16/0610/5 (Espoo); Turun HaO 26.11.2015 nro 15/0294/1 (Turku); Turun HaO 22.9.2016 nro 16/0213/1 (Turku). Vastaavasti myös Turun HaO 31.5.2016 nro 16/0129/1 (Naantali).

¹¹¹ KHO 2016:59 (Hangan Länsisatama), ratkaisusta tarkemmin myöhemmin luvussa 2.2.2; Helsingin HaO 7.2.2014 nro 14/0068/5 (Espoo), ks. luku 2.2.1; Helsingin HaO 4.7.2016 nro 16/0610/5 (Espoo); KHO 2.7.2010 t. 1669 (Turku), ks. myöhemmin luku 2.2.2.

¹¹² Helsingin HaO 7.2.2014 nro 14/0068/5 (Espoo), ks. luku 2.2.1.

¹¹³ Helsingin HaO 22.12.2016 nro 16/1068/5 (Raasepori); Turun HaO 26.11.2015 nro 15/0294/1 (Turku); Turun HaO 31.5.2016 nro 16/0129/1 (Naantali).

tärkeistä kohteista turvaa suojeluarvojen säilymistä.¹¹⁴ Nähdäkseni tuo tietyn välimatkan säilyminen on tärkeä seikka ominaispiirteiden säilyttämiseksi, vaikka ratkaisussa KHO 2.7.2010 t. 1669 kaupungin sallittiin rakentaa jopa ominaispiirteen päälle ja katsottiin kaavamääräykset ja muiden ominaispiirteiden suojelu riittäviksi toimenpiteiksi:

KHO 2.7.2010 t. 1669 (Turku)

Telakkarannan asemakaavalla ja asemakaavan muutoksella muodostettiin Aura-joen rantamaisemaan jokisuulle joitakin kortteleita, katu-, tori-, virkistys- ja vesialueita, katualuetta sekä suojeltavaa aluetta ja rakenteita. Tarkoitus oli muuttaa käytöstä poistunut telakka-alue asumiseen.

Vasemmistoliiton Turun kunnallisjärjestö ry, Turun kulttuuriympäristöyhdistys Puu ja Talo ry ja Museovirasto valittivat kaavapäätöksestä hallinto-oikeuteen. Vasemmistoliiton Turun kunnallisjärjestö vaati päätöksen kumoamista pientalokorttelin 46 osalta. Sen mukaan kulttuuriperinnön arvojen selvittäminen oli sivuutettu samoin kuin yleiskaava, jossa korostettiin muutosten tekemistä niin, ettei alueen ominaispiirteitä turmella. Muutokset eivät olleet harkittuja. Turun kulttuuriympäristöyhdistys Puu ja Talo ry piti asemakaavaa MRL 5 ja 54 §:ien sekä MRA 1 §:n ja yleiskaavan vastaisena. Se katsoi, ettei alueen arvoja ollut riittävästi selvitetty ja että kaavapäätös muutti alueen maisemallista luonnetta ja johdatti kulttuurihistoriallisen arvon katoamiseen. Myös se nosti esiin yleiskaavamääräyksen muutosten tekemisen tavasta. Nyt kaavalla sallittiin asuinrakentamista, joka peitti Korppolaismäen ja Turun linnan välisen näköyhteyden, ja hävitettiin vanhat telakkarakenteet. Lisäksi yhdistyksen mukaan yleiskaavan kanssa sopu-soinnussa olevia vaihtoehtoja ei ollut tutkittu, viranomaislausuntoja tai muistutuksia ei ollut otettu huomioon eikä melun vaikutuksia selvitetty. Lopuksi Museovirasto vaati kaavapäätöksen kumoamista korttelin 46 osalta katsoen kaavan mahdollistavan kulttuurimaisemaan liittyvien olennaisten arvojen häviämisen. Kuten muutkin valittajat, se vetosi yleiskaavan sisältöön. Sulkutelakka-alueelle rakentaminen muuttaa merkittävästi Aurajoen laiturimaiseman ominaisluonnetta ja ilmettä Museoviraston näkemyksen mukaan. Kaupunginhallitus vaati lausun-nossaan valitusten hylkäämistä. Sen mukaan meluselvitykset olivat riittäviä ja alueen arvo oli ollut kaavaprosessin aikana hyvin tiedossa. Kaavalla haluttiin suunnitella asuinrakentamista veden ääreen ja samalla turvata kulttuurihistori-alliset arvot, jotka voitiin säilyttää useiden kaavaratkaisussa omaksuttujen yksi-tyiskohtien myötä.

Turun hallinto-oikeus teki suunnittelualueella katselmuksen ja kumosi kaava-päätöksen kahta korttelia lukuun ottamatta. Se nosti esiin muutosten tekemistä

¹¹⁴ Helsingin HaO 7.2.2014 nro 14/0068/5 (Espoo), ks. tarkemmin luku 2.2.1; Helsingin HaO 4.7.2016 nro 16/0610/5 (Espoo); Helsingin HaO 22.12.2016 nro 16/1068/5 (Raasepori). Täydennysrakentamisen sijoittelusta ks. myös KHO 2014:54 (Tampere).

koskevan yleiskaavamääräyksen ja totesi, ettei yleispiirteisistä kaavoista ilmenyt tarkemmin, mitä alueen ominaispiirteet tarkoittivat. Hallinto-oikeus katsoi niiden olevan Korppolaismäki, Turun linna ja vanhat telakkarakenteet. Sen perusteella se edelleen päätyi siihen, että rakentaminen korttelissa 46 hämärsi sulikutelakan alkuperäisen käyttötarkoituksen ja hävitti kulttuurihistoriallisen arvon sekä turmeli maiseman. Suojelumääräykset yksin eivät taanneet alueen ominaispiirteiden säilymistä ottaen huomioon rakentaminen kortteleissa 46 ja 47. Yleiskaava ja maakuntakaava eivät siten olleet olleet riittävästi ohjeina.

Kaupunginhallitus valitti asiassa KHO:een vaatien hallinto-oikeuden päätöstä kumottavaksi. Valituksessa esitettiin HaO:n ratkaisun perustuneen osittain tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja rakentamisen vastaavan käyttötarkoitukseltaan yleiskaavavarausta sekä kaavan turvaavan yleispiirteisten kaavojen viheryhteysvarauksen. Kaupunki painotti eri vaihtoehtoja tutkitun ja ominaispiirteiden säilyttämiseksi riittäviä muutoksia tehdyn. Museoviraston lausunnossa katsottiin HaO:n tavoin, että kaavan vaikutus kulttuurihistoriallisiin arvoihin oli heikentävä ja rakentaminen häivytti alueen alkuperäistä käyttötarkoitusta ja turmeli maiseman. Yhdistysten selvitysten sisältö oli hallinto-oikeusvaihetta vastaava.

KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. KHO pohti yleiskaavamääräyksen termin 'turmella' sisältöä todeten, ettei se tarkoittanut ominaispiirteiden heikentämistä vaan niiden menettämistä kokonaan tai olennaisilta osin. KHO:n mukaan Korppolaismäki ja näkymä siltä ja sille muuttui olennaisesti ja mäen merkitys maisemaelementtinä väheni huomattavasti. Myös linnan ja mäen välinen näköyhteys rajoittui huomattavasti. Telakkatoiminnasta muistuttavat ominaispiirteet heikkenivät. Toisaalta mäen lakea ei louhittu ja näkymät säilyivät ainakin jossain määrin. Matala rakentaminen ei turmellut linnan ja mäen välistä yhteyttä taikka maisemaa. Myös telakka-allas säilyi venesatamaksi osoitettuna ja osittain pihakadun alle jäävänä, eivätkä kaikki laivanrakennusteollisuuteen liittyvät elementit hävinneet. Eri mieltä ollut esittelijäneuvos sen sijaan olisi pysyttänyt hallinto-oikeuden ratkaisun korttelin 46 osalta. Hän katsoi sen olevan yleiskaavan vastainen, sillä rakentaminen näkyi poikkeavana ja vieraana elementtinä ja sulikutelakan käyttötarkoitus ja merkitys hämärtyivät. Tämä johti maisemaan ja telakkatoimintaan liittyvien ominaispiirteiden turmeltumiseen.

Kunnan näkemyksiä kaava-asioissa puoltava hallintotuomioistuinten argumentaatio selittyy osaltaan kunnan kaavoitusmonopolilla, jonka mukaan kunta voi varsin vapaasti päättää laadittavan kaavan sisällöstä ja keskenään ristiriitaisten sisältövaatimusten painottamisesta.¹¹⁵ Tähän viittaa esimerkiksi ratkaisu KHO 2016:59:

¹¹⁵ Kaavoitusmonopolista lisää ks. Syrjänen 1999, s. 204–207; Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 19 ja 181–182; Hallberg ym. 2015, s. 366.

KHO 2016:59 (Hangon Länsisatama)

Länsisataman asemakaavalla ja sen muutoksella tavoiteltiin satamatoimintojen kehittämistä. Samalla asemakaavoituksella mahdollistettiin aiemmassa asemakaavassa suojelumerkinnällä varustetun, rakennushistoriallisesti arvokkaan makasiinirakennuksen, Englannin makasiinin, purkaminen valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön alueella. Ensiasteena muutoksenhaussa asiaa käsitteli Helsingin hallinto-oikeus, jonne Museovirasto, Hangon ympäristöyhdistys ry sekä Uudenmaan ELY-keskus valittivat vaatien kaavapäätöksen kumoamista. Museovirasto esitti pääasiallisine argumentteineen, että kaavapäätöksen myötä hävitetään rakennettuun ympäristöön liittyviä erityisiä arvoja eikä oteta huomioon maakuntakaavasta johtuvia vaatimuksia kulttuuriympäristön ja maiseman vaalimisesta tai valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kulttuuriympäristön turvaamisesta. Kaava ei myöskään täyttänyt vaatimusta eri tavoitteiden yhteensovittamisesta. Hangon ympäristöyhdistys ry esitti lähinnä, että päätöksen pohjaksi olisi tullut tehdä enemmän selvityksiä sekä ympäristövaikutusten arviointimenettely, mutta vetosi myös tarpeeseen säilyttää historiallisia arvoja. Uudenmaan ELY-keskus vaati makasiinin purkamisen mahdollistavan kaavamääräyksen kumoamista ja totesi, että päätös oli yleiskaavan vastainen, koska se ei luonut edellytyksiä rakennetun ympäristön vaalimiselle ja johti siihen liittyvien erityisten arvojen hävittämiseen. Kaupunki vastapuolena selvitti, ettei satamatoimintojen kehittäminen ollut mahdollista, jos makasiini suojeltaisiin paikalleen.

Helsingin hallinto-oikeus kumosi kaavapäätöksen Englannin makasiinia koskevan kaavamääräyksen (sr-2) osalta.¹¹⁶ Tuomioistuimen näkemyksen mukaan tehdyt selvitykset olivat riittävät eikä Natura-arviointi ollut puutteellinen. Kaava ei myöskään ollut terveellistä, turvallista ja viihtyisää elinympäristöä tai luonnonympäristön vaalimista koskevien sisältövaatimusten vastainen. Sitä vastoin HaO katsoi, ettei kaavapäätöksessä täytetty rakennetun ympäristön säilyttämiseen kohdistuvaa sisältövaatimusta eikä otettu riittävästi huomioon yleiskaavasta johtuvia suojelumääräyksiä tai valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kulttuuriperinnöstä.

Hangon kaupunginvaltuusto valitti KHO:een vaatien hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista siltä osin kuin sillä oli kumottu sr-2-merkintä sekä vaatien hallinto-oikeudelle tehtyjen valitusten hylkäämistä kokonaisuudessaan. Kaupungin mukaan yleiskaavan ohjausvaikutuksen toteutumisen edellytyksenä ei ole yleiskaavan ehdoton noudattaminen. Vaihtoehtoja oli tutkittu ja päädytty painottamaan eri tavoitteita tällä tavalla.

KHO päätyi kumoamaan Helsingin HaO:n ratkaisun sekä hylkäämään ensivalittajien valitukset. KHO arvioi laajasti sekä Englannin makasiinin kulttuurihistoriallisia arvoja että toisaalta rakennuksen merkitystä sataman kehittämisen kan-

¹¹⁶ Helsingin HaO 26.9.2016 nro 14/0713/5.

nalta. Lopputuloksena KHO totesi, ettei kaupungin ratkaisu, jossa rakennusta ei ollut suojeltu, ei ollut lainvastainen.

Ratkaisussa KHO nosti esiin sen, että asemakaavan lainmukaisuuden arvioimiseksi oli tässä punnittava toisiinsa nähden vastakkaisia, valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyviä tavoitteita sataman kehittämisestä ja rakennusperinnön suojelemisesta. KHO:n lausuman mukaan kunnalla on lähtökohtaisesti oikeus painottaa asemakaavan eri sisältövaatimuksia sillä tavalla kuin kunta näkee parhaaksi. Kaikki sisältövaatimukset on kuitenkin otettava punninnassa lain edellyttämällä asianmukaisella painoarvolla huomioon.

Valittajat näyttävät tarkastelevan valituksen kohteena olevaa kaavapäätöstä usein omasta subjektiivisesta näkökulmastaan. Analysoimissani päätöksissä kunnan taas voidaan tulkita pääsääntöisesti tarkastelevan kaavaa kokonaisuutena ja arvioivan, täyttääkö laadittava kaava laajassa tarkastelussa yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen asettamat edellytykset. Osapuolten näkökulmissa ilmenee kaavaratkaisuissa tiettyä eroavuutta, joka vaikuttaa osaltaan ohjausvaikutuksen riittävästä huomioon ottamisesta tehtäviin tulkintoihin. Ohjausvaikutuksen tarkastelu laajasta perspektiivistä heijastuu kuitenkin myös hallintotuomioistuinten ratkaisujen sisältöihin ja näkyy tutkimieni ratkaisujen perusteluista. Tämä saattaa näyttäytyä siten, että kuntien näkemykset menestyvät helposti. Ilmeistä on, että kunnatkaan eivät aina kykene tasapainottamaan yleispiirteisestä kaavasta kumpuavia ristikkäisiä vaatimuksia asianmukaisesti. Kaavapäätöksistä saattaa kummuta varsin monimutkaisia tulkintatilanteita, kuten edellä käsitelty ratkaisut osoittavat. Tällöin on perusteltua saattaa ohjausvaikutuksen tulkinnan lainmukaisuus hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Ennen kaikkea ohjausvaikutusargumenttien menestymiselle hallintotuomioistuimissa leimallista on tapauskohtaisuus, jota määrittelevät muutoksenhaunalaisen kaavan ja kaava-alueen ominaispiirteet sekä ohjaavan kaavan sisältö ja tarkkuus. Näin pitää ollakin, sillä kaavat ovat hyvin erilaisia. Toisin kuin valittajat, hallintotuomioistuin on tarkastelemassani oikeuskäytännössä lähes aina katsonut pienet poikkeamat ja aluevarausten rajoissa tapahtuneet muutokset yleispiirteisen kaavan sallituksi tarkentumiseksi. Mitä huomattavampi poikkeama yleispiirteisen kaavan ja yksityiskohtaisen kaavan välillä toisaalta on, sitä paremmat mahdollisuudet on menestyä väitteellä, jonka mukaan yleispiirteinen kaava ei ole ollut riittävästi ohjeena. Tämä oli jo tutkimuksen lähtökohtainen olettaus, mutta ilmeni myös hallintotuomioistuinten päätöksistä. Kaavakokonaisuuden ja selvityksissä ilmenneiden seikkojen perusteella on tällöin arvioitava, onko eroavuuksiin olemassa hyväksyttävää maankäytöllistä syytä.

3 YLEISPIIRTEISEN KAAVAN OHJAUSVAIKUTUKSESTA POIKKEAMINEN JA HYVÄKSYTTÄVÄT EROAVUUDET

3.1 Ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeaminen ja säännöksen merkitys pääsäännölle

Yleiskaavan ohjausvaikutuksen noudattaminen asema- ja ranta-asetuksen tasolla on aiemmassa luvussa kuvatulla tavalla pääsääntö. Toukokuun alussa 2017 voimaan tulleella lakimuutoksella yleiskaavan ohjausvaikutusta täydennettiin ilmeisen vanhentuneita yleiskaavoja koskevalla sääntelyllä. Sen myötä MRL 42 §:ään on lisätty uusi 4 momentti, joka kuuluu seuraavasti:¹¹⁷

”Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.”

Uusi säännös muodostaa poikkeuksen yleiskaavan noudattamista koskevasta pääsäännöstä. Sen tarkoitus on väljentää ja joustavoittaa yleiskaavan ohjausvaikutusta tilanteissa, joissa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Asemakaava voidaan tällaisissa tilanteissa perustellusta syystä laatia tai muuttaa sitä pääsäännöstä poiketen eli ilman, että yleiskaava on asemakaavoitukselle ohjeena.¹¹⁸ Säännöksen tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että käytännössä kunnat ovat toisinaan puutteellisesti täyttäneet velvollisuutensa pitää yleiskaavat ajan tasalla. Tämän seurauksena on asemakaavoitettu alueita, joilla yleiskaavat ovat olleet vanhentuneita.¹¹⁹ Vanhentuneiden ja muutoin puutteellisten yleiskaavojen on katsottu olevan usein syynä asemakaavoituksessa syntyviin ongelmiin johtaen muun muassa kaavoitusprosessien pitkittymiseen.¹²⁰

Velvollisuus laatia asemakaava yleiskaavan ohjausvaikutuksen edellyttämällä tavalla on joka tapauksessa edelleen ensisijainen, sillä yleiskaavan huomioon ottamista koskevaan pääsääntöön ei lakimuutoksen myötä kajottu. Asemakaavoituksen kohdistuessa vanhentuneen yleiskaavan alueelle lähtökohtana

¹¹⁷ HE 251/2016 vp, s. 39. Voimaantulosta ks. L maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 230/2017.

¹¹⁸ HE 251/2016 vp, s. 39.

¹¹⁹ HE 251/2016 vp, s. 16 ja 39–40. Kunnan velvollisuus pitää yleiskaavat ajantasaisina syntyy MRL 36 §:stä, jonka mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatisemasta ja sen pitämisestä ajan tasalla.

¹²⁰ HE 251/2016 vp, s. 16–17.

pidetään yleiskaavan tarkistamista, ei asemakaavan laatimista tai muuttamista yleiskaavan vastaisesti.¹²¹ Lisäksi asemakaavoitus on jo ennen MRL 42.4 §:n voimaantuloa voitu joustavasti sopeuttaa yleiskaavan periaatteisiin.¹²² Yleiskaavasta poikkeavia ratkaisuja on voitu aiemminkin omaksua asemakaavassa, jos ne ovat riittävästi nojautuneet yleiskaavassa tehtyihin maankäyttöratkaisuihin.¹²³ Tätä mahdollisuutta väljennetään nyt rajoitetusti koskien ilmeisen vanhentuneita yleiskaavoja.¹²⁴

MRL 42 §:n 4 momentissa säädetyn poikkeamissäännöksen käyttöala on rajoitettu. Säännöksen mukaan yleiskaavan tulee olla ilmeisen vanhentunut. Joi-takin yleisiä suuntaviivoja kaavan vanhentuneisuuden arvioimiseksi annetaan esitöissä. Ensinnäkin arvioitavaksi tulee, ohjaako yleiskaava tarkoituksenmu-kaisella tavalla yhdyskuntien ja maankäytön kehittämistä sekä asemakaavoitusta. Toiseksi kiinnitetään huomiota olosuhteiden muuttumiseen: yleiskaava voidaan katsoa vanhentuneeksi, jos olosuhteet ovat muuttuneet niin merkit-tävästi, että yleiskaavan mukaisia ratkaisuja ei voida enää pitää perusteluina. Vanhentuneisuuden arviointiin vaikuttaa myös yleiskaavan ikä, joka kuitenkin ei yksinään väistämättä merkitse kaavan vanhentuneisuutta. Yleiskaava voi iäs-tään huolimatta olla edelleen tarkoituksenmukainen, jos esimerkiksi ympäristön suojelemiseen ja säilyttämiseen liittyvät arvot ja tavoitteet ovat kaava-alueella erityisen merkittäviä.¹²⁵ Sen sijaan Häkkänen on aiemmin esittänyt, että yleis-kaavan ohjausvaikutuksen noudattaminen voitaisiin jopa kytkeä tiettyyn voi-massaoloaikaan eli ohjausvaikutus velvoittaisi jonkin määräajan.¹²⁶ Hallituksen esityksen näkökanta on kuitenkin selvästi tätä perustellumpi: selvänä voidaan pitää, ettei yleiskaavan aluevarauksen ajantasaisuus perustu vain kaavan ikää koskevalle harkinnalle. Esitöiden mukaan yleiskaavan vanhentuneisuuden ar-viointikriteeriksi voidaan katsoa myös yleiskaavan ristiriitaisuus alueelle myö-hemmin laaditun maakuntakaavan kanssa. Asemakaava on tällöin mahdollista laatia ottaen huomioon maakuntakaavan periaatteet. Lopuksi yleiskaavan van-hentuneisuuden arvioinnissa merkitystä annetaan vielä eri viranomaisten kan-nanotoille.¹²⁷

Sen lisäksi, että yleiskaavan on oltava ilmeisen vanhentunut, tulee toisek-si asemakaavan laatimiselle ottamatta huomioon yleiskaavan ohjausvaikutusta olla perusteltu syy. Esitöiden mukaan perusteltu syy voi olla se, että asema-

¹²¹ HE 251/2016 vp, s. 40.

¹²² HE 251/2016 vp, s. 7. Ks. myös HE 101/1998 vp, s. 79.

¹²³ Haapanala ym. 2002, s. 40; Ympäristöministeriö 2017a.

¹²⁴ Ympäristöministeriö 2017a.

¹²⁵ HE 251/2016 vp, s. 40.

¹²⁶ Häkkänen 2016, s. 177.

¹²⁷ HE 251/2016 vp, s. 40

kaavan vaikutukset kyetään arvioimaan ilman kaavan tarkastelua yleiskaavalisessä kontekstissa.¹²⁸ Lausuma jättää tulkinnanvaraa. Esitöissä ei oteta tämän yksityiskohtaisemmin kantaa, millaisissa tilanteissa asemakaavoituksen vaikutukset pystytään arvioimaan ilman yleiskaavaan kytkeytyvää tarkastelua. Lisäksi perustellun syyn olemassaoloa harkittaessa voidaan huomioida laadittavana olevan yleiskaavan sisältö ja linjaukset.¹²⁹ Tulkitsen tämän niin, että voimassa olevan, mutta vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta voidaan poiketa, jos poikkeamisen myötä asemakaava voidaan suunnitella vastaamaan parhailaan laadittavana olevan uuden yleiskaavan sisältöä.

Kolmanneksi yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamisen edellytyksiä on rajattu niin, että asemakaavan tulee soveltua yleiskaavalliseen kokonaisuuteen. Asemakaavan sisältövaatimusten lisäksi myös yleiskaavan sisältövaatimusten on täytyttävä. Poikkeamismenettely on tarkoitettu varsinkin tilanteisiin, joissa vanhentuneeksi todetaan ainoastaan jokin yleiskaavan yksityiskohta, mutta ei koko yleiskaavaa. Asemakaavoituksessa tehtävä ratkaisu ei saa olla ristiriidassa yleiskaavan keskeisten tavoitteiden ja periaatteiden kanssa. Esitöiden mukaan yleiskaavan muuttamista vaativia ratkaisuja voisivat mahdollisesti olla esimerkiksi viheryhteyden katkaiseminen ja yleiskaavasta poikkeavat merkittävät ratkaisut, jotka liittyvät yhdyskuntarakenteen kehittämiseen.¹³⁰

Yleiskaavan ohjausvaikutuksen pääsäännön säilyminen, vanhentuneen kaavan muuttamisen ensisijaisuus sekä rajoitetut poikkeamisedellytykset huomioiden vaikuttaa lähtökohtaisesti siltä, että säännös ei merkittävästi horjuta sitä pääsääntöä, että oikeusvaikutteisen yleiskaavan maankäyttöratkaisut ovat asemakaavoituksen joustava perusta. Sen sijaan säännöksen positiivisiin vaikutuksiin lukeutuvat entistä paremmat mahdollisuudet vastata maankäytön muuttuviin tarpeisiin ja yleis- ja asemakaavoituksen tarkoituksenmukainen ohjelmointi.¹³¹ Luonnosvaiheen hallituksen esitystä varten annetuissa lausunnoissa useat tahot pitivät uutta MRL 42.4 §:ää tervetulleena uudistuksena.¹³² Joustavuuden lisääntyminen on katsottu tarpeelliseksi, ja säännöksen otaksutaan voivan nopeuttaa kaavoitusprosesseja.¹³³ Toimiessaan säännös on kunnille varsin

¹²⁸ HE 251/2016 vp, s. 40.

¹²⁹ HE 251/2016 vp, s. 40.

¹³⁰ HE 251/2016 vp, s. 40.

¹³¹ HE 251/2016 vp, s. 28 ja 31.

¹³² Muutosta positiivisena tai pääosin positiivisena ovat pitäneet muun muassa maa- ja metsätalousministeriö, Liikennevirasto, Etelä-Karjalan liitto, Hämeen liitto, Lapin liitto, useat kunnat, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, AKAVA ja STTK sekä YVA ry. Ks. *Ympäristöministeriö* 2016, s. 107 ja 109–114.

¹³³ Tällä tavalla esim. Liikenneviraston, Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan ja Hämeen liittojen, Uudenmaan liiton sekä Joensuun, Rovaniemen ja Salon kaupunkien lausunnot. Ks. *Ympäristöministeriö* 2016, s. 109–112.

hyödyllinen. Voidaan jopa sanoa, että säännös saattaa parhaimmillaan vahvistaa ohjausvaikutuksen huomioon ottamisen pääsääntöä määriteltessään rajoitetusti ne tilanteet, joissa ohjausvaikutuksesta poikkeaminen on mahdollista. Säännös selventää sitä jo entuudestaan ollutta tosiasiaa, että ohjausvaikutuksen tulkinnan joustavuus ei jatku loputtomiin.

Positiivisen palautteen lisäksi säännös kuitenkin sai lausuntokierroksella osakseen runsasta kritiikkiä.¹³⁴ MRL 42.4 §:ää pidetään merkittävänä poikkeuksena MRL:n systematiikasta ja yleiskaavan ohjausvaikutuksesta.¹³⁵ Säännös on katsottu sisällöllisesti hyvin tulkinnanvaraiseksi, tulkintaongelmia aiheuttavaksi ja potentiaalisesti kaavoitusprosesseja pitkittäväksi, jos valitusherkkyys asemakaavoista lisääntyy.¹³⁶ Myöskään säännöksen suhdetta MRL 36 §:n mukaiseen kunnan velvollisuuteen pitää yleiskaava ajan tasalla ei nähdä riittävän selvänä.¹³⁷ Heinilä on katsonut, että MRL 42.4 §:n ristiriita yleiskaavaa koskevan suunnitteluvelvoitteen säätävän MRL 36 §:n kanssa on selvä. Näiden säännösten suhdetta toisiinsa tai sitä, miten poikkeamissäännös suhteutuu MRL 177 §:ään, jonka nojalla kunta voidaan velvoittaa saattamaan yleiskaava ajantasaiseksi, ei käytännössä ole edes arvioitu. Myöskään MRL 42.4 §:n merkitystä koko maankäytön suunnittelujärjestelmässä ei ole harkittu.¹³⁸

MRL 42.4 §:n säätämisen uhkana ovat lausuntokierroksen vastausten perusteella yleiskaavoitusmotivaation laskeminen, maankäytön suunnittelun muuttuminen pirstaleiseksi pienialaisten hankekaavojen käytön myötä ja poikkeamissääntelyn käyttäminen tilanteissa, joihin sitä ei ole tarkoitettu.¹³⁹ Joissakin lausunnoissa katsotaan, että joko säännökseen tai vähintään sen esitöihin olisi tullut lisätä maininta siitä, että maakuntakaava kuitenkin on ohjeena yleiskaavoitukselle sekä vanhentuneen yleiskaavan alueella myös asemakaa-

¹³⁴ Kriittisesti tai varauksella säännökseen ovat suhtautuneet esimerkiksi hallintotuomioistuimet (pl. Hämeenlinnan hallinto-oikeus), ELY-keskukset, Lahden kaupunki ja luonnonsuojeluyhdistykset. Ks. *Ympäristöministeriö* 2016, s. 107–109 ja 112–114.

¹³⁵ Näin esim. Etelä-Pohjanmaan, Hämeen ja Kaakkois-Suomen ELY-keskukset, KHO, Helsingin ja Vaasan hallinto-oikeudet ja Pohjanmaan liitto. Ks. tarkemmin *Ympäristöministeriö* 2016, s. 107–110.

¹³⁶ Em. seikkoihin kiinnittävät huomiota mm. Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Savon ELY-keskukset, KHO, Helsingin, Itä-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet, Etelä-Savon maakuntaliitto, Natur och Miljö, SATO Oyj ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Ks. *Ympäristöministeriö* 2016, s. 108–110 ja 113–114. Tulkinnanvaraisuus ja tulkintaongelmien riski todettiin myös haastatteluissa 1 ja 2.

¹³⁷ *Ympäristöministeriö* 2016, s. 108, ja siellä Pohjois-Savon ELY-keskuksen lausunto.

¹³⁸ Heinilä 2017, s. 186.

¹³⁹ Näin esim. Etelä-Savon, Kainuun ja Pohjois-Savon ELY-keskukset, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Liikennevirasto, Museovirasto, Uudenmaan liitto ja Natur och Miljö. Ks. tarkemmin *Ympäristöministeriö* 2016, s. 107–111 ja 113.

voitukselle.¹⁴⁰ Oma näkemykseni on, että asemakaavoituksessa vanhentuneen yleiskaavan alueella ei maakuntakaavaa voida ottaa huomioon kuin selvitysaineistona.¹⁴¹ Yleiskaavan vanhentuneisuus on tosin huomioitava selvityselvöllisyydessä muutoin, sillä selvityksin on MRL 9 §:n mukaisesti kyettävä arvioimaan asemakaavan merkittävät vaikutukset. Esitöissä esitetään, että maakuntakaavan periaatteet voidaan asemakaavoituksessa ottaa huomioon, jos yleiskaava on sisällöltään ristiriitainen myöhemmin alueelle laaditun maakuntakaavan kanssa.¹⁴² On huomattava, että maakuntakaava koskee nykyisinkin MRL 32.3 §:n mukainen väistymisvaikutus yleiskaavan ollessa voimassa, jolloin lausunnoissa esitetty maakuntakaavan suora ohjausvaikutus asemakaavoitukseen olisi ristiriidassa tämän kanssa.

Myös säännöksen esitöissä nähdään MRL 42.4 §:n säätämällä olevan mahdollisia ongelmia. Näiksi tunnustetaan suunnitelmallisen maankäytön heikkeneminen, valitusten lukumäärällinen kasvu, laajojen ympäristövaikutusten puutteellinen tunnistaminen sekä kansalaisten kokemus siitä, että yleiskaavan periaatteet vaikuttavat aiempaa vähäisemmin elinympäristön laatuun liittyvissä kysymyksissä asemakaavoituksessa.¹⁴³

Säännöksen saama kritiikki on perusteltua. Yhdyn useisiin lausuntoihin siinä, että poikkeamisen edellytykset on säädetty sanamuodoltaan avoimiksi. Tulkinnanvaraisuus koskee niin ilmeistä vanhentuneisuutta, perusteltua syytä kuin asemakaavan sopeutumista yleiskaavan kokonaisuuteen, mutta erityisen suuri ongelma on perustellun syyn arvioinnissa: Sitä ei ole liiemmästi esitöissä avattu. Lisäksi sen suppeisiin perusteluihin liittyy ilmeinen tulkintaongelma. Perusteltu syy voi siis esitöiden mukaan olla se, että asemakaavan vaikutukset on mahdollista arvioida ilman yleiskaavaan perustuvaa arviointia. Virkkeestä voidaan vetää johtopäätös, että perusteltu syy ei välttämättä ole lainkaan varsinainen maankäyttöön perustuva syy, vaan tietynlaisen kaavoitusprosessiin liittyvän edellytyksen täytyminen. Toisaalta vanhentuneesta yleiskaavasta sisällöllisesti poikkeava, laadittavana oleva yleiskaava on taas selvästi maankäytöllinen syy, joka voi oikeuttaa vanhentuneesta kaavasta poikkeamisen. Täysin selvä ei tämäkään edellytys ole. Kuinka laajamittaisia poikkeuksia voidaan laadittavan yleiskaavan sisällön ja linjausten perusteella tehdä, kun asemakaavan tulee silti

¹⁴⁰ Esim. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto. Ks. *Ympäristöministeriö* 2016, s. 111.

¹⁴¹ Ratkaisussa KHO 2.7.2010 t. 1669 (Turku) KHO on todennut, ettei maakuntakaavalla ole yleiskaavan voimassa ollessa ohjausvaikutusta, kun asemakaavaa laaditaan tai muutetaan, mutta maakuntakaava voidaan ottaa huomioon selvitysaineistona. Ratkaisu esitellään luvussa 2.2.2.

¹⁴² HE 251/2016 vp, s. 40.

¹⁴³ HE 251/2016 vp, s. 31–32 ja 34.

sopeutua vanhentuneen yleiskaavan kokonaisuuteen? Säännöksen tavoitteiden perusteella kovinkaan laajoja ne eivät voi olla. Tätä tukee erityisesti se aiemmin esiin tuotu seikka, että poikkeamismenettely on tarkoitettu käytettäväksi ennen kaikkea, jos yleiskaava on vain jonkin yksityiskohdan osalta vanhentunut, mutta ei kokonaisuutena.¹⁴⁴ Tällöin poikkeamisen ei ole tarpeenkaan olla laajaa.

Säännöksen sisältämät moniselitteiset termit saattavat avata tien säännöksen tarkoitettua laajempaan soveltamiseen, mikä taas tulisi heikentämään yleiskaavan ohjausvaikutuksen merkitystä. Lisäksi säännöksestä kumpuaviin tulkin- taongelmiin liittyy ilmeinen riski siitä, että säännöksen soveltaminen synnyttää valituksia. Tuolloin kaavaratkaisun lainmukaisuus joudutaan ratkaisemaan vasta hallintotuomioistuimessa. Tätä ei voida pitää nopeana prosessina eikä kuntien edun mukaisena. Koska säännökseen liittyy näin merkittäviä huolenaiheita, suhtaudun säännökseen varauksella. Mahdollisesti aiheellisempaa kuin nimenomaisen poikkeuksen säätäminen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta olisi etsiä keinoja, joilla edistettäisiin MRL 36 §:n mukaisen, yleiskaavojen ajantasaisuutta koskevan velvollisuuden noudattamista.

3.2 Hyväksyttävät eroavuudet yleispiirteisestä kaavasta – milloin ne voidaan sallia asemakaavoituksessa?

3.2.1 Oikeuskäytännössä vahvistetut lähtökohdat hyväksyttävillä eroavuuksille

Tässä luvussa analysoin, millaisissa tilanteissa asemakaavassa voidaan ohjausvaikutuksen puitteissa yleisellä tasolla sallia ns. hyväksyttävä eroavuus yleispiirteisestä kaavasta. Hallituksen esityksessä mainitaan näiltä osin, että yleispiirteisissä kaavoissa tehdyistä maankäyttöratkaisuksista saadaan poiketa rajoitetusti.¹⁴⁵ Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen oikeuskirjallisuudessa puolestaan on esitetty, että ohjausvaikutuksen joustavuus sallii tietyn- tasoiset eroavuudet ylemmänasteisesta kaavasta.¹⁴⁶

KHO on oikeuskäytännössään vahvistanut rajat sille, millaisissa maankäyt- töratkaisuihin otetaan riittävästi huomioon yleispiirteisen kaavan ohjausvaiku- tus. Viime aikoina tätä on arvioitu varsinkin ratkaisussa HFD 2016:124¹⁴⁷ sekä KHO 2016:144. Ratkaisussa HFD 2016:124 todetusti yksityiskohtaisen kaa-

¹⁴⁴ HE 251/2016 vp, s. 40.

¹⁴⁵ HE 101/1998 vp, s. 79.

¹⁴⁶ Haapanala ym. 2002, s. 40.

¹⁴⁷ Ks. tarkemmin luku 2.2.1.

voituksen perusta on siinä, miten maankäyttö on jaettu eri tarkoituksiin yleispiirteisessä kaavassa. Ylemmällä kaavatasolla tehtyjä ratkaisuja tarkennetaan asemakaavassa. On sallittua tehdä yleiskaavasta joitakin pieniä poikkeuksia, jos ne perustuvat hyväksyttäviin maankäytöllisiin syihin. Toisaalta ratkaisun KHO 2016:144 mukaan yleiskaavallisia aluevarauksia voidaan muuttaa jonkin verran, kun huolehditaan siitä, ettei yleiskaavan aluevarauksen merkitys muutu. Seuraavaksi tarkastelen, millaisissa konkreettisissa tilanteissa hyväksyttävä eroavuus yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksesta voi tulla kysymykseen.

3.2.2 Selvitysten johtopäätökset hyväksyttävän eroavuuden perusteena asemakaavassa

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Selvitysten on oltava tapauskohtaisen arvioinnin perusteella riittäviä, eli kaavoittajan on selvitettävä kaikki kaavan laatimisen kannalta merkitykselliset seikat.¹⁴⁸ Velvollisuuden täyttämiseksi on tunnistettava kaavan merkittävät vaikutukset, joiden pohjalta syntyy tietynlaisia tutkimus- ja selvitystarpeita.¹⁴⁹ Niin kutsuttuina perusselvityksinä on otettava selvää ainakin kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnonoloista, rakennettua ja muuta kulttuuriympäristöä, väestön oloja, ympäristön tilaa, olemassa olevia ja suunniteltuja toimintoja, alueen kehitysnäkymiä ja muita kaavaratkaisuihin vaikuttavia seikkoja.¹⁵⁰ Myös kaavan tehtävän ja tarkoituksen kautta kohdennetaan selvityksiä olennaisiin seikkoihin.¹⁵¹

Lisäksi MRL 9 §:n 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellises-
sa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttami-
sen ympäristövaikutukset. Selvitettäviin ympäristövaikutuksiin lukeutuvat yh-
dyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset tarpeellisessa
laajuudessa.¹⁵² Selvitysten perusteella on voitava arvioida kaavan merkittävät

¹⁴⁸ Ekroos – Majamaa 2018, s. 44.

¹⁴⁹ HE 334/2014 vp, s. 14.

¹⁵⁰ HE 101/1998 vp, s. 63; Hallberg ym. 2015, s. 68, jossa todetaan myös, että perusselvitykset auttavat kaavoituksen tavoitteiden ja eri vaihtoehtojen asettamisessa.

¹⁵¹ HE 334/2014 vp, s. 14; Hallberg ym. 2015, s. 68.

¹⁵² Selvitysten tarpeellisuutta arvioidaan kaavan tehtävän ja tarkoituksen, aiempien selvitysten ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen valossa, ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 46. Ks. myös MRA (895/1999) 1 §.

välittömät ja välilliset vaikutukset koko alueella, jolla kaavasta johtuvia olennaisia vaikutuksia esiintyy.¹⁵³

Selvittämisvelvollisuuden avulla varmistetaan siitä, että kaava täyttää sille laissa asetetut sisältövaatimukset ja edistää mahdollisia kaava-aluetta koskevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Näiden funktioiden lisäksi MRL 9 § on yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen tulkinnalle tärkeä: selvityksin osoitetaan, että ylemmänasteisen kaavan ohjausvaikutusta on noudatettu.¹⁵⁴

Ohjausvaikutuksen huomioon ottaminen voi nähdäkseni ilmetä selvityksistä kahdella tavalla: Yhtäältä riittävien selvitysten perusteella on todettavissa, että alemmanasteisessa kaavassa on noudatettu ylemmänasteisen kaavan ohjausvaikutusta. Toisaalta selvityksistä saadut tiedot voivat joissain tapauksissa johtaa siihen, että kaavaprosessissa tunnistetaan, millaiset kaavaratkaisut olisivat yleispiirteisen kaavan lähtökohdista sallittuja, mutta ohjausvaikutuksesta on tarpeen perustellusta syystä tehdä vähäinen eroavuus alemmanasteisessa kaavassa. Toisin sanoen asema- ja ranta-asemakaavan tasolla tehtävät selvitykset saattavat osoittaa, ettei yleispiirteisen kaavan edellyttämä maankäyttöratkaisu ole syystä tai toisesta perusteltu tai mahdollinen. Tämä näkökulma saa tukea oikeuskirjallisuudesta. *Ekroos* ja *Majamaa* toteavat, että asemakaavoituksessa tehtyjä tarkempia selvityksiä ja tutkimuksia voidaan käyttää argumentaation tukena perusteltaessa sitä, miksi yleispiirteisen kaavan ratkaisusta on tehty poikkeama.¹⁵⁵

Selvitysvelvollisuuden merkitys ohjausvaikutuksen tulkinnalle näkyy vahvasti oikeuskäytännössä. Selvitysten perusteella tietynasteisia eroavuuksia kaavamutojen välillä on puollettu jo vanhemmassa oikeuskäytännössä. Ratkaisussa KHO 1991 A 63 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei poikkeamia yleiskaavan rakentamista ja rakennusten purkamista koskevasta kaavamääräyksistä ollut perusteltu tarkentuneella tosiasiatiedolla tai muutoin hyväksyttävästi. Kyse oli siten yleispiirteiseen kaavaan nähden ristiriitaisesta ratkaisusta.

¹⁵³ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 46. Lain esitöiden mukaan olennaisia vaikutuksia esiintyy tavallisesti yli kuntarajojen tai muiden hallinnollisten rajojen. Ks. *HE 101/1998 vp*, s. 63.

MRA 1 §:n mukaan selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

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

¹⁵⁴ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 141; *Jääskeläinen ym.* 2018, s. 169.

¹⁵⁵ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 168. Kirjoittajat puhuvat tässä maakuntakaavaan nähden poikkeavasta ratkaisusta, mutta luonnollisesti tarkemmilla selvityksillä ja tutkimuksilla voidaan asema- ja ranta-asemakaavassa aivan vastaavasti perustella yleiskaavasta poikkeavaa ratkaisua.

KHO 1991 A 63

Yleiskaavassa oli määrätty tilakohtainen mitoitusohje rakentamiselle. Pääsääntöisesti mitoitus riippui rantaviivakilometreistä ja mitoitusvyöhykkeestä ja eräillä saarilla pinta-alasta. Alle kahden hehtaarin saarille ei saanut lainkaan rakentaa. Kaavoitettuun alueeseen sisältyi yleiskaavassa myös suojeltavien kalastajakylän rakennusten korttelialue, jonka rakennuksia ei saanut purkaa ilman painavaa syytä. Laaditulla rantakaavalla osoitettiin saarille seitsemän palstaa: kolme pienille saarille ja neljä näitä suurikokoisimmille saarille.

KHO katsoi, että rantakaava poikkesi yleiskaavasta pienille saarille osoitetun maankäytön ja kaavamääräysten suhteen. Eräällä saarella rakentamista osoitettiin kaksi kertaa yleiskaavan sallima määrä. Lisäksi kalastajakylän rakennusten kohdalle oli vastoin yleiskaavaa osoitettu maatilojen talouskeskus, jossa rakennukset sai purkaa ja jonne sallittiin rakentaa maatalouden rakennuksia. Hyväksytty rantakaava oli yleiskaavan vastainen. Poikkeamat yleiskaavasta eivät saaneet tukea tarkentuneesta tosiasiatiedosta tai muusta hyväksyttävästä perustelusta.

Myös myöhemmässä oikeuskäytännössä on tapauksia, joissa yleispiirteisen kaavan mukaista vaihtoehtoa on tutkittu ja todettu se selvitysten perusteella toimimattomaksi. Selvityksin on nimenomaisesti osoitettava, että yleispiirteisen kaavan ja detaljikaavan väliselle eroavuudelle on olemassa hyväksyttävä maankäyttöllinen syy, jolloin detaljikaavassa on huomioitu riittävästi yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutus. Tämä käy ilmi seuraavasta ratkaisusta:

KHO 8.9.2016 t. 3760 (muu päätös) (Kytölä, Lahti)

Kytölän (10.) kaupunginosan asemakaavalla ja asemakaavan muutoksella suunniteltiin aiemmalle hajakentäma-alueelle pientalorakentamista. A, 20 muuta yksityishenkilöä ja Salpausselän luonnonystävät ry sekä Päijät-Hämeen lintutieteellinen yhdistys valittivat asiasta Itä-Suomen hallinto-oikeuteen. A, hänen asiakumppaninsa ja Salpausselän luonnonystävät ry perustelivat vaatimustaan kaavapäätöksen kumoamisesta etenkin sillä, että asumisen kaavoittaminen lähivirkistysalueelle oli maakunta- ja yleiskaavan vastaista, päätös johti luonnonympäristön erityisten arvojen hävittämiseen ja selvitykset olivat puutteellisia. Päijät-Hämeen lintutieteellinen yhdistys ry vetosi omasta puolestaan lähivirkistysalueen kaavoittamiseen yleiskaavan ohjausvaikutuksen vastaisesti asumista varten sekä alueen luonnonarvoihin ja puutteellisesti tehtyihin selvityksiin. Valituksiin antamassaan lausunnossa Lahden kaupunki toi nimenomaisesti esiin sen, että tarkemmassa suunnittelussa oli tarkoituksella poikettu yleiskaavasta, mutta poikkeamiseen oli maankäyttölliset perusteet.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi kaavapäätöksen kolmen korttelin osalta, sillä selvitysten perusteella ei voitu arvioida luonnonarvojen vaalimisen edellytyk-

sen täyttymistä liito-oravaan liittyen.¹⁵⁶ Muilta osin HaO hylkäsi valitukset. HaO omaksui sen kannan, että poikkeaminen yleiskaavasta ei kuitenkaan merkinnyt poikkeamista yleiskaavan keskeisistä periaatteista eikä vaarantanut kaavan tavoitteita. Selvitykset katsottiin riittäviksi, eikä kaavapäätös vaarantanut luonnon-arvoja.

Ensivalittajat valittivat hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een. A asiakumpaneineen ja Salpausselän luonnonystävät ry viittasivat aiemmin esitettyyn täydentäen sitä vielä selvitysten tarpeella ja luonnonarvojen huomioon ottamisella. Myös Päijät-Hämeen lintutieteellinen yhdistys ry uudisti lausumansa KHO:ssa. Lisäksi se totesi muun muassa, että yleiskaavassa suunnittelualue oli pääasiassa lähivirkistysaluetta, jonka laajuutta asemakaavassa pienennettiin. Lisäksi yleiskaavatasoisen virkistysyhteysvarauksen katsottiin kaventuvan huomattavasti ja pahimmillaan rakentamisen myötä jopa katkeavan. Yhdistyksen mukaan rakentaminen saattoi jopa johtaa luontoarvojen merkittävään heikentymiseen.

KHO hylkäsi valitukset. Se ei muuttanut HaO:n päätöksen lopputulosta ja ainoastaan viittasi HaO:n perusteluihin ja siellä sovellettuihin oikeusohjeisiin sekä KHO:ssa esitettyihin vaatimuksiin ja saatuihin selvitykseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenee, että kaupungin hallinto-oikeuteen toimittaman lausunnon mukaan yleiskaavasta oli asemakaavassa tietoisesti ja perusteltujen syiden nojalla vähäisesti poikettu. Muutokset johtuivat asemakaavan suunnittelussa ilmitulleista seikoista, jotka suurimmaksi osaksi koskivat maasto- ja maaperäolosuhteita ja joita ei ollut voitu yleiskaavatasolla ottaa huomioon. Asuintontteja oli siirretty osaksi yleiskaavan lähivirkistysalueille pääosin viemäröinnin tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi: Eräällä alueella maastonmuodot estivät viemäröinnin järjestämisen yleiskaavassa rakentamiseen osoitetulle alueelle tai aiheuttivat sen, että viemäri linja piti vetää juuri tiettyyn suuntaan. Toisaalle tuli alueella jo olevan rakentamisen takia joka tapauksessa rakentaa katu sekä vesi- ja viemäriputket, minkä vuoksi kunnallisteknisistä ja kustannussyistä uusia tontteja oli osoitettu kadun alkuun osittain lähivirkistysalueille. Yleiskaavan toimitila-aluevarauksista taas oli tehty poikkeamia sijoittaen niitä virkistysalueille, koska toinen varaus sijaitsi yksityisen maanomistajan asuintilan vieressä ja toinen alue oli liian pieni ja maaperältään huono.

Kuvatussa ratkaisussa KHO 8.9.2016 t. 3760 hallinto-oikeus lausui päätöksensä perusteluissa, että yleiskaavan ehdoton noudattaminen ei aina ole välttämätöntä, koska asemakaava perustuu tarkempaan tutkimukseen ja suunnitteluun. Siitä syystä perusteltu poikkeaminen on mahdollista, jos se ei hei-

¹⁵⁶ Itä-Suomen HaO 22.5.2015 nro 15/0155/3.

kennä yleiskaavan perustavanlaatuisia tavoitteita. Hallinto-oikeus, jonka perustelut KHO hyväksyi, katsoi tässä kaavamuotojen välisiin eroavuuksiin olleen hyväksyttävät perustelut ja toisaalta eroavuuksia kompensoidun osoittamalla yleiskaavan rakentamiseen varatuille alueille virkistysalueita. Ratkaisu osoittaa kuitenkin, että jo yleispiirteisessä kaavoituksessa tehtävien selvitysten laadulla on varsin suuri merkitys. Ei luonnollisesti ole kaavoitusprosessin sujuvuuden kannalta toivottavaa, että yksityiskohtaisessa kaavoituksessa joudutaan toteamaan, että yleispiirteisen kaavan maankäyttöratkaisu ei ole mahdollinen ja kaavataloudellisesti järkevä.

Myös Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 28.11.2014 nro 14/0360/1 vaadittiin hyväksyttävän maankäytöllisen syyn esittämistä poikkeamalle yleispiirteisestä kaavasta.¹⁵⁷ Tapauksessa kaupunki pyrki selvityksin osoittamaan, että osayleiskaavasta poikkeava maankäyttövaraus oli mahdollinen. Tarkoitus oli näyttää, että alueelle, jolla asuinrakentaminen oli osayleiskaavan mukaan kielletty, voitiin osoittaa asumista. Hallinto-oikeus ei tätä hyväksynyt, vaan totesi, ettei ollut edes esitetty mitään maankäyttöön liittyvää perustetta, joka oikeuttaisi käyttötarkoituksen muutoksen.

Turun HaO 28.11.2014 nro 14/0360/1 (Turku)

Ratapihankatu 51 -asemakaavamuutoksella osoitettiin asuinrakennusten kortteli-alue. Meidän Turku – Vårt Åbo ry valitti kaupunginvaltuuston kaavapäätöksestä ja vaati päätöksen kumoamista osayleiskaavan ohjausvaikutuksen vastaisena. Yhdistys kiinnitti huomionsa kaavamääräykseen, jonka mukaan osayleiskaavan mukaiselle keskustatoimintojen alueelle ei saanut sijoittaa asumista eikä toimintaa, joka aiheuttaa runsasta ajoneuvoliikennettä. Nämä tiedot kävivät ilmi myös kaavaselostuksesta. Alue ei edes soveltunut asumiskäyttöön melun ja ilmansaasteiden vuoksi.

Hallinto-oikeus hyväksyi valituksen ja kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen. Hallinto-oikeus totesi, että asiassa oli selvityksin pyritty osoittamaan, että asemakaavalla oli mahdollista poiketa voimassa olevasta yleiskaavasta. Uudella osayleiskaavalla oli ratkaistu laajemman ratapiha-alueen ja sen lähiympäristön maankäyttö yksittäiseen asemakaavamuutokseen verrattuna pidemmällä aikajänteellä, eikä se tässä ollut ollut ohjeena suppeaa asemakaavan muutosta laadittaessa. Kaavamuutoksen tulisi toteuttaa yleiskaavan tarkoitusta. Hallinto-oikeuden mukaan kaupunki ei ollut esittänyt mitään maankäyttöön liittyvää perustetta yhden tontin käyttötarkoituksen muuttamiseen yleiskaavasta poiketen. Se, että selvitykset tukivat jossain määrin mahdollisuutta sijoittaa alueelle asumista tiukoja melua ja turvallisuutta koskevia määräyksiä noudattaen, ei ollut riittävä peruste näin merkittävään poikkeamiseen.

¹⁵⁷ Ratkaisu on julkaistu Edilex-lakitietopalvelussa, mikä lisää sen merkitystä.

Vaatus maankäytöllisen syyn esittämisestä rajoittaa selvitysten johtopäätösten perusteella tehtäviä eroavuuksia. Aluevarauksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyy tässä suhteessa kiinnostavia kysymyksiä. Miten on kohdeltava tilannetta, jossa yleispiirteisen kaavan mukainen ratkaisu osoittautuu tarkemmissa selvityksissä kustannustehokkuudeltaan heikoksi? Nähdäkseni tämänkaltaisesta syystä tehtävä eroavuus yleispiirteisestä kaavasta voi olla hyväksyttävä, jos muutoin yleispiirteisen kaavan mukainen ratkaisu sellaisenaan olisi käytännössä mahdoton ja suhteettoman kallis toteuttaa. Ratkaisussa KHO 28.6.2016 t. 2856 eroavuus kuitenkin sallittiin, kun yleiskaavan mukainen rakentaminen oli jossain määrin vaikeampaa ja kalliimpaa kuin ranta-asemakaavassa osoitettu vaihtoehto eivätkä luonto- ja maisemaselvitykset estäneet rakennuspaikkojen siirtoa vastarannalle.

KHO 28.6.2016 t. 2856 (Parainen)

Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt Paraisten kaupungissa Iniön kylässä sijaitsevalle saarella maanomistajan laatiman Johansholman ranta-asemakaavan, jolla oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa alun perin itärannalle osoitetuista rakennuspaikoista kolme neljästä siirrettiin länsirannalle. Länsiranta oli yleiskaavan mukaan maa- ja metsätalousvaltaista aluetta, jolla oli maisemallista merkitystä (MU). Yksityinen valittaja saattoi kaavapäätöksen lainmukaisuuden hallinto-oikeuden harkittavaksi. Valittajan mukaan yleiskaavassa omaksuttu rakennuspaikkojen sijoittelu oli maankäytöllinen perusratkaisu, josta poikkeaminen edellytti painavaa perustetta. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan ranta-asemakaavassa oli tutkittu tarkemmin tilan rakennettavuutta, minkä seurauksena hyväksytty kaava tarkensi yleiskaavaa ja huomioi paikalliset erityisolosuhteet yleiskaavatasoista maankäyttöratkaisua paremmin. Kaavan laatimisesta vastannut maanomistaja puolestaan totesi selityksessään, että yleiskaavasta poikkeamiselle oli perustellut syyt: Rakentamisen osoittaminen itärannalle ei ollut tarkoituksenmukaista eikä siihen käyttötarkoitukseen soveltuvaa, ja länsirannalle voitiin rakentaa aiheuttamatta yleiskaavan vastaista haittaa luonnonmaisemalle. Lisäksi näin rakentamaton alue ja rantaviivaa turvattiin laajemmin kuin yleiskaavassa.

Turun hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja katsoi rakennuspaikkojen siirron sallituksi.¹⁵⁸ Perusteluina olivat, että rakentamisen mitoitus tai rakentamisesta vapaan rannan määrä ei ollut vähentynyt ja että kaavaselvitykset maisema- ja luontoarvoista eivät muodostaneet estettä siirrolle. Hallinto-oikeudessa kyse oli myös vuorovaikutusmenettelyn toteutumisesta, kulkuyhteyksien järjestämisestä, rakentamisen ja maankäytön sopeutumisesta rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön sekä ympäristöarvojen huomioon ottamisesta.

¹⁵⁸ Turun HaO 16.6.2015 nro 15/0153/1.

Yksityishenkilö valitti hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen KHO:een vaatien sen kumoamista. Valittaja esitti aiemmat valitusperusteensa uudistaen, että kaavapäätös poikkasi ohjausvaikutuksen tulkinnan osalta vakiintuneesta linjasta ja oli näin myös yhdenvertaisen kohtelun vastainen. Kaupunginhallituksen selityksessä katsottiin yleiskaavasta poikkeavaa rakentamisen sijoittelua tutkitun riittävästi. Maanomistaja piti selityksessään poikkeamisen perusteita tässä tapauksessa riittävinä ja hyväksyttävinä.

KHO hylkäsi valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Päätöksen muuttamiseen ei katsottu olleen perusteita huomioon ottaen hallinto-oikeuden päätös sekä vaatimukset ja selvitys korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vastoin ratkaisussa omaksuttua kantaa yleispiirteisen kaavan mukaisen vaihtoehdon muodostuminen hieman odotettua vaikeammaksi ja siten kalliimmaksi ei yleensä nähdäkseni voisi muodostaa perusteltua syytä, joka oikeuttaisi yleispiirteisen kaavan ja yksityiskohtaisen kaavan välisen eroavuuden. Harkinnassa on kuitenkin nähtävä kaava kokonaisuutena. Erityisesti yleispiirteisestä kaavasta tehtävän eroavuuden vaikuttaessa samalla heikentävästi muihin yleispiirteisellä kaavalla turvattuihin tärkeisiin arvoihin – kuten tässä maisema-arvoihin – on kustannussyillä perusteltaviin eroavuuksiin suhtauduttava varauksella.

3.2.3 Aluevarauksen vanhentuneisuus hyväksyttävän eroavuuden perusteena

Eroavuutta yleispiirteisen ja yksityiskohtaisen kaavan välillä voi puoltaa yleispiirteisessä kaavassa osoitetun aluevarauksen vanhentuneisuus. Johtopäätös nousi esiin myös toisessa haastattelussa.¹⁵⁹ Ohjaavan kaavan aluevarauksen vanhentuneisuudesta johtuva eroavuus yleispiirteisen kaavan aluevarauksesta on ollut käsillä ratkaisussa Turun HaO 20.10.2014 nro 14/0289/1. Siinä eroavuus yleiskaavasta sallittiin, koska yleiskaavan aluevaraus perustui sellaiselle toiminnalle, jonka tarve oli sittemmin muuttunut ja jota vastaavalle rakentamiselle kaupungilla ei ollut tarvetta.¹⁶⁰

Turun HaO 20.10.2014 nro 14/0289/1 (Rauma)

Asemakaavoitettu alue oli yleiskaavassa palvelujen ja hallinnon aluetta ja kuului myös UNESCO:n maailmanperintökohteen suojavyöhykkeeseen. Puhelinlaitoksen korttelin 212 asemakaavamuutoksella alue muutettiin asuin-, liike- ja toimistorakennusten käyttöön ja UNESCO-aluevaraus säilytettiin. Valittajat hal-

¹⁵⁹ Haastattelu 1.

¹⁶⁰ Ks. myös Turun HaO 24.3.2016 nro 16/0069/1 (Turku).

linto-oikeudessa olivat kaksi yksityistä ja asunto-osakeyhtiö. Asunto-osakeyhtiö väitti, että kaava oli yleiskaavan vastainen mm. sillä perusteella, että yleiskaavan mukaan alueelle olisi tullut sijoittaa palveluita ja asemakaavassa alue varattiin pääosin asumisen käyttöön.

Hallinto-oikeus hylkäsi valitukset. Tuomioistuin katsoi, että yleiskaavasta oli tässä tapauksessa poikettu perustellusta syystä. Yleiskaavamääräyksen taustalla oli puhelinlaitoksen toiminta, mutta toiminta ja sen tilatarpeet olivat sittemmin muuttuneet. Alue oli tämän myötä jäänyt osittain tarpeettomaksi, minkä lisäksi kaupungin ilmoituksen mukaan sillä ei ollut tarvetta uudelle hallinnolliselle rakentamiselle. Lisäksi hallinto-oikeus piti merkittävänä alueen keskeistä sijaintia kaupunkirakenteessa sekä selvityksiä muusta maankäytöstä. Kyse oli hyväksyttävästä täydennysrakentamisesta. Hallinto-oikeudessa oli kyse myös kaavamerkintäasetuksen ja rakentamismääräyskokoelman vaatimusten sekä asemakaavan eräiden muiden sisältövaatimusten täyttymisestä.

Edellä kuvattu tilanne vastaa käytännössä nykyistä MRL 42 §:n 4 momenttia, joka oikeuttaa poikkeamaan ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta. Voidaankin kyseenalaistaa, kuinka suuri kaavoituksen nopeutumiseen liittyvä hyöty on saatavissa uuden, nimenomaisen poikkeussäännöksen myötä, jos eroavuudet yleispiirteisestä kaavasta ovat jo aikaisemmin olleet mahdollisia kaavan tietyn osa-alueen vanhentuneisuuden perusteella. Todennäköisesti säännöksen laeva sanamuoto synnyttää tulkintaongelmia, jotka kohdistuvat pelkkää poikkeamisen hyväksyttävyyden arvioimista laajemmalle ja edellyttävät poikkeamisen edellytysten merkityssisällön arvioimista.¹⁶¹

3.2.4 Olemassa olevasta maankäytöstä johtuvat syyt maankäyttöratkaisun eroavuuden perusteena

Tarkastellun oikeuskäytännön perusteella suunnittelualueella olemassa oleva rakentaminen voi tehdä eroavuuden ohjaavasta kaavasta tarpeelliseksi tai ainakin hyväksyttäväksi. Nostan tästä esiin kaksi keskenään hieman erilaista esimerkkiä. Ratkaisussa Turun HaO 17.12.2014 nro 14/0376/1 olemassa olevaa sairaalatoimintaa voitiin asemakaavan muutoksella hyväksyttävästi laajentaa, vaikka sairaalatoimintoja koskevia merkintöjä ei sisältynyt lainkaan suunnittelua ohjanneeseen yleiskaavaan. Päätöksessä KHO 14.11.2016 t. 4824 maakun-

¹⁶¹ Tähän tapaan myös haastattelu 1, jossa arvioitiin tulkintaongelmaksi nousevan muun muassa, onko yleiskaava ollut ilmeisen vanhentunut ja sopeutuuko asemakaava yleiskaavan kokonaisuuteen ja mitä se tarkoittaa. Vastaavasti haastattelussa 2 ennakoitiin vaikeita tulkintaongelmia. Säännös nähtiin kenties vääränlaisena välineenä toteuttaa prosessien joustavoittamis- ja nopeuttamistavoitteita.

takaavaan puolestaan sisältyi yksiselitteinen suunnittelumääräys, jonka mukaan suunniteltaessa loma-asutusta meren tai vesistön ranta-alueelle tuli rakentamattomaa rantaviivaa varata mahdollisimman yhtenäisinä kokonaisuuksina vähintään 40 % suunniteltavan alueen rantaviivasta. Alueen rakentamistehokkuus oli kuitenkin jo vanhastaan niin suurta, ettei suunnittelumääräystä voitu toteuttaa, vaan vapaan rannan osuudeksi muodostui 32,6 %. Hallinto-oikeus päätteli maakuntakaavan olleen riittävällä tavalla ohjeena.

Turun HaO 17.12.2014 nro 14/0376/1 (Turku)

Turunmaan sairaalan asemakaavan muutosalue oli maakuntakaavassa taajamatoimintojen aluetta ja yleiskaavassa kerrostalovaltaista asuinalueita. Asemakaavan muutoksella jo olemassa olevaa sairaalaa laajennettiin osoittamalla sairaalan tontin ja viereisten tonttien muodostama kokonaisuus sosiaalitointa ja terveydenhuoltoa palvelevia rakennuksia varten. Sairaalarakennus merkittiin rakennusteollisesti ja kaupunkikuvallisesti erittäin arvokkaaksi suojeltavaksi rakennukseksi. Lisäksi alueelle osoitettiin asumista ja liikerakennuksia.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry vaati kaavapäätöksen kumoamista hallinto-oikeudessa mm. yleiskaavan ohjausvaikutuksen vastaisena. Sairaala sijaitsi yleiskaavan kerrostalovaltaisella alueella. Yhdistyksen mukaan sairaala itä ei ollut asumiselle tarpeellinen julkinen tai yksityinen palvelu, jonka sai alueelle sijoittaa.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Sen mukaan selvitykset olivat myös vaihtoehtotarkastelun näkökulmasta riittäviä siihen nähden, että sairaalatoimintojen laajentaminen lähtökohtana jo rajoitti mahdollisia kaavoitusvaihtoehtoja. Ohjausvaikutuksesta HaO totesi, että sairaalatoiminnan sijaitessa yleiskaavan mukaisessa asuinkorttelissa ei yleiskaavassa sen yleispiirteisyyden vuoksi ollut sairaalatoimintaa koskevaa aluevarausta. Koska asemakaavan muutoksella laajennettiin ja kehitettiin olemassa olevia sairaalatoimintoja, oli yleiskaava ollut riittävästi ohjeena. Maankäyttö ei käyttötarkoitukseltaan eronnut kaavamuutosalueella olevasta rakentamisesta. Hallinto-oikeus arvioi myös selvitysten riittävyyttä, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistämistä, maanomistajien yhdenvertaista kohtelua ja asemakaavan muita sisältövaatimuksia. KHO ei myöntänyt asiassa valituslupaa.¹⁶²

KHO 14.11.2016 t. 4824 (Turku)

Kaupunginvaltuusto hyväksyi Harjattula-nimisen asemakaavan, jolla alueelle suunniteltiin loma-asumista, vähäisissä määrin pysyvää asumista, katualueita, julkinen kulkuväylä, ajoyhteyksiä, puisto- ja virkistysalueita, venevalkamia, pysäköintialueita ja vesialueita. Suunnittelua ohjasi maakuntakaava, jossa alue oli

¹⁶² Ks. KHO 15.5.2015 t. 1304.

maa- ja metsätalousvaltaista aluetta. Siellä kuitenkin sallittiin haja-asutusmainen pysyvä tai loma-asutus sekä jokamiehen oikeuksien mukainen ulkoilu ja retkeily. Suunnittelumääräyksen mukaan rakentamatonta rantaviivaa tuli jättää mahdollisimman yhtenäisinä kokonaisuuksina vähintään 40 % suunniteltavan alueen rantaviivasta. Maakuntakaavaan kuului myös virkistysalueita, ulkoilureittivaraus ja veneilyreitti.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry vaati kaavapäätöksen kumoamista hallinto-oikeudessa muun ohella maakuntakaavan ohjausvaikutuksen vastaisena. Sen mukaan asemakaavassa ei ollut noudatettu maakuntakaavan maankäyttövarauksia eikä määräystä vapaan rannan määrästä.

Turun hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.¹⁶³ Ohjausvaikutuksen noudattamisesta todettiin, että alueella olemassa oleva maankäyttö sekä maakuntakaavan yleispiirteisyys huomioon ottaen maakuntakaava oli ollut riittävästi ohjeena. Maakuntakaavan määräystä vapaan rannan määrästä ei olisi ollut olemassa olevan rakentamisen laajuuden vuoksi edes mahdollista toteuttaa. Kyse oli myös päättäjien esteellisyys, selvitysten riittävyyden, maisema- ja luonnonarvojen turvaamisen sekä yleis- ja asemakaavan sisältövaatimusten täyttymisen arvioinnista.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry valitti edelleen KHO:een ja vaati hallinto-oikeuden ja kaupunginvaltuuston päätösten kumoamista. Yhdistyksen mukaan oli virheelistä tulkita, että vapaan rannan määrää koskevalla kaavamääräyksellä ei ollut asiassa merkitystä, kun rakentamisen johdosta määrä oli jo alitettu. Vapaita rantoja vähennettiin maakuntakaavan vastaisesti.

KHO ei valituksen johdosta muuttanut päätöksen lopputulosta. Päätöksessään KHO arvioi enää esteellisyyttä. Muista valitusperusteista se ei erikseen lausunut mitään.

Samaan tapaan edellä ratkaisussa KHO 8.9.2016 t. 3760 olemassa olevan rakentamisen johdosta asemakaava-alueelle tuli joka tapauksessa rakentaa katu sekä vesi- ja viemärijohdot, minkä vuoksi rakentamista oli voitu suunnitella kyseiselle alueelle yleiskaavan aluevarauksen sijaan.¹⁶⁴ Kysymys on siten tilanteista, joissa olemassa olevan rakentamisen vuoksi yleispiirteisen kaavan noudattaminen sellaisenaan on käynyt epätarkoituksenmukaiseksi. Alueella ennestään sijaitseva rakentaminen saattaa olla jopa esteenä ohjausvaikutuksen tarkalle noudattamiselle.¹⁶⁵

¹⁶³ Turun HaO 15.10.2015 nro 15/0256/1.

¹⁶⁴ Ratkaisusta ks. luku 3.2.2.

¹⁶⁵ Ks. KHO 14.11.2016 t. 4824 (Turku); Helsingin HaO 7.2.2014 nro 14/0068/5 (Espoo), jossa alueen rakentamisperiaatteista oli jo ennen laadittua asemakaavaa poikettu. Esittely luvussa 2.2.1.

3.2.5 Kunnan strategiset linjaukset kaavamuotojen eroavuutta puoltavana seikkana

Kaavapäätösten taustalla on moniulotteisia tavoitteita. Tarkastelemani oikeuskäytännön perusteella yleispiirteisestä kaavasta tehtävä eroavuus voi osaltaan ja muiden tavoitteiden ohella johtua kunnan strategisesta linjauksesta maankäytön suunnittelussa. Tämän osoittaa Hangon Länsisatamaa koskeva tapaus KHO 2016:59.¹⁶⁶ Siinä makasiinirakennusta ei suojeltu, vaikka yleiskaava kiistatta sisälsi suojelumääräyksiä. Vaikka ratkaisussa suurin painoarvo on ollut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja asemakaavan sisältövaatimusten keskinäisellä punninnalla, kaupungin intressissä kuitenkin oli samalla kehittää alueen satamatoimintaa, mikä olisi estynyt rakennuksen suojelulla.

Strategisten linjausten merkitystä yhtenä elementtinä arvioitaessa ohjaavan kaavan ja detaljikaavan eroavuuksia tukevat myös aiemmin käsitellyt ratkaisut Turun HaO 20.10.2014 nro 14/0289/1¹⁶⁷ ja Turun HaO 17.12.2014 nro 14/0376/1¹⁶⁸. Ensimmäisessä ratkaisussa kyse oli ennen kaikkea puhelintoimintaa varten osoitetun aluevarauksen vanhentuneisuudesta, mutta osaltaan myös siitä, että kaupunki ei ilmoituksensa mukaisesti ollut suunnittelemassa uutta hallinnollista rakentamista. Toisessa ratkaisussa ensisijainen tavoite lienee ollut olemassa olevan sairaalatoiminnan laajentaminen, mutta päätös sairaalan laajentamisesta heijastaa myös kunnan intressejä siitä, millaiseen rakentamiseen se haluaa keskittyä alueella. Kaavoittajan näkökulmasta voisikin olla kohtuutonta, että toimintaa, joka jo sijaitsee alueella, ei voitaisi kehittää, koska ylemmänasteisen kaavan ohjausvaikutus estää sen.

Myös päätöksessä KHO 2008:60 hallinto-oikeusvaiheessa todettiin, että sahan toiminnan laajentamisella ja kehittämällä oli suurta elinkeinopoliittista merkitystä koko kunnalle ja maakunnalle. Samanaikaisesti korostettiin, että poikkeama oli pienialainen maakuntakaavan aluevarauksen kokoon suhteutettuna. KHO:ssa hallinto-oikeuden perustelut hyväksyvää kantaa edusti kuitenkin vain esittelijän eriävä mielipide. Kaupungin kaavapäätös kumoutui sillä perusteella, että teollisuusalueen laajentaminen asuinrakennusten alueelle oli maanomistajille kohtuuton ratkaisu ja heikensi oleellisesti heidän elinympäristöään.

KHO 2008:60 (Luvia)

Asemakaavoitettu alue oli maakuntakaavassa teollisuustoimintojen aluetta, jonka ympärillä oli maa- ja metsätalousvaltaista aluetta ja vähän maa- ja metsätalousaluetta. Luvian kunnan Sahan alueen asemakaavassa ja asemakaavan

¹⁶⁶ Ratkaisu esitellään luvussa 2.2.2.

¹⁶⁷ Esittely edellä luvussa 3.2.3.

¹⁶⁸ Esittely edellä luvussa 3.2.4.

muutoksessa sallittiin teollisuusrakennusten korttelialueen laajeneminen kolmen asuinkäytössä olevan kiinteistön alueelle.

H, P ja S esittivät valituksessaan hallinto-oikeudelle muun muassa, että kaavapäätös oli valittajien kannalta kohtuuton, se ei täyttänyt terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön asettamia vaatimuksia eikä sahan laajentumisvaihtoehtoja ollut selvitetty riittävästi tai edes esitetty. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Sen mukaan sahan laajentumisvaihtoehtoja oli selvitetty ja todettu teollisuuden, asuinrakennusten, valtatie- ja maisemaa koskevan seutukaavamääräyksen rajoittavan laajenemissuuntia niin, että nyt omaksuttu ratkaisu oli ainoa mahdollinen. HaO korosti myös sahan elinkeinopoliittista arvoa, poikkeamisen pienialaisuutta suhteessa maa- ja metsätalousvaltaisen alueen kokoon ja sitä, että Satakuntaliitto oli aiemmin hyväksynyt poikkeamisen. HaO:n näkemyksen mukaan kaavasta johtuva haitta valittajille oli välttämätön lainmukaisen asemakaavan aikaansaamiseksi.

H, P ja S valittivat KHO:een. Valituksessa vedottiin kaavan kohtuuttomuuteen, selvitysten riittämättömyyteen ja seutu- ja oikeusvaikutuksettomien osayleiskaavan vastaisuuteen. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston päätökset katsoen, että kaava rikkoi kohtuuttomuuskieltoa maanomistajia kohtaan. KHO:n mukaan sahan lisäämisen tarve ei oikeuttanut poikkeamaan kohtuuttomuuskiellosta, kun asemakaavalla asetettu rajoitus oli huomattava. Kaava ei täyttänyt vaatimusta elinympäristön terveellisyydestä ja salli elinympäristön laadun merkityksellisen heikentämisen. Ratkaisuun sisältyi esittelijän eriävä mielipide. Sen mukaan sahan laajentumisvaihtoehdot oli tutkittu riittävällä tavalla ja valittajille aiheutuva kohtuuton haitta oli välttämätön, kun otettiin huomioon elinympäristön heikentyminen jo entuudestaan teollisuuden johdosta. Esittelijä päätyi siihen, ettei hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ollut tarvetta muuttaa.

3.2.6 Elinympäristön heikentämiskiellon ja kohtuuttomuuskiellon merkitys arvioitaessa hyväksyttävää eroavuutta

Asemakaavan sisältövaatimuksista seuraa, että yksityiskohtaiseen kaavaan on mahdollisesti tehtävä täsmennyksiä tai muutoksia yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksesta huolimatta.¹⁶⁹ Sisältövaatimukseen kuuluvat muun muassa elinympäristön heikentämisen kiello ja kohtuuttomuuskiello.¹⁷⁰ Elinympäristön heikentämisen kiellon nojalla on kiellettyä aiheuttaa asemakaavalla kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole pe-

¹⁶⁹ Hallberg ym. 2015, s. 365. Sisältövaatimuksista asemakaavan osalta ks. MRL 54 §:n 2–3 mom. ja ranta-asemakaavan osalta MRL 73 §:n 1–2 mom.

¹⁷⁰ HE 101/1998 vp, s. 79–80; Hallberg ym. 2015, s. 393 ja 395.

rusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen.¹⁷¹ Säännös ei aseta ehdotonta kieltoa olla muuttamatta elinympäristöä, mutta kaavan on oltava tarkoituksenmukainen. Elinympäristön merkityksellinen heikkeneminen voidaan hyväksyä, ellei sitä voida kaavan tavoite huomioiden välttää.¹⁷² Kaavaratkaisussa elinympäristöön kohdentuvat heikentymisvaikutukset tulee kuitenkin minimoida.¹⁷³

Kohtuuttomuuskielto taas merkitsee, että asemakaavalla ei saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa kohtuutonta haittaa. Kohtuuttomien rajoitusten kielto on pääsääntö, josta poikkeamiseksi on oltava erityisiä syitä. Edellytyksenä on, että rajoitus tai haitta on vältettävissä kaavalle asetettavista tavoitteista tai vaatimuksista syrjäyttämättä. Esitöiden mukaan puheena olevat tavoitteet ja vaatimukset voivat olla MRL 54 §:n mukaisia tai yleisempiä kaavan laatimistavoitteita taikka koskea vain tiettyä kaavaa.¹⁷⁴ Mitä kaavalle asetettavista vaatimuksista on lausuttu, näyttäisi siis viittaavan myös 1 momentissa säädettyyn ohjausvaikutukseen.

Tutkimuksellinen lähtökohtani oli, että MRL 54 §:n 3 momentissa säädettyillä elinympäristön heikentämisen kiellolla ja kohtuuttomuuskiellolla voisi olla kahdenlaisia vaikutuksia ylemmänasteisen kaavan ohjausvaikutuksen tulkintaan. Jos ylemmänasteisen kaavasta halutaan asemakaavassa tehdä vähäinen eroavuus, voi eroavuus kuitenkin olla kielletty, jos se johtaa kieltojenvastaiseen lopputulokseen. Toisaalta kielloilla voitaisiin osaltaan perustella ohjausvaikutuksen rajoissa sallittuja eroavuuksia. Suoraa oikeuskirjallisuuden tukea tulkinnolle ei löydy. Tulkintaa kuitenkin puoltavat MRL:n esitöistä ilmenevä sekä oikeuskäytännössä havaittava kieltojen periaatteellinen merkitys.¹⁷⁵ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2008:60¹⁷⁶ teollisuusrakennusten korttelialueen laajentaminen asemakaavalla valittajien asuinkiinteistöille mahdollisti sen, että teollisuustoimintoja voitiin sijoittaa suoraan asuinkiinteistöjen läheisyyteen, sekä synnytti kiinteistöjä koskevan lunastusmahdollisuuden. Nämä seikat johtivat valittajien elinympäristön merkitykselliseen heikentämiseen ja kohtuuttoman rajoituksen asettamiseen. Se, että kunta halusi laajentaa sahatoimintaa, ei KHO:n mukaan oikeuttanut kiinteistöjen menettämisen perustavan kaavan laatimista.¹⁷⁷

Oletustani siitä, että heikentämis- ja kohtuuttomuuskielloin voitaisiin yhtäältä rajoittaa ja toisaalta perustella kaavamuotojen välisten eroavuuksien hyväksyttävyyttä, puoltaa kaavaratkaisussa tehtävä kokonaisharkinta, jossa hyö-

¹⁷¹ Hallberg ym. 2015, s. 394.

¹⁷² Ekroos – Majamaa 2018, s. 274.

¹⁷³ HE 101/1998 vp, s. 79; Ekroos – Majamaa 2018, s. 274.

¹⁷⁴ HE 101/1998 vp, s. 79.

¹⁷⁵ Merkityksestä ks. HE 101/1998 vp, s. 79.

¹⁷⁶ Ratkaisu KHO 2008:60 esitellään tarkemmin luvussa 3.2.5.

¹⁷⁷ Ks. kieltojen merkityksestä myös esim. KHO 2004:33 (Hamina).

dyt ja haitat punnitaan niin maankäytön kuin maanomistajankin kannalta.¹⁷⁸ Suunniteltu toiminto on sijoitettava niin, että se heikentää elinympäristöä mahdollisimman vähän.¹⁷⁹ Samoin, jos havaitaan kohtuutonta haittaa aiheutuvan maanomistajalle, on tutkittava, onko rajoitus välttämätön, jotta saadaan aikaan muilta osin lain vaatimukset täyttävä asemakaava. Mikäli kaava voidaan toteuttaa muulla tavalla aiheuttamatta kohtuutonta rasitusta tai haittaa ja niin, että se edelleen täyttää muut asemakaavan vaatimukset, on valittava tällainen vaihtoehto.¹⁸⁰ Kysymys on kokonaisvaltaisesta harkinnasta, jossa punnitaan kaavan sisältövaatimuksia ja kohtuuttomuutta vastakkain ja arvioidaan, onko maanomistaja velvollinen sietämään kyseisen rasituksen tai haitan. Kohtuuttomuuskielto rajoittaa kunnan harkintavaltaa asemakaavoituksessa.¹⁸¹ Ohjausvaikutusta on noudatettava, jos siitä yleispiirteisestä kaavasta tehtävä eroavuus rikkoisi näitä kieltoja, kuten edellä ratkaisu KHO 2008:60 osoittaa.¹⁸² Mainittujen seikkojen johdosta on ajateltavissa, että elinympäristön merkittävä heikkeneminen ja kohtuuttomuus maanomistajalle voisivat joissakin tilanteissa olla sellainen maankäytöllinen syy, joka voisi muodostaa hyväksyttävän perusteen asemakaavan eroavuudelle yleispiirteisestä kaavasta.

Kohtuuttomuuskieltoon liittyy läheisesti MRL 101 §.¹⁸³ Säännöksen mukaan tilanteessa, jossa maa on asemakaavassa olevan määräyksen nojalla osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai tietyin edellytyksin valtio on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen. Kohtuullista hyötyä arvioitaessa otetaan huomioon yleiskaavasta tai ranta-asemakaavasta maanomistajalle johtuva hyöty. Hyöty punnitaan kokonaisuutena ottamalla huomioon kaikki maa, jonka maanomistaja omistaa kaava-alueella.¹⁸⁴ Läheisestä yhteydestä huolimatta MRL 54.3 §:llä ja MRL 101 §:llä on eri tehtävät. Kohtuuttomuuskielto vaikuttaa kunnan harkintavaltaan rajoittavasti, kun taas lunastus- tai korvausvelvollisuuden ilmaiseva MRL 101 § turvaa maanomistajan omaisuudensuojaa, jos kohtuuton rajoitus tai haitta joudutaan saattamaan voimaan MRL 54.3 §:n nojalla. MRL 101 §:n soveltaminen on erotettava MRL 54.3 §:n mukaisesta harkinnasta.¹⁸⁵ Katson, että korvaus- tai lunastusvelvollisuus on siinä määrin ase-

¹⁷⁸ Hallberg ym. 2015, s. 395–396.

¹⁷⁹ HE 101/1998 vp, s. 79.

¹⁸⁰ Hallberg ym. 2015, s. 396.

¹⁸¹ Häkkänen 2016, s. 185.

¹⁸² Esittely edellä luvussa 3.2.5.

¹⁸³ Häkkänen 2016, s. 185–186.

¹⁸⁴ Ekroos – Majamaa 2018, s. 562–563.

¹⁸⁵ Häkkänen 2016, s. 185–186.

makaavan sisältövaatimusten punninnasta erillinen säännös, että sillä ei liene erityistä merkitystä harkittaessa sitä, voiko kunta tehdä yleispiirteisestä kaavasta hyväksyttävän eroavuuden kohtuuttomuuskiellon nojalla.

Oletukseni kieltojen merkityksestä, kun arvioidaan yleispiirteisen kaavan ja yksityiskohtaisen kaavan keskinäisen eroavuuden hyväksyttävyyttä, sai vahvistusta tarkastellusta oikeuskäytännöstä. Ratkaisussa KHO 8.9.2016 t. 3760 yleiskaavan mukaista toimitila-aluevarausta muutettiin asemakaavassa sillä perusteella, että toinen suunnitelluista rakennuksista sijaitsi yksityisen maanomistajan asuintilan vieressä.¹⁸⁶ Hallinto-oikeus piti aluevarauksen siirtoa hyväksyttävänä. Vaikka asiasta ei lausuttu suoraan mitään, lienee kaupunginvaltuuston tekemän ratkaisun ja tuomioistuimen argumentaation taustalla ajatus siitä, että toimitilan sijoittaminen asumisen välittömään läheisyyteen olisi ollut elinympäristön heikentämiskiellon tai kohtuuttomuuskiellon vastaista.

Toisessa haastattelussa nousi esiin, että kaava on kokonaisuus, jossa sen sisältövaatimukset on otettava yhtäläisesti huomioon. Kokonaisuus ei saisi muodostua esimerkiksi maanomistajalle kohtuuttomaksi.¹⁸⁷ Sekä elinympäristön heikentämiskielto että kohtuuttomuuskielto ovat MRL:n esitöiden mukaan painavia säännöksiä niin kuin aiemmin tässä luvussa perustelin.¹⁸⁸ Mahdollisena voidaan pitää sitä, että yleispiirteisen kaavan ratkaisuista aiheutuu tarkemmissa selvityksissä todettavaa elinympäristön merkittävää heikkenemistä tai kohtuuton lopputulos, joka on vältettävissä omaksumalla niin kutsuttu hyväksyttävä eroavuus ylemmätasoisesta kaavasta. Nähdäkseni kyse on tällöin yhtä painavasta ja hyväksyttävästä maankäytöllisestä perusteesta omaksua asemakaavassa yleispiirteisestä kaavasta eroava maankäyttöratkaisu kuin ne muut havaitsemani tilanteet, joissa eroavuudet yleispiirteisestä kaavasta on sallittu.

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että kohtuuttomuuskiellot koskevat jo maakuntakaavan ja yleiskaavan laatimista. MRL 28 §:n 4 momentin nojalla maakuntakaavaa laadittaessa on pidettävä silmällä sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Vastaavasti yleiskaava ei MRL 39 §:n 4 momentin nojalla saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Riittävin selvityksin on varmistettava, että yleispiirteisen kaavan kohtuuttomuuskielto myös tosiasiasa toteutuu ja se otetaan huomioon alemmanasteisessa kaavassa.¹⁸⁹ Maakuntakaava sinällään on melko harvoin kohtuuton, koska yleensä maankäyttöä ei ratkaista

¹⁸⁶ Ks. edellä luku 3.2.2.

¹⁸⁷ Haastattelu 1.

¹⁸⁸ HE 101/1998 vp, s. 79.

¹⁸⁹ Jääskeläinen ym. 2018, s. 169. Selvityksin osoitetaan, että kaava täyttää MRL:n sisältövaatimukset ja toteuttaa yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutusta. Ks. myös Hallberg ym. 2015, s. 201.

kiinteistökohtaisesti, mutta epäselvän kaavan perusteella kohtuuttomuutta ei voida edes arvioida.¹⁹⁰ Yleiskaavan pohjalta taas tulee voida laatia asemakaava, ja kohtuuttomuus arvioidaan yleiskaavatasolla. Tähän verrattuna asemakaavassa kaavan tavoitteet menevät maanomistajan tai muun oikeudenhaltijan oikeuksien edelle.¹⁹¹ Näin ollen onkin arvioitava, että asemakaavoituksessa ei tulisi kovin helposti joutua siihen tilanteeseen, että yleispiirteisen kaavan maankäytöratkaisun ottaminen asemakaavan perustaksi johtaa asemakaavan kohtuuttomuuteen. Toisin sanoen onnistuneessa kaavaprosessissa kohtuuttomuuskielto ei voi muodostaa tyypillistä maankäytöllistä syytä erota yleispiirteisen kaavan aluevarauksesta, koska kohtuuttomuusnäkökohdat tulevat huomioiduiksi jo yleispiirteisessä kaavoituksessa.

Mikäli hyväksyttävää eroavuutta yleispiirteisestä kaavasta kuitenkin perustellaan sillä, että muutoin asemakaava on elinympäristön heikentämiskiellon tai kohtuuttomuuskiellon vastainen, tulee huolehtia siitä, ettei ero johda ristiiriitaan ylemmänasteisen kaavan keskeisten ratkaisujen ja periaatteiden kanssa. Tämä on tavanomainen lähtökohta yleensäkin, kun arvioidaan aluevarausten eroavuuksia yleispiirteisen kaavan ja asemakaavan välillä.¹⁹² Tässä yhteydessä voidaan nostaa esiin ratkaisu KHO 26.10.2017 t. 5411. Ratkaisussa arvioitiin, sallivatko rantayleiskaavan määräykset ranta-asemakaavassa muodostetun tiheän rakentamisen. Yksityishenkilö A asiakumppaneineen vaati hallinto-oikeuden päätöstä kumottavaksi, koska hallinto-oikeus oli väitetysti soveltanut rantayleiskaavan ohjausvaikutusta virheellisellä tavalla, joka oli maanomistajien kannalta kohtuuton. Valittajien näkemys oli, että asutuksen mitoitus noudatti samoja periaatteita kuin muissa alueen jo lainvoimaisissa ranta-asemakaavoissa.

KHO 26.10.2017 t. 5411 (muu päätös) (Hanko, Björkskär)

Hangon kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt Björkskärin ranta-asemakaavan, jolla loma-asutusta ja kiinteää asutusta sekä järjestettiin uudelleen että muodostettiin ottaen huomioon arvokas luonnonympäristö, suojelualueet sekä vanha kulttuuriympäristö. Rantayleiskaavassa alue oli pääosin harvan loma-asutuksen aluetta (RA²), jolle ei sallittu muodostaa taaja-asutusta. Tiheän loma-asutuksen alue oli osoitettu erikseen.

¹⁹⁰ Hallberg ym. 2015, s. 203; Jääskeläinen ym. 2018, s. 257. Usein maakuntakaavan kohtuuttomuus liittyy siihen, että valtaosa maanomistajan maista joutuu toimenpidekieltoon, ks. Jääskeläinen ym. 2018, s. 257.

¹⁹¹ Hallberg ym. 2015, s. 296.

¹⁹² Eroavuuksien hyväksyttävyydestä ks. Haapanala ym. 2002, s. 40. Hyväksytyt eroavuuksia yleispiirteisestä kaavasta on käsitelty edellä luvussa 2.1.

Hangon ympäristöyhdistys ry ja Uudenmaan ELY-keskus vaativat ranta-asemakaavan kumoamista rantayleiskaavan ohjausvaikutuksen vastaisena. Ne katsoivat alueelle muodostuvan taaja-asutusta ja varsin runsasta rakentamista yleiskaavamääräysten vastaisesti.

Helsingin hallinto-oikeus hyväksyi valitukset. Sen mukaan yleiskaavan hajarakennusoikeutta koskevat kaavamääräykset eivät sallineet taaja-asutuksen muodostamista RA²-alueille. Muodostettu rakentaminen oli kuitenkin varsin tiheää, ja uusia rakennuspaikkoja oli osoitettu huomattava määrä, minkä vuoksi yleiskaava ei ollut ollut riittävästi ohjeena.

A ja hänen asiakumppaninsa vaativat korkeinta hallinto-oikeutta kumoamaan hallinto-oikeuden päätöksen. Valittajien mukaan rakentamisen mitoitus noudatti samaa periaatetta kuin muissa lainvoimaisissa ranta-asemakaavoissa alueella. Hallinto-oikeuden väitettiin soveltaneen ohjausvaikutusta tavalla, joka johti maanomistajien kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

KHO hylkäsi valituksen hyväksyen hallinto-oikeuden tulkinnan ohjausvaikutussenvastaisuudesta. KHO totesi, ettei kyseinen ranta-asemakaava ole lainmukainen yhdenvertaisuusperiaatteen nojallakaan kaavan perustuessa sellaiseen aiempaan kaavoituskäytäntöön, jossa yleiskaavan ohjausvaikutus mitoituksen osalta oli mahdollisesti sivuutettu maanomistajien eduksi.

Rantayleiskaavan määräykseen perustuen ei ratkaisussa voitu muodostaa sellaista taaja-asutusta, jota nyt oli ranta-asemakaavassa eräälle alueelle muodostettu. KHO:n mukaan perustuslain (731/1999) 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate tulee itsessään sovellettavaksi kaavoituksessa. Kuitenkaan tässä hyväksytyn ranta-asemakaavan lainmukaisuutta ei voitu yhdenvertaisuusperiaatteen nojallakaan perustella sillä, että kaupungin aiemmassa kaavoituskäytännössä ranta-alueilla yleiskaavan ohjausvaikutus mitoituksen osalta on mahdollisesti sivuutettu maanomistajien eduksi. Kyse oli nähdäkseni juuri siitä, että rantayleiskaavan ratkaisut, joilla taaja-asutusta ei sallittu, olivat nyt rantayleiskaavan sisällölle keskeisiä. Taaja-asutuksen muodostaminen olisi loukannut ohjaavan kaavan keskeisiä tavoitteita.

3.2.7 Suojelutarpeista johtuva kompensatio hyväksyttävän eroavuuden perusteena

Toisessa toteuttamistani haastatteluista kävi ilmi, että eroavuutta ohjaavan kaavan maankäyttöratkaisusta voisivat perustella erilaiset suojelutarpeet. Kyse on useimmiten luonnonsuojelusta, mutta aivan vastaavasti rakennussuojelliset

syöt voivat olla tämän perusteena. Tilanteet konkretisoituvat erityisesti ranta-rakentamisessa.¹⁹³

Alueen rakennettavuus havaitaan usein vasta asemakaavaa varten tehdyissä selvityksissä ja tutkimuksissa. Tuolloin saatetaan havaita suojeluarvoja esiintyvän alueella, joka on yleispiirteisessä kaavassa osoitettu rakentamiseen. Rakennusoikeus, jonka maanomistaja menettää suojelun takia, voidaan kuitenkin kompensoida turvaamalla hänelle rakennusoikeutta muualle. Kompensaatio voi johtaa siihen, että rakennusoikeus osoitetaan alueelle, joka ei yleispiirteisessä kaavassa alun perin ole tarkoitettu rakentamiseen. Tällöin kuitenkin kaavamuu-
tojen väliseen eroavuuteen on hyväksyttävä maankäytöllinen syy.¹⁹⁴ Tässäkin tapauksessa rakennusoikeuden siirrossa on luonnollisesti huomioitava kaavan sisältö kokonaisuutena niin, ettei kaavan keskeisiä ratkaisuja ja periaatteita vaaranneta.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Artikkelin tavoitteena oli löytää vastaus siihen, mitä maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutus tarkoittaa asema- ja ranta-asemakaavoituksessa. Tutkimusongelmaa on lähestytty ratkaisukeskeisestä näkökulmasta painottaen tarkastelua oikeuskäytännössä ilmeneviin tulkintoihin. Niitä on peilattu oikeuskirjallisuudessa ohjausvaikutuksen soveltamisesta esitettyihin kannottoihin.

Artikkelin alkuosassa pyrin selvittämään, millainen sisältö ja merkitys yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutukselle tulee antaa maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Keskeinen lähtökohta on se, että koko kaavajärjestelmä perustuu hierarkkiseen ja monitasoiseen systeemiin, jossa yleispiirteinen kaava ohjaa alemmanasteisen kaavan laatimista ja muuttamista. Yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutus syntyy luonnollisena elementtinä kaavahierarkiasta. Ohjausvaikutuksen merkitys kiteytyy siihen, että yleispiirteisissä kaavoissa omaksumat maankäytölliset perusratkaisut muodostavat perustan alemmanasteiselle kaavoitukselle. Näistä perusratkaisuista voidaan poiketa vain rajoitetusti.

Ohjausvaikutuksen asemaa erityisen tärkeänä sääntönä kuvastaa myös *Haapanalan, Mikkosen ja Reinikaisen* kolmiosainen malli, jossa toisistaan erotetaan yleispiirteisen kaavan täsmentyminen, hyväksyttävä eroavuus yleispiirteisestä kaavasta sekä yleispiirteiseen kaavaan nähden ristiriitainen ratkaisu.¹⁹⁵

¹⁹³ Haastattelu 1.

¹⁹⁴ Haastattelu 1.

¹⁹⁵ *Haapanala ym.* 2002, s. 39–41.

Kolmijako osoittaa, että tarkentuminen kuuluu luonteenomaisena piirteenä kaavajärjestelmään. Yleispiirteisestä kaavasta poikkeavia, mutta ohjausvaikutuksen sallimia ratkaisuja hyväksyttäessä on kuitenkin varmistuttava, ettei ratkaisulla kajota kaavan keskeisiin periaatteisiin, tavoitteisiin tai sijainniltaan erityisesti tutkittuihin maankäyttövarauksiin. Oikeuskäytännön perusteella erityisesti ympäristönsuojelu- ja virkistysarvoihin liittyvä ohjausvaikutuksen tulkinta on melko tiukkaa. Erojen hyväksyttävyyden tiukka tulkinta selittyy aluevarauksen merkityksellä ja sen sidonnaisuudella juuri tiettyyn alueeseen. Lisäksi lähtökohta on, että ohjeena olemisen tulkinta eroaa hieman maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan välillä. Maakuntakaava sallii suurempia täsmentymis- ja eroavuusmahdollisuuksia, kun taas yleiskaava sitoo tiukemmin alemmanasteisessa kaavassa hyväksyttäviä maankäyttöratkaisuja. Harkinta kytkeytyy samanaikaisesti MRL:n tavoitteisiin ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Havainnollistin yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen asemaa pääsääntönä ja joustavana normina tutkimalla ensiksi tarkemmin, millaisiin perusteisiin valittajat vetoavat valittaessaan ohjausvaikutuksen sivuuttamisesta. Tutkimusaineistossani valittajaryhmien välillä ilmenee paljon samankaltaisuuksia. Kaikki valittajaryhmät ovat valittaneet ohjausvaikutusperusteella silloin, kun aluevarausten rajoja on heidän käsityksensä mukaan muutettu ohjaavasta kaavasta poikkeavalla tavalla. Kynnys, milloin valitus tehdään, osoittautui näissä ratkaisuissa kuitenkin erilaiseksi. Yksityishenkilöiden valituksissa pienetkin muutokset aluevarauksissa katsotaan herkästi ohjausvaikutuksen vastaisiksi. Mahdollisuutta yleispiirteisen kaavan tarkentumiseen ei osata tunnistaa. Yhdistykset, yhteisöt ja viranomaiset, erityisesti ELY-keskukset, käyttävät valitusoikeuttaan harkitummin. Ne vetoavat yleensä aluevarausten olennaisiin muutoksiin, kuten niiden merkittävään supistamiseen tai käyttötarkoituksen muuttamiseen kokonaan.

Tutkimissani ratkaisuissa sekä yhdistysten, yhteisöjen ja eräiden muiden viranomaisten kuin ELY-keskusten että ELY-keskusten valituksissa painottuu usein se, että valittajien näkemyksen mukaan kaavaratkaisu ei yleispiirteisen kaavan mukaisesti säilytä kulttuuriympäristön tai alueen ominaispiirteitä taikka vaali alueen maisemaa. Alueen ominaispiirteiden turmelemiseen vedotaan kuitenkin myös yksityishenkilöiden valituksissa. Lisäksi analysoimassani oikeuskäytännössä yksityishenkilöt ja ELY-keskukset valittavat rakentamisen määräästä yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen vastaisena. Yksityishenkilöillä tarkastelu kohdentuu rakennusoikeuden ja rakennuspaikkojen määrän ylittämiseen. ELY-keskusten argumentointi on tätä laajempaa koskien liian tehokasta rakentamista, rakentamisen osoittamista muulle alueelle kuin ylemmänasteisessa kaavassa oli rakentamiseen osoitettu sekä vapaan rantaviivan supistamista rakentamisen johdosta.

Myös hallintotuomioistuinten kaavapäätösten perusteluista käy osuvasti ilmi, että ohjausvaikutuksen asianmukainen noudattaminen mahdollistaa erilaisia kaavoitusratkaisuja ja sen tulkinta on tapauskohtaista. Tutkimistani ratkaisuista voidaan tehdä se huomio, että tavallisesti valituksen koskiessa rakentamista alueelle, jolla on kaupunkikuvallista, kulttuuri- ja rakennushistoriallista tai maisemallista arvoa, hallintotuomioistuimet hyväksyvät kaavoittajan näkemys ohjausvaikutuksen tulkinnasta. Ohjeena olevassa kaavassa osoitetut suojeleuarvot katsotaan yleensä riittävästi turvatuiksi kaavaratkaisuun ja -määräyksiin. Korostan kuitenkin, että näissä ratkaisuissa tulkintatilanteet ovat olleet hyvin monimutkaisia, mistä syystä johtopäätöksissä on oltava varovainen. Joka tapauksessa ratkaisuissa hallintotuomioistuimet vaikuttavat painottavan kunnan vahvaa kaavoitusmonopolia. Toisaalta kunnat todennäköisesti arvioivat ohjausvaikutuksen toteutumista myös laajemmin kuin asiaa usein subjektiivisesta näkökulmasta katsova valittaja. Sama laaja arviointinäkökulma näkyy hallintotuomioistuinten päätösten perusteluissa tutkimusaineistossani.

Artikkelin jälkimmäisessä osiossa keskiössä olivat yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksesta poikkeaminen ja hyväksyttävät eroavuudet yleispiirteisestä kaavasta. Tarkastelu keskittyi sekä ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutusta koskevaan poikkeussäännökseen eli MRL 42 §:n 4 momenttiin että oikeuskäytännöstä tehtyihin havaintoihin siitä, millaisissa tilanteissa ylemmänasteisen kaavan ja detaljikaavan eroavuus voidaan hyväksyä ja katsoa sen olevan riittävästi ohjausvaikutuksen mukainen.

MRL 42 §:n 4 momentti on nimenomainen poikkeus yleiskaavan ohjausvaikutuksen noudattamisesta. Sen vaikutukset ohjausvaikutuksen merkitykselle tullaan näkemään tulevaisuudessa. Yhtäältä voidaan argumentoida, että säännös on tarpeellinen ja korostaa yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamisen poikkeuksellisuutta. Säännös soveltuu nimittäin vain rajoitettuihin tilanteisiin: yleiskaavan on oltava ilmeisen vanhentunut, poikkeamiseen on oltava perusteltu syy, ja asemakaavan tulee soveltua yleiskaavan kokonaisuuteen. Yleiskaavan keskeisiin tavoitteisiin ja periaatteisiin nähden ristiriitaista ratkaisua ei ole mahdollista hyväksyä. Muutoinkin vanhentuneen yleiskaavan ajantasaistaminen priorisoidaan poikkeamiseen nähden. Toisaalta vaara ohjausvaikutuksen noudattamisen pääsääntöaseman horjumiselle on aito. Säännös muodostaa periaatteellisesti olennaisen poikkeuksen lain systematiikassa. Ongelmana ovat erityisesti säännökseen sisältyvät tulkinnanvaraiset ja avoimet termit, jotka voivat tulkintaongelmien ja valitusten lisääntymisen ohella johtaa siihen, että säännöstä käytetään tarkoitettua laajemmin. Näistä syistä suhtaudun säännökseen varsin varauksella. Se, miten tätä säännöstä sovelletaan, jää kuitenkin ratkaistavaksi tulevilla kuntatason kaavapäätöksissä sekä viime kädessä hallintotuomioistuimissa.

Edelleen tutkin, millaisin perustein maakuntakaavan ja yleiskaavan mukaisista maankäytön perusratkaisuista voidaan asemakaavassa tehdä hyväksyttävää eroavuuksia. Oikeuskäytännössä on vahvistettu, että näiden eroavuuksien tekemisen tulee olla rajoitettua. Eroavuus yleispiirteisestä kaavasta vaatii tuekseen hyväksyttävää maankäyttöön liittyviä syitä. Esimerkkejä näistä löytyi ilahduttavan paljon analyysin tueksi. Esitetyt tapaukset osoittavat, että tarve vähäisesti poiketa yleispiirteisen kaavan aluevarauksesta ohjausvaikutuksen puitteissa voi konkretisoitua useassa erilaisessa tilanteessa.

Yleispiirteisen kaavan ja yksityiskohtaisen kaavan keskinäisen eroavuuden hyväksyttävyyttä voivat puoltaa tarkemmat selvitykset, joissa tehdyt havainnot osoittavat eroavuuden olevan tarpeen tai välttämätöntä maankäyttöön liittyvistä syistä. Samoin eroavuuden omaksumista yleispiirteisestä kaavasta voi joissain tilanteissa puoltaa elinympäristön heikentämiskiellon tai kohtuuttomuuskiellon vastaisen lopputuloksen syntyminen silloin, jos kaava laadittaisiin täysin ohjausvaikutuksen mukaisena. Sekä MRL 9 §:n että MRL 54.3 §:n arveltiin lähtökohdaisesti voivan vaikuttaa yleispiirteisen ja detaljikaavan eroavuuden hyväksymistä puoltavasti, ja analyysi ja hallinto-oikeustuomarin haastattelu tukivat tätä tulkintaa. Kohtuuttomuuskielto ei tosin käytännössä usein voi muodostaa hyväksyttävää maankäytöllistä syytä tällaiselle eroavuudelle, koska kohtuuttomuutta arvioidaan ja otetaan se huomioon jo maakunta- ja yleiskaavoituksessa. Lisäksi aineiston valossa hyväksyttävää eroavuutta voidaan osaltaan perustella aluevarauksen vanhentuneisuudella, olemassa olevasta rakentamisesta johtuvilla syillä, kunnan strategisilla linjauksilla sekä suojelutarpeista johtuvalla kompensatiolla. Oikeuskäytännön perusteella kaavan laatimiseen liittyy kuitenkin moninaisia tavoitteita, ja perusteet näyttävät esiintyvän usein yhdessä. Näistä havaituista perusteista aluevarauksen vanhentuneisuus vastaa käytännössä nykyistä MRL 42.4 §:ää, mikä johtaa säännöksen tarpeellisuuden kyseenalaistamiseen.

Millaisen harkintavallan ohjausvaikutus sitten jättää kaavoittajalle ja millaisia rajoituksia se asettaa? Tutkimuksen perusteella selvää on, että kaavoittajan harkintavalta ohjausvaikutuksen tulkinnassa on suurta. Useat erilaiset maankäyttöratkaisut mahtuvat ohjausvaikutuksen sallittuihin raameihin, kun ne perustellaan asianmukaisesti ja kaavan vaikutukset selvitetään riittävästi. Kunta voi painottaa yleispiirteisestä kaavasta kumpuavia ristikkäisiä vaatimuksia haluamallaan tavalla yksityiskohtaisessa kaavassa, kunhan kaikki sisältövaatimukset täyttyvät. Kaavoittaja ei saa vaarantaa ohjaavan kaavan tavoitteita ja keskeisiä ratkaisuja. Erityisesti sijainniltaan tutkittujen aluevarausten kohdalla harkintavalta näyttää suppeampana kuin normaalitapauksessa. Kun asemakaavoituksessa tehdään vähäisiä eroavuuksia yleispiirteisestä kaavasta sen ohjausvaikutuksen puitteissa, on lisäksi olennaista kyetä selvityksin ja kunnollisin perusteluin osoittamaan eroavuudelle hyväksyttävä maankäytöllinen syy.

Maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutus ilmenee vahvana ja joustavana sääntönä. Odotan kuitenkin mielenkiinnolla, mihin suuntaan keskustelu ohjausvaikutuksen merkityksestä kehittyy erityisesti tuoreiden lakimuutosten jälkeen, ja jätän keskustelun eteenpäin viemisen lainsäätäjän sekä tulevan oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden harteille.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. painos. Juva 2012. (*Ekroos ym.* 2012)
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Keuruu 2018.
- Erkkilä, Elina*: Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava-asioissa 1.1.2000–30.6.2003. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 5. Helsinki 2004.
- Ervasti, Kaijus*: Empirisk forskning, rättsvetenskap och rättens dynamiska element. JFT 6/2000, s. 567–586.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha*: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 5. painos. Jyväskylä 2001.
- Haapanala, Auvo – Mikkonen, Paavo – Reinikainen, Jukka*: Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7. Ympäristöministeriön julkaisuja 2002. (*Haapanala ym.* 2002)
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. uudistettu painos. Liettua 2015. (*Hallberg ym.* 2015)
- Heinilä, Aleks*i: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 337. Helsinki 2017.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena*:
- Teemahaastattelu. 2., korjattu painos. Helsinki 1982.
 - Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Tallinna 2014.
- Hollo, Erkki J.*: Johdatus ympäristöoikeuteen. 3., uudistettu painos. Hämeenlinna 2009.
- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna*: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki 2013. (*Holopainen ym.* 2013)
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. 3. painos. Hämeenlinna 2008. (*Husa ym.* 2008)
- Häkkänen, Martti*: Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 334. Helsinki 2016.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi*: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. Hämeenlinna 2010.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 5., uudistettu painos. Viro 2018. (*Jääskeläinen ym.* 2018)
- Keinänen, Anssi*: Empiirisen oikeustutkimuksen tarpeellisuudesta ja sen nykytilasta. Oikeus 4/2010, s. 465–470.

- Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla:* Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Edilex 2015. Artikkelit on osa teosta Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opin-
näyte – Artikkeleita oikeustieteellisten oppinnäytteiden vaatimuksista, metodista
ja arvostelusta. Edita 2016.
- Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. 9., uudistettu painos. Liittua 2015.
- Kuusiniemi, Kari:* Luonnonsuojelu. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kum-
pula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. 2.,
uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 1181–1281.
- Laakso, Tero – Leppänen, Tanja – Määttä, Tapio:* Metsärikollisuus empiirisen oikeus-
tutkimuksen kohteena. Defensor Legis N:o 4/2003, s. 647–667. (Laakso ym.
2003)
- Lohi, Tapani:* Empiirisen tiedon hyödyntämisestä jäämistölainopissa. Teoksessa Lind-
fors, Heidi (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutki-
muslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004, s. 27–40.
- Määttä, Tapio:*
- Empiirisesti orientoituneen ympäristöoikeuden nykysuuntaukset ja menetel-
mät. Teoksessa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättänen, Ulla (toim.):
Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Joensuu
2010, s. 189–228.
 - Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoit-
tesäännökset vallitsevassa tuomariniideologiassa. Teoksessa Pakarinen, Auri
– Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.): Lainvalmistelu, tutkimus, yh-
teiskunta. Jyrki Talan vuosikirja. Jyväskylä 2011, s. 207–226.
 - Metodinen pluralismi oikeustieteessä. Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen
suuntaukset ja menetelmät. Edilex 2015. Artikkelit on osa teosta Miettinen,
Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen oppinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten
oppinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita 2016.
- Nyholm, Elina:* Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa. Tutkimus ympäristönsuojelulain
jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Turku 2015.
- Syrjänen, Olavi:* Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.
- Syrjänen, Olavi:* Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten
argumentoinnin vahvistajina. Lakimies 5/2001, s. 830–859.
- Wähä, Susanna:* Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet
2001–2005. Ympäristöministeriön raportteja 18/2006. Helsinki 2006.
- Ympäristöministeriö:*
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäris-
tö 1/2014. Helsinki 2014.
 - Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja ra-
kennuslain muuttamisesta. Ympäristöministeriö 2016.
 - Seminaari alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisesta. Ryhmä-
töiden tausta-aineisto. Ympäristöministeriö 2017. (Ympäristöministeriö
2017b)

Virallislähteet

- HE 101/1998 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 334/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.
- HE 251/2016 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- YmVM 6/1998:* Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 101/1998 vp) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

Internet-lähteet

- Helsingin Sanomat:* Kaavoitus törmää Espoossa valituksiin. 16.4.2013. [<http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002632255.html>] (21.5.2017)
- Korkein hallinto-oikeus:*
- Kohon arki. Hallintoneuvos Kari Kuusiniemi. 15.5.2015. [http://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/kohonarki/hallintoneuvos-karikuusiniemi_0.html] (7.12.2016)
 - Päätöksiä. 19.10.2016. [<http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia.html>] (7.12.2016)
- Ympäristöministeriö:* Kysymyksiä ja vastauksia maankäyttö- ja rakennuslain 1.5.2017 voimaan tulleesta muutoksesta. Päivitetty 9.5.2017. [http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki/Kysymyksiä_ja_vastauksia_muutoksista_maankaytto_ja_rakennuslakiin] (19.6.2017) (*Ympäristöministeriö 2017a*)

Oikeuskäytäntö

- Korkein hallinto-oikeus
KHO 1984 A II 57
KHO 31.5.1984 t. 2417 (LRS)
KHO 1991 A 63
KHO 2004:33
KHO 2005:4
KHO 2005:5
KHO 2005:69
KHO 2005:76
KHO 2008:60
KHO 2009:77
KHO 2.7.2010 t. 1669
KHO 2014:54
KHO 9.4.2015 t. 914 (muu päätös)
KHO 9.4.2015 t. 915 (muu päätös)
KHO 18.6.2015 t. 1701 (muu päätös)

KHO 24.11.2015 t. 3400 (muu päätös)
KHO 9.2.2016 t. 430 (muu päätös)
KHO 2016:59
KHO 28.6.2016 t. 2856
HFD 2016:124
KHO 6.9.2016 t. 3695 (muu päätös)
KHO 8.9.2016 t. 3760 (muu päätös)
KHO 19.9.2016 t. 3885 (muu päätös)
KHO 2016:144
KHO 14.11.2016 t. 4824
KHO 11.5.2017 t. 2263 (muu päätös)
KHO 26.10.2017 t. 5411 (muu päätös)

Hallinto-oikeudet

(*-merkityissä ratkaisuihin KHO ei myöntänyt valituslupaa hallinto-oikeuden ratkaisuun tai jätti valituksen tutkimatta taikka asia raukesi.)

Helsingin HaO 6.11.2009 nro 09/0813/5 (lainvoimainen*, ks. KHO 14.1.2010 t. 48)
Helsingin HaO 7.2.2014 nro 14/0068/5 (lainvoimainen)
Helsingin HaO 28.3.2014 nro 14/0205/5 (lainvoimainen, ks. KHO 9.4.2015 t. 914 (muu päätös))
Helsingin HaO 16.4.2014 nro 14/0295/5 (lainvoimainen)
Helsingin HaO 11.6.2014 nro 14/0458/5 (lainvoimainen, ks. KHO 18.6.2015 t. 1701 (muu päätös))
Helsingin HaO 11.7.2014 nro 14/0584/5 (lainvoimainen*, ks. KHO 8.4.2015 t. 933)
Helsingin HaO 26.9.2014 nro 14/0713/5 (lainvoimainen, ks. KHO 2016:59)
Helsingin HaO 26.6.2015 nro 15/0537/5 (lainvoimainen)
Helsingin HaO 10.7.2015 nro 15/0564/5 (lainvoimainen, ks. KHO 6.9.2016 t. 3695 (muu päätös))
Helsingin HaO 22.3.2016 nro 16/0239/5 (lainvoimainen, ks. KHO 11.5.2017 t. 2263 (muu päätös))
Helsingin HaO 14.4.2016 nro 16/0318/5 (lainvoimainen)
Helsingin HaO 6.6.2016 nro 16/0487/5 (lainvoimainen)
Helsingin HaO 4.7.2016 nro 16/0610/5 (lainvoimainen*, ks. KHO 22.3.2017 t. 1362)
Helsingin HaO 30.9.2016 nro 16/0836/5 (lainvoimainen, ks. KHO 26.10.2017 t. 5411 (muu päätös))
Helsingin HaO 22.12.2016 nro 16/1068/5 (lainvoimainen)
Itä-Suomen HaO 22.5.2015 nro 15/0155/3 (lainvoimainen, ks. KHO 8.9.2016 t. 3760 (muu päätös))
Turun HaO 18.2.2014 nro 14/0037/1 (lainvoimainen, KHO 5.6.2015 t. 1566)
Turun HaO 16.4.2014 nro 14/0120/1 (lainvoimainen)
Turun HaO 20.10.2014 nro 14/0289/1 (lainvoimainen)
Turun HaO 24.10.2014 nro 14/0299/1 (lainvoimainen, ks. HFD 2016:124)
Turun HaO 28.11.2014 nro 14/0360/1 (lainvoimainen)
Turun HaO 17.12.2014 nro 14/0376/1 (lainvoimainen*, KHO 15.5.2015 t. 1304)

Turun HaO 18.12.2014 nro 14/0377/1 (lainvoimainen*, KHO 15.5.2015 t. 1305)
Turun HaO 25.3.2015 nro 15/0084/1 (lainvoimainen*, KHO 30.6.2015 t. 1868)
Turun HaO 11.5.2015 nro 15/0109/1 (lainvoimainen, ks. KHO 23.8.2016 t. 3487)
Turun HaO 11.5.2015 nro 15/0110/1 (lainvoimainen)
Turun HaO 16.6.2015 nro 15/0153/1 (lainvoimainen, ks. KHO 28.6.2016 t. 2856)
Turun HaO 14.9.2015 nro 15/0206/1 (lainvoimainen)
Turun HaO 15.10.2015 nro 15/0256/1 (lainvoimainen, ks. KHO 14.11.2016 t. 4824)
Turun HaO 27.10.2015 nro 15/0263/1 (lainvoimainen, ks. KHO 5.10.2016 t. 4188)
Turun HaO 26.11.2015 nro 15/0294/1 (lainvoimainen)
Turun HaO 31.5.2016 nro 16/0129/1 (lainvoimainen)
Turun HaO 22.9.2016 nro 16/0213/1 (lainvoimainen*, ks. KHO 12.12.2016 t. 5272)

Muut lähteet

Hallinto-oikeustuomarin haastattelu 1, toteutettu 26.4.2016. (Haastattelu 1)
Hallinto-oikeustuomarin haastattelu 2, toteutettu 26.4.2016. (Haastattelu 2)

LYHENTEET

DL	Defensor Legis
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HFD	högsta förvaltningsdomstolen (ks. KHO)
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
k.	kohta
KHO	korkein hallinto-oikeus
L	laki
LM	Lakimies
LSL	luonnonsuojelulaki (1096/1996)
mom.	momentti
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
RakL	rakennuslaki (370/1958, kumottu)
t.	taltio
vp	valtiopäivät
YM	ympäristöministeriö

Maria Hakala

THE GUIDING EFFECT OF REGIONAL PLAN AND LOCAL MASTER PLAN AND ITS EXCEPTIONS IN LOCAL DETAILED PLANNING

According to Sections 32.1 and 42.1 of the Finnish Land Use and Building Act (No 132/1999), regional plan and local master plan shall be used as a guideline in local detailed planning. This means that the regional plan and the local master plan form the basis of land use planning at the municipal level. The land use planning principles set in the regional plan or in the local master plan are made concrete in local municipal planning. The possibilities to make exceptions to the guiding effect are limited. The guiding effect is the most important legal effect of said plans, but the interpretation and the application of the rules are often challenging in the municipalities.

In this article, I analyse how the guiding effect of the regional plan and the local master plan should be interpreted in local municipal planning, under which circumstances differences between the plan used as a guideline and the local detailed plan may be justified, and what kind of discretion municipalities may exercise, when applying the rules. To a notable extent, the article is based on the analysis of case law of some Administrative Courts in Finland.

This article demonstrates that the guiding effect of the regional plan and the local master plan is a flexible rule. It allows municipalities to approve local detailed plans which are various in their content, but which are all in compliance with the guiding effect. Thus, in local detailed planning, municipalities have great discretion stemming from communal planning monopoly, scale differences between the plans, and impact assessment preceding a local detailed plan. However, the essential land use planning principles of the regional plan or the local master plan may not be violated, when a local detailed plan is drawn up or amended.

Land Use and Building Act was amended in 2017 (No 230/2017). A local detailed plan may now be drawn up without taking into account the guiding effect of the local master plan under strict circumstances, if the local master plan is manifestly outdated. The provision is useful in regards to needed flexibility in land use planning, but the interpretation of the provision may still end up being problematic mainly due to its definitions open to various interpretations. I argue that, prior to said new provision, differences to the land use planning principles

of the plan providing guidance have been already justified under various circumstances. This means that a specific exception in law might not have been needed. It can also be noted that differences between the plan used as a guideline and the local municipal plan may only be approved by a municipality, if they can be justified by grounds concerning land use.

LIITE 1: TEEMAHAASTATTELURUNKO

Taustatiedot

- Nimi, ikä, edeltävä (oikeustieteen alan) työkokemus, työhistoria hallintotuomioistuimissa (vuosina), nykyinen tehtävänimike, nykyisen työsuhteen kesto

Ohjausvaikutus valitusperusteena

- Argumentoivatko eri valittajaryhmät (esim. yksityishenkilöt, yhdistykset ja yritykset, ELY-keskukset) jotenkin eri tavalla valittaessaan siitä, ettei yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutusta ole otettu riittävästi huomioon asema- tai ranta-asetuskaavoituksessa?

Ohjausvaikutuksen tulkinta ja perusteleminen tuomioistuimissa

- Millainen merkitys kaavaselostuksella on harkittaessa sitä, onko asemakaava tai ranta-asetuskaava laadittu yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen mukaisesti?
- *HaO-tuomarina*: Onko työssäsi muotoutunut joitakin yleisiä arviointikriteerejä, joiden perusteella maakuntakaavan ja yleiskaavan ohjausvaikutuksen huomioon ottamista yksityiskohtaisessa kaavoituksessa arvioidaan? Vai onko arviointi aina riippuvaista yksittäistapauksesta ja sen ominaispiirteistä?
- Onko olemassa joitakin sellaisia KHO:n päätöksiä, joita käytätte ohjeena ohjausvaikutuksen tulkinnassa käsiteltäessä asemakaavavalituksia / ranta-asetuskaavavalituksia?
- *KHO-tuomarina*: Onko joitakin erityisen merkittäviä KHO:n ratkaisuja, joilla on muuta oikeuskäytäntöä ohjaavaa merkitystä ohjausvaikutuksen tulkinnassa?

Ohjausvaikutuksen joustavuus

- Koetko työssäsi, että ohjausvaikutuksen tulkinnassa on eroa riippuen siitä, ohjaako asemakaavoitusta tai ranta-asetuskaavoitusta maakuntakaava vai yleiskaava?
- Onko yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen tulkinnassa mitään eroa riippuen siitä, onko laadittavana tai muutettavana kaavana tavalinen asemakaava vai ranta-asetuskaava?

- Ratkaisussa Turun HaO 15.10.2015 nro 15/0256/1 maakuntakaavaan sisältyi suunnittelumääräys, jonka suunniteltaessa loma-asutusta meren tai vesistön MRL 72 §:n mukaiselle ranta-alueelle tulee rakentamatonta rantaviivaa varata mahdollisimman yhtenäisinä kokonaisuuksina vähintään 40 % suunniteltavan alueen rantaviivasta. Voisitko arvioida, kuinka paljon tämänkaltaiset suhteellisen yksiselitteiset kaavamääräykset sallivat joustavuutta ohjausvaikutuksen tulkinnassa?

Ohjausvaikutuksesta poikkeaminen

- Kuinka usein työssäsi joudut arvioimaan yleispiirteisestä kaavasta poikkeamisen sallittavuutta?
- Millaisissa tilanteissa yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksesta poikkeaminen voidaan katsoa tarpeelliseksi tai välttämättömäksi?
- Oletko työssäsi havainnut jutuissa joitakin tiettyjä yleisiä seikkoja tai ratkaisulinjoja, joiden perusteella poikkeamisen hyväksyttävyyttä voidaan arvioida?

Ohjausvaikutuksen merkitys

- Millaisena näet ohjausvaikutuksen merkityksen? Kuinka vahva sääntö se on?
- Turhan sääntelyn purkaminen ja ilmeisen vanhentuneita yleiskaavoja koskeva tuleva poikkeamissääntely: voisitko arvioida, vaikuttaako tuleva poikkeamissäännös jotenkin ohjausvaikutuksen merkitykseen tulevaisuudessa?
- Arvioisitko, onko sellaisia tilanteita, joissa ohjausvaikutusta ei olisi syytä keventää?

Lopuksi

Onko vielä jotain aiheeseen liittyvää, jonka haluaisit nostaa esiin? Palautetta haastattelusta?