

Merkittävät ympäristövaikutukset suunnittelutarveharkinnassa

Tetu Norman
Pro gradu -tutkielma
Ympäristöoikeus
Oikeustieteiden tiedekunta
Lapin yliopisto
Syksy 2018

TIIVISTELMÄ

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Merkittävät ympäristövaikutukset suunnittelutarveharkinnassa

Tekijä: Tetu Norman

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö _ Lisensiaatintyö _ Kirjallinen työ _

Sivumäärä: VII + 67

Vuosi: Syksy 2018

Suunnittelutarvealueista säädetään vuonna 2000 voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Suunnittelutarvealuetta koskevan sääntelyn tavoitteena on määritellä sellaiset alueet, joilla yleinen etu edellyttää rakentamisen tavanomaista yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, että suunnittelutarvesääntelyn piiriin kuuluva maankäyttö suunnittelemttomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä. Lain voimaan tulosta vuoden 2011 loppuun mennessä on käsitelty noin 31 400 rakennuspaikkaa koskevaa suunnittelutarveasiasia.

Yleisen suunnittelutarvealuesäännöksen, MRL 16.1 §:n, mukaan sellaiset alueet, joiden käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen, ovat suoraan lain nojalla suunnittelutarvealueita. Tällaiselle alueella rakennettaessa rakennushankkeen tulee täyttää yleisten rakennusluvan edellytysten lisäksi MRL 137 §:n rakennusluvan erityiset edellytykset. MRL 16.2 §:n mukaan suunnittelutarvealueita koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutustensa merkittävyyden vuoksi edellyttää laajempaa rakennuslupaharkintaa. Tällöin pääasiassa rakennushankkeen ominaisuudet edellyttävät tavanomaista laajempaa rakennuslupamenettelyä, kun taas 16.1 §:n soveltamisen arviointi kohdistuu ensi sijassa rakennuspaikkaan.

Tutkielman tarkoituksena on tulkita MRL 16.2 §:ää, jonka soveltamisalaa määrittää keskeisesti ympäristövaikutuksen käsite. Tätä käsitettä ei ole määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa eikä laissa viitata mihinkään muuhun määritelmään. Tulkitsen säännöstä lainopin menetelmällä ja hyödynnän tulkinta-aineistonani pääasiassa oikeuskäytäntöä, lain esitöitä sekä oikeuskirjallisuutta.

Avainsanat: Maankäyttö- ja rakennuslaki, suunnittelutarvealue, ympäristövaikutus, maankäytön suunnittelu

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X

LYHENTEET

HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)
PeL	Perustuslaki (16.8.1958/370)
RakL	Rakennuslaki (16.8.1958/370)
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	II
LYHENTEET.....	III
I JOHDANTO	1
1 Taustaksi.....	1
2 Tutkimuskysymys ja tutkielman toteuttaminen.....	2
2.2 Tutkielman toteuttaminen	3
3 Metodi.....	3
3.1 Yleistä metodeista	3
3.2 Lainopista	4
3.3 Lainopin menetelmistä.....	5
3.4 Oikeuslähteistä.....	5
3.5 Tulkintameteodeista	6
II RAKENNUSLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYSVAIHEISTA	8
1 Ensimmäisiä maankäytösäännöksiä	8
2 Asemakaavalaki.....	8
3 Laki rakentamisesta maaseudulla	8
4 Rakennuslaki	9
5 Maankäyttö- ja rakennuslaki	9
III MRL:N KAAVOITUS-, SUUNNITTELUTARVEALUE- JA	
RAKENNUSLUPAJÄRJESTELMÄ.....	11
1 Kaavoitus.....	11
1.1 Yleistä	11
1.2 Valtakunnalliset alueidenkäytöntavoitteet.....	11
1.3 Kaavoituksen tehtävistä ja kaavojen keskinäissuhteista.....	11
1.4 Maakuntakaava	12
1.5 Yleiskaava	12
1.6 Asemakaava.....	13
2 Suunnittelutarvealue	13

2.1 Suunnittelutarvealue rakennuslain taaja-asutuksen korvaajana.....	13
2.2 Suunnittelutarvealuesääntelyn tarkoitus.....	14
2.3 Suoraan lain nojalla määräytyvät suunnittelutarvealueet.....	14
2.4 Rakennushankkeet, joihin sovelletaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä.....	15
2.5 MRL 16.2 §:n soveltaminen tuulivoimalarakentamiseen.....	15
2.6 Kaavoituksessa osoitettavat suunnittelutarvealueet.....	16
2.7 Rakennuspaikan oikeudellinen luonne	16
3 Rakennuslupamenettelystä	17
3.1 Yleistä rakennuslupamenettelystä	17
3.2 Maakuntakaava rakennusluvan perusteena	17
3.3 Yleiskaava rakennusluvan perusteena	18
3.4 Rakentaminen asemakaava-alueella.....	18
3.5 Rakentaminen suunnittelutarvealueella.....	18
3.6 MRL 137 §:n suunnittelutarveratkaisu.....	19
3.7 Rakennusluvan estyminen MRL 137 §:n mukaisessa menettelyssä	20
IV MRL 16.2 §:N TULKINTA-AINEISTO	22
1 Laki ja esityöt	22
1.1 Lain ilmaisu ja sanamuodon mukainen tulkinta.....	22
1.2 Esityöt ja historiallinen tulkinta.....	23
1.3 Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki ja analoginen tulkinta.....	23
2 MRL 16.2 § oikeustieteessä	24
2.1 MRL 16.2 §:n piiriin kuuluvista rakennushankkeista.....	24
2.2 MRL 16 § 1 ja 2 momenttien välinen suhde.....	25
2.3 Tarkoitussidonnaisuus MRL 16.2 §:n soveltamisessa	25
3 MRL 16.2 § Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä	26
3.1 KHO 2016:147	26
3.2 KHO 2013:183	28
3.3 KHO 2008:37.....	29
4 MRL 16.2 § hallinto-oikeuksien oikeuskäytännössä.....	31
4.1 Yleistä	31
4.2 Helsingin HaO 28.03.2014 14/0198/5.....	31
4.3 Vaasan hallinto-oikeus 17.2.2015 15/0095/3	32
4.4 Turun hallinto-oikeus 1.2.2013 13/0020/1	33
4.5 Turun hallinto-oikeus 9.12.2010 10/0548/1	34

4.6 Hämeenlinnan HaO 20.3.2013, 13/0146/2	34
V RAKENNUSLAIN AIKAINEN KÄYTÄNTÖ MRL 16.2 §:N TULKINNASSA	36
1 MRL 16.2 § rakennuslain käytännön jatkajana	36
2 Rakennuslain taaja-asutuskäsitteestä	36
2.1 Taaja-asutuksen määritelmä	36
2.2 Taaja-asutuksen käsitteen tulkinta	36
2.3 Vaikutuksiltaan merkittävä rakentaminen rakennuslaissa	38
VI SUUNNITTELUTARVEALUEET PERUSOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA	39
1 Perusoikeudet	39
2 Omaisuuden suoja	40
3 Omaisuuden suoja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa	41
4 Yleisen tarpeen vaikutukset omaisuuden suojaan	42
5 Ympäristöperusoikeus	43
5.1 Ympäristöperusoikeuden tausta	43
5.2 Ympäristöperusoikeuden toteutuminen	43
5.3 Ympäristön terveellisyys	45
5.4 Osallistumismahdollisuuksien parantaminen	45
6 Yhdenvertaisuus ja lainalaisuus suunnittelutarveharkinnassa	46
6.1 Oikeusvaltioperiaate	46
6.2 Kiinteistön omistajien yhdenvertainen kohtelu	47
7 Perusoikeuksien rajoittaminen	47
8 Perusoikeuksien vastakkaisuus	48
9 Omaisuuden suoja ja ympäristöperusoikeus	48
10 Perusoikeuspunninta suunnittelutarveharkinnassa	49
10.1 Omaisuuden suoja	49
10.2 Ympäristöperusoikeus	50
VII MRL 16.2 §:N YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET ERITELLYSTI	52
1 Ympäristövaikutusten käsitteen tulkinnasta	52
2 Ääni	52
Valtioneuvoston päätöksen (993/1992) mukaiset melutason ohjeavot ulkona	54

3 Päästöt.....	55
4 Ympäristön turvallisuus.....	55
5 Valo	56
6 Maisemalliset haitat.....	57
7 Haju	58
8 Eliöstö.....	58
VIII JOHTOPÄÄTÖKSET	60
1 Tulkintakannanoton muodostamisesta	60
1.1 MRL 16.2 § joustavana normina.....	60
1.2 Ympäristövaikutusten arvioinnin luonteesta	60
1.3 YVAL:n määritelmä	61
1.4 Hyödynnetyistä tulkintamenetelmistä.....	61
1.5 Tulkintakannanoton muotoilu.....	61
2 Hankkeen laatu	62
3 MRL 16.2 §:n merkittävyyskynnys	62
3.1 Hankkeen kokoluokka	62
3.2 Rakennuspaikka.....	63
3.3 Rakennuspaikkaa ympäröivät alueet eli "häiriintyvät kohteet"	64
3.4 Ympäristövaikutusten esiintymisalue	66
3.5 Ympäristövaikutusten yhteisvaikutuksesta.....	67
LÄHTEET	68
Kirjallisuus	68
Virallislähteet.....	69
Tuomioistuinten ratkaisut.....	70
Lait ja asetukset	70

I JOHDANTO

1 Taustaksi

Ympäristönkäytön suunnittelu tarkoittaa laajassa merkityksessään kaikenlaista alueidenkäyttöön liittyvää ennakkollista toimintaa. Suomen ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmä jakautuu yleiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään, josta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 132/1999) sekä muuhun lainsäädäntöön perustuvaan erityiseen ympäristönkäytön suunnitteluun.¹ Esimerkkinä erityisestä suunnittelusta voidaan mainita vesilaki, jossa säädetään muun muassa tiettyjen vesitaloushankkeiden luvanvaraisuudesta, ojituksesta sekä vesivoiman hyödyntämisestä.

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmän keskeisiä osia ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kaavoitus, suunnittelutarvesääntely sekä rakennuslupasääntely. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat kaavoitusta nimensä mukaisesti koko maassa. Kaavoitus sen sijaan kohdistuu aina rajatulle alueelle, joka lähtökohtaisesti pienenee siirryttäessä yleistasoisemmasta kaavasta yksityiskohtaisempaan kaavaan. MRL:n järjestelmään kuuluu kolme eritasoista kaavaa; maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Hierarkkisesti korkeampi ja yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista. Kun yksityiskohtaisempi kaava tulee voimaan, yleispiirteisempi kaava ei ole enää voimassa yksityiskohtaisemman kaavan kattamalla alueella. Tätä kutsutaan kaavoituksen syrjäyttämisaikutukseksi.²

Vaikka lähtökohtana on rakentamisen ohjaaminen kaavoituksella, kaikille alueille ei tarvitse välttämättä laatia yksityiskohtaista kaavaa eli asemakaavaa. Maankäyttöä ohjataan yksityiskohtaisesti myös suunnittelutarvesääntelyn keinoin. Jos rakennushanke sijaitsee suunnittelutarvealueella tai siihen sovelletaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä, eikä alueella ole voimassa olevaa asemakaavaa, rakennushankkeen tulee täyttää rakennusluvan erityiset edellytykset. Kunnan viranomaisen tutkii rakennusluvan erityisten edellytysten täyttymisen ennen rakennusluvan myöntämistä. Tällaista päätöstä kutsutaan suunnittelutarveratkaisuksi. Jos rakennushankkeelle annetaan myönteinen

¹ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 387

² Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 396-397

suunnittelutarveratkaisu, sille voidaan antaa myös rakennuslupa, jos rakennusluvan yleiset edellytykset täyttyvät. Jos suunnittelutarveratkaisu on kielteinen, rakennuslupaakaan ei voida myöntää ja alueelle on laadittava asemakaava, jossa tutkitaan rakentamismahdollisuudet.³ Suunnittelutarveratkaisua ja rakennuslupaa voidaan hakea yhtä aikaa, mutta kyse on silti kahdesta erillisestä päätöksestä.

Suunnittelutarvealuetta koskevan sääntelyn tavoitteena on määritellä sellaiset alueet, joilla yleinen etu edellyttää rakentamisen tavanomaista yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Suunnittelutarvealuesääntely on tavallaan asemakaavoituksen vaihtoehto, mutta kaikissa tapauksissa rakennusluvan edellytyksiä ei voida arvioida suunnittelutarveratkaisulla, vaan edellytetään kaavallista harkintaa.⁴

2 Tutkimuskysymys ja tutkielman toteuttaminen

2.1 Aiheen rajaaminen

Tutkielmani tarkoituksena on tutustua maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarvealueisiin. Vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki toi mukanaan suunnittelutarvealueen käsitteen ja tähän mennessä suunnittelutarvealuesäännöksiä on sovellettu runsain määrin. Lain voimaan tulosta vuoden 2011 loppuun mennessä on käsitelty noin 31 400 rakennuspaikkaa koskevaa suunnittelutarveasiaa.⁵

Tässä tutkielmassa ei voida laatia perusteellista esitystä suunnittelutarvealuesääntelystä kokonaisuudessaan. MRL 16.1 §:n varsinainen suunnittelutarvesäännös on saanut laajempaa huomioita kirjallisuudessa kuin pykälän toinen momentti ja tästä syystä päädyin rajaamaan tutkimuskysymyksen 16.2 §:ään. Sen mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakennushankkeeseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Säännöksen soveltamisalaa määrittää keskeisesti ympäristövaikutuksen käsite, jota maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole lainkaan määritelty.

³ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s.398

⁴ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s.398

⁵ Heinilä, 2017, s. 34

Ympäristövaikutuksen käsitteelle voidaan antaa monenlaisia yleiskielen mukaisia merkityksiä. Perustuslaissa säädetty laillisuusperiaate edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan muun muassa valtaa tehdä lainkäyttö- tai hallintopäätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista.⁶ Suunnittelutarveratkaisupäätös vaikuttaa yksilön oikeuksiin rajoittamalla kiinteistön omistajan käyttövapautta. Tästä syystä kunnan viranomaisen ei voi tulkita ympäristövaikutuksen käsitettä miten tahansa, vaan tulkinnan tulee perustua oikeuslähteisiin. Tulkintakäytännön tulee olla johdonmukainen, jotta kiinteistönomistajien yhdenvertainen kohtelu toteutuu. Viranomaisten on huomioitava säännösten soveltamisessa myös aikaisemmin noudatettu soveltamiskäytäntö eli viranomaisten oma käytäntö.⁷

2.2 Tutkielman toteuttaminen

MRL 16.2 §:n ympäristövaikutuksen käsite saa sisältönsä muiden oikeuslähteiden kuin lain kautta. Pelkän lakitekstin perusteella ei saada selville säännöksen soveltamedellytyksiä, vaan ne on määriteltävä muiden oikeuslähteiden avulla. Tärkeitä oikeuslähteitä lain tulkinnassa ovat lain esityöt, oikeustieteen kannanotot sekä tässä tapauksessa hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntö. Tutkimukseni kohteena olevaa MRL 16.2 §:ää on käsitelty vain varsin niukasti oikeuskirjallisuudessa, joten tutkielmani painottuu oikeuskäytännön hyödyntämiseen tulkinnassa. Lainoppi on yleinen metodi oikeustieteellisessä tutkimuksessa ja käytän sitä metodinani tässä tutkielmassa.

3 Metodi

3.1 Yleistä metodeista

Metodeja on kuvattu tutkijan työkaluiksi, mikä onkin varsin osuva nimitys. Metodi on tieteellinen tutkimusmenetelmä, jonka avulla saadaan tutkimustulos sekä perustellaan saadut tulokset. Oikeudellisessa argumentaatiossa tärkein metodi on lainoppi, koska sen avulla voidaan osoittaa, että oma tulkintakannanotto perustuu oikeuslähteisiin. Vaikka tarkoitus ei olisikaan muodostaa uutta tieteellistä tietoa, oman argumentin rakentamisessa tulee noudattaa vakiintunutta metodologia, jotta pystytään perustelemaan oma näkemys asiasta. Lainopin metodin

⁶ HE 1/1998 vp, s. 74

⁷ Perustuslaki (11.6.1999/731) 6 §

avulla osoitetaan millä tavoin ja mistä oikeudellisista lähteistä jokin yksittäinen laintulkintakannanotto on saatu.⁸

Hirvosen mukaan oikeustieteen metodit eivät ole yleispäteviä ja standardisoituja, toisin sanoen metodien täsmällistä sisältöä ei voida kuvata. Niillä on kuitenkin tietty vakiintunut sisältö eli kuhunkin metodiin kuuluvat tietyt menettelytavat. Metodit eivät myöskään ole ”automaatteja” joiden avulla saadaan aina ratkaisu tai lopputulos, kun siihen syötetään oikeat tiedot oikeassa muodossa. Metodeissa on siis tietyntaista joustavuutta, mutta niiden vakiintuneesta sisällöstä ei voida irtautua liiaksi.⁹

3.2 Lainopista

Lainoppi on oikeustieteen perinteistä ydinaluetta. Lainoppi tutkii voimassaolevaa oikeutta eli lainopin harjoittajalla on sisäinen näkökulma oikeuteen. Tämä tarkoittaa kahta asiaa; tutkimuksen kohteena ovat oikeudelliset lähteet ja tutkimus kohdistuu voimassa olevaan oikeuteen. Jos tutkija ei ole sitoutunut voimassa olevaan oikeuteen, kyse ei ole lainopin harjoittamisesta eikä myöskään oikeudellisesta argumentaatiosta.¹⁰

Lainopin menetelmiä sovellettaessa saadaan tutkimustuloksia, joista voi tulla uutta tieteellistä tietoa. Lakitekstin ilmaisu on oikeusnormilause, joka antaa tietoa oikeusnormista. Pelkästään lakitekstiä lukemalla ei välttämättä saada selville oikeusnormia lain ilmaisun taustalla. Oikeusnormi sisältää siten oikeusnormilauseen ja ajatussisällön, jonka lainopin harjoittaja pyrkii tulkinnallaan selvittämään.¹¹ Tulkinta tarkoittaa oikeusnormin merkityssisällön selvittämistä, mikä on osa oikeudellista argumentaatiota. Vasta tulkinnan jälkeen normia voidaan soveltaa konkreettisesti tapauksessa. Lainopin tehtäviä ovat oikeusnormien tulkinta ja systematisointi sekä oikeusperiaatteiden punninta ja yhteensovittaminen. Systematisointi tarkoittaa oikeusnormien järjestämistä oikeudenaloittain. Systematisointitehtävässään lainopin harjoittaja muodostaa ja jäsenteleo oikeudenalakohtaisia yleisiä oppeja. Tässä opinnäytetyössä keskityn pelkästään oikeusnormin tulkintaan.¹²

⁸ Hirvonen, 2011, s. 4

⁹ Hirvonen, 2011, s. 7

¹⁰ Hirvonen, 2011, s. 21-22

¹¹ Hirvonen, 2011, s. 22-23

¹² Hirvonen, 2011, s. 22-23

Lainoppi tutkii sitä muun ohella myös sitä, mikä on voimassaolevaa oikeutta. Tämä on yhtä tärkeää kuin tulkintakin, koska tulkintakannanottojen tulee perustua voimassaolevan oikeuden lähteisiin. Voimassa olevan oikeuden lähteiden selvittäminen on siten ensimmäinen askel tulkinnassa.¹³

3.3 Lainopin menetelmistä

Koska lainopin päätehtävä on oikeusnormin merkityssisällön selvittäminen, sen menetelmät ovat pääasiassa tulkinnan menetelmiä. Lainopin materiaali on kielellisesti ilmaistua ja siksi normin merkityssisällön selvittämisessä keskeinen menetelmä on tulkinta. Lakiteksteistä ei ole mahdollista saada merkitykseltään yksiselitteisiä, eikä se edes olisi aina tarkoituksenmukaista. Tulkinta onkin merkityssisällön antamista, ei sen toteamista, koska kielellisten ilmausten monimerkityksisyyden takia ei voida antaa vain yhtä objektiivista tulkintaa. Lainopin muita menetelmiä ovat punninta-, ratkaisu- ja oikeuslähdenormit.¹⁴

Tulkintaprosessissa tulee ensin selvittää tulkintaperusteet eli soveltuvat oikeuslähteet, joiden pohjalta tulkintakannanotto muodostetaan. Oikeudellisesti perusteltua tulkintakannanottoa ei voida muodostaa ilman lainopin metodin mukaisia oikeuslähteitä. Materiaalin kokoamisen jälkeen valitaan hyödynnettävät tulkintametodit. Yhden säännöksen tulkinnassa voidaan hyödyntää useampaa kuin yhtä tulkintametodia. Kun tulkintametoodeja sovelletaan tulkintamateriaaliin, saadaan tulos eli tulkintakannanotto.¹⁵

3.4 Oikeuslähteistä

Lainopin harjoittaja voi hyödyntää tulkinnassa vain oikeudellisia lähteitä eli mitkä tahansa lähteet eivät käy tulkintakannanoton perusteeksi. Lainopin alaan kuuluva oikeuslähdeoppi jäsentää oikeudellisen aineiston käytännön ratkaisutoimintaa varten. Ratkaisu, joka ei perustu oikeudellisiin lähteisiin, ei ole oikeudellinen ratkaisu.¹⁶ Aulis Aarnion oikeuslähdeoppi on yleisesti käytössä, joten hyödynnän sitä itsekkin. Oikeuslähteitä voidaan luokitella eri tavoin ja Aarnion oikeuslähdeopissa oikeuslähteiden luokittelu perustuu niiden sitovuuden asteeseen. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa eli tapaoikeus ja oikeudellisen ratkaisun tulee aina perustua soveltuviin vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Jos tuomari

¹³ Hirvonen, 2011, s. 22-23

¹⁴ Hirvonen, 2011, s. 36-38

¹⁵ Hirvonen, 2011, s. 36-38

¹⁶ Tolonen, 2003, s. 2

sivuuttaa vahvasti velvoittavan oikeuslähteen, hän syyllistyy virkavirheeseen. EU-oikeus sekä suoraan sovellettavat kansainväliset normit kuuluvat myöskin vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden ryhmään, koska niillä on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden.¹⁷

Heikosti velvoittavat oikeuslähteet ovat vahvasti velvoittavia alemmalla sijalla eikä niiden sivuuttaminen tarkoita virkavirhettä, mutta tuomarin tulee perustella, miksi hän ei ole soveltanut tällaista oikeuslähdetä. Perusteluvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata päätöksen muuttuminen muutoksenhakuinstanssissa. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lain esityöt ja ylimpien tuomioistuinten ratkaisut. Tolosen mukaan korkeimpien oikeusasteiden ratkaisut ovat tosiasiallisesti sitovia, vaikka ne eivät muodollisesti sitä olekaan.¹⁸

Hierarkiassa alimmalla sijalla ovat sallitut oikeuslähteet, joihin voidaan viitata ratkaisun tueksi, mutta se ei ole pakollista. Sallittujen oikeuslähteiden tarkoitus onkin vahvistaa argumentaatiota, eli tukea ylemmistä oikeuslähteistä saatavia tulkintaperusteita. Tällaisia oikeuslähteitä ovat oikeustiede eli oikeuskirjallisuus, yleiset oikeusperiaatteet, arvot, arvoarvostelmat ja moraaliperiaatteet sekä reaalin harkinta.¹⁹

3.5 Tulkintameteista

Kun soveltuvat oikeuslähteet on saatu selville, valitaan hyödynnettävä tulkintametsodi tai -metodit, joita sovelletaan tulkintaperusteisiin. On tärkeää huomata, että eri tulkintatavat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne ovat enemmänkin erilaisia näkökohtia, joiden painoarvo vaihtelee tulkittavan normin ja tapauksen mukaan. Käytännössä eri tulkintametodit tukevat toisiaan ja niiden vaikutukset sekoittuvat ratkaisutoiminnassa.

Tolonen on maininnut muutamia tulkintatapoja. Erilaisia tulkintameteoja on toki enemmänkin, mutta nämä ovat oikeudellisen tulkinnan kulmakivet, joita voidaan hyödyntää varsin laajasti. Tulkinnan lähtökohtana on sanamuodon mukainen tulkinta. Sanamuodon mukaisessa tulkinnassa lain ilmaisulle annetaan yleiskielen mukainen merkitys.²⁰ Toinen tulkintametsodi on systemaattinen tulkinta, mikä tarkoittaa normin tulkitsemista osana oikeusjärjestystä. Tällöin tulkinnassa tulee huomioida asianomainen laki kokonaisuudessaan,

¹⁷Tolonen, 2003, s. 22-25

¹⁸Tolonen, 2003, s. 22-25

¹⁹ Tolonen, 2003, s. 22-25

²⁰ Tolonen, 2003, s. 109-110

mahdollinen oikeudenalan yleislaki ja oikeudenalan yleiset opit sekä muu oikeusjärjestys.²¹ Hyvin yleinen tulkintalähde on myös lain esityöt ja niiden hyödyntämistä kutsutaan historiallisen tulkinnan metodiksi.²² Lisäksi Hirvonen on maininnut objektiivisen tulkintametodin, jolla on keskeinen asema lakimiehen käytännön työssä. Sitä hyödynnettäessä lakitekstin ilmaisulle annetaan se merkitys, joka perustuu vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.²³

²¹ Hirvonen, 2011 s. 40

²² Tolonen, 2003, s. 109-110

²³ Hirvonen, 2011, s. 40

II RAKENNUSLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYSVAIHEISTA

1 Ensimmäisiä maankäytösäännöksiä

Rakentamisen ja maankäytön suunnittelu on satoja vuosia vanha instituutio. Jo 1300-luvulla yleisellä kaupunkilailla säänneltiin kaupunkien järjestelyä muun muassa katujen leveyden, päällystämisen ja puhtaanapidon osalta. Maankäytön suunnittelun sääntely lisääntyi vuosien saatossa ja 1600-luvulla ajatus kaupunkien maankäytön suunnittelusta asemakaavan avulla vakiintui. Vuoden 1734-rakennuskaari edellytti kaupunkien yhteisen rakennussäännön antamista, mikä osaltaan tarkensi maankäytön suunnittelua. Hiljalleen alettiin laatia kaupunkikohtaisia asemakaavoja, mutta kaupunkien yhteistä rakennussääntöä saatiin kuitenkin odottaa vielä. Vuonna 1856 annettiin asetus koskien kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen yleisiä perusteita. Keskeinen ajatus asetuksessa oli paloturvallisuuden parantaminen, missä oli ollut ongelmia. Tämän innoittamana annettiin säännöksiä koskien rakennusten laatua, rakennusmateriaaleja ja tulenarkoja laitoksia.²⁴

2 Asemakaavalaki

Kun asemakaavoja piti ryhtyä laatimaan yksityistenkin maille, syntyi tarve asemakaavalainsäädännölle. Asemakaavalaki tuli voimaan vuonna 1931 ja sitä täydentävä rakennussääntö vuonna 1932. Rakennussääntö oli normihierarkkisesti asetuksentasoinen ja se sisälsi tarkempia rakentamista koskevia määräyksiä. Asemakaavalaissa oli erilliset säännökset koskien asemakaavaa kaupungissa sekä asemakaavaa ja rakennussuunnitelmaa maaseudulla.²⁵

3 Laki rakentamisesta maaseudulla

Asemakaavalain sääntely ulottui maalaiskuntien osalta vain ns. taajaan asuttuun osaan eli tiheimmin asuttuihin alueisiin. Todettiin kuitenkin, että rakentamista tulisi säännellä myös tällaisten alueiden ulkopuolella ja alettiin valmistella maaseudun rakentamista koskevaa lainsäädäntöä. Valmistelun tuloksena hyväksyttiin laki rakentamisesta maaseudulla vuonna 1945. Uuden lain myötä kaikenlaiseen uudisrakentamiseen edellytettiin rakennuslupaa.²⁶

²⁴ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. 2

²⁵ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. 3 sekä Ekroos-Majamaa, 2005, s. 5

²⁶ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. 5

4 Rakennuslaki

Asemakaavalain puutteellisuuden ja osittaisen vanhentuneisuuden takia alettiin suunnitella asemakaavalainsäädännön täydellistä uudistamista.²⁷ Valmistelun tuloksena rakennuslaki (16.8.1958/370) tuli voimaan heinäkuussa 1959. Kyse oli laajemmasta rakennuslainsäädännön uudistuksesta, jossa rakentamista koskeva sääntely koottiin yhteen lakiin sekä uudistettiin ja täydennettiin rakentamista koskevaa säädöspohjaa.²⁸ Rakennuslain maankäytön suunnittelujärjestelmä oli jo varsin edistynyt. Laissa säädettiin kolmesta eri kuntamuodosta ja kaavatyyppejä oli viisi erilaista. Rakennuslain myötä rakennusjärjestys tuli pakolliseksi kunnissa.²⁹

5 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Rakennuslaki korvattiin kokonaan vuonna 2000 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslailla. Yksi uudistuksen keskeisistä tarkoituksista oli edistää kestävästä kehitystä, luonnonvarojen säästävää käyttöä sekä ympäristöhaittojen minimointia maankäytön suunnittelussa. Uuden lain myötä maakuntataso säilyi maankäytön suunnittelussa mutta kuntatason kaavoitusjärjestelmää yksinkertaistettiin karsimalla kaavatyyppejä.³⁰

Maankäytön suunnittelun painopistettä siirrettiin enemmän kuntatasolle poistamalla alustusmenettely kuntakaavoista. Suunnittelun avoimuus ja vuorovaikutteisuus on myöskin parantunut uuden lain myötä. Kaavojen sisältövaatimukset on määritelty tarkemmin ja siten kaavatyyppeiden erot ovat nykyään selkeämmät. Rakennuslain taaja-asutuksen käsite ja taaja-asutuskielto poistui kokonaan ja ne korvattiin uudella suunnittelutarvealuesäätelyllä. Rantarakentamisen ohjaaminen säilyi rakennuslain periaatteiden mukaisena, mutta rantakaava poistettiin erillisenä kaavamuotona. Maanomistajalla on kuitenkin mahdollisuus omasta aloitteestaan laatia asemakaava loma-asutuksen suunnittelemiseksi ranta-alueelle. Rakentamisen ohjaamisessa pyrittiin korostamaan rakentamisen laatua ja ympäristökysymyksiä muun muassa parantamalla rakennusten pitkäikäisyyttä,

²⁷ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. 6

²⁸ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. V

²⁹ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. 14

³⁰ HE 101/1998 s. 1-2

muunneltavuutta ja huollettavuutta. Rakennuslupajärjestelmää selkiytettiin ja tarkoituksena oli, että viranomaisvalvonta painottuisi yleisen edun kannalta tärkeisiin kysymyksiin.³¹

³¹ HE 101/1998 s. 1-2

III MRL:N KAAVOITUS-, SUUNNITTELUTARVEALUE- JA RAKENNUSLUPAJÄRJESTELMÄ

1 Kaavoitus

1.1 Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslaki on ympäristönkäytön suunnittelun yleislaki. Maankäytön suunnittelua ohjaava kaavajärjestelmä kattaa suurimman osan Suomen maa-alueen pinta-alasta.³² MRL:n kaavoitusjärjestelmä on portaittainen ja maankäytön suunnittelu tarkentuu edettäessä yleispiirteisestä kaavoituksesta yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Kun kaavoituksesta edetään vielä rakentamisen ohjaamiseen, maankäytön ohjaus konkretisoituu entisestään. Yksi kaavoituksen keskeisistä tarkoituksista onkin rakentamisen ohjaaminen.³³

1.2 Valtakunnalliset alueidenkäytöntavoitteet

Suunnittelujärjestelmän huipulla ovat valtakunnalliset alueidenkäytöntavoitteet. Niiden tarkoitus on edistää kestävästä kehitystä alue- ja yhdyskuntarakennetta koskevassa päätöksenteossa sekä turvata valtakunnantasoisten hankkeiden ja alueidenkäyttötarkoituksien toteutumisen. Valtioneuvosto antaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sanallisina, mutta ne huomioidaan kaavoituksessa aluevarauksina. Ne eivät siis ole varsinaisesti kaavoitusta. Edellä mainitun valossa on selvää, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat varsin yleispiirteisiä.³⁴

1.3 Kaavoituksen tehtävistä ja kaavojen keskinäissuhteista

Suunnittelujärjestelmän seuraava taso on kaavoitus. Kaavassa osoitetaan alueet asumista, elinkeinotoimintaa, palveluja, liikennettä ja virkistystoimintoja varten. Kaavoituksen perustehtävä on ohjata maankäyttöä, eli kaavan tarkoitus on konkreettisesti osoittaa ja jakaa alueet eri käyttötarkoituksia varten. Tasapainoinen ja toimiva maankäyttö edellyttää jokseenkin tarkkaa etukäteisharkintaa ja tästä syystä pelkkä rakennuslupamenettely ei riitä maankäytön ohjaamiseksi.³⁵

³² Ekroos-Majamaa 2005, s. 6

³³ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 396-397

³⁴ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 95-96

³⁵ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s.396-397

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään kuuluu kaavahierarkia, mikä tarkoittaa, että ylemmällä tasolla laadittu kaava ohjaa alemman tason suunnittelua. Ohjausvaikutus ei ole kuitenkaan niin yksiselitteistä, koska ylemmät kaavat ovat aina yleispiirteisempiä ja tästä syystä alemmassa kaavassa on ratkaistava sellaisia seikkoja, joita ei ylemmässä kaavassa ole käsitelty. Kaavahierarkiaan sisältyy myöskin syrjäyttämisaikutus. Sen myötä yleispiirteisempi kaava ei ole enää voimassa sillä alueella, jolle on vahvistettu alemman tasoisen eli yksityiskohtaisempi kaava.³⁶

1.4 Maakuntakaava

Kaikista yleistasoisin kaava on maakuntakaava. Koska se on valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista seuraava porras, maakuntakaavassa korostuu näiden tavoitteiden konkretisointi. Maakuntakaavassa osoitetaan alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita.³⁷ Aluevarauksista ei ole tarkoitus tehdä liian yksityiskohtaisia, koska muuten ne sitovat liikaa alemman tason kaavoitusta. Suuressa osassa maata maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava ja tällaisilla alueilla se ohjaa rakentamista MRL 33 §:n mukaisen ehdollisen rakentamisrajoituksen kautta. Maakuntakaavan laatii maakunnan liitto.³⁸

1.5 Yleiskaava

Yleiskaava on maakuntakaavaa yksityiskohtaisempi kaava. Sen tehtävänä on yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä erilaisten toimintojen yhteensovittaminen.³⁹ Yleiskaavan tarkoituksena onkin pitkälti ohjata asemakaavan laatimista ja muuta suunnittelua kunnan tai sen osan alueella. On myös mahdollista laatia yhteinen yleiskaava useamman kunnan alueelle. Kunnat laativat itse yleiskaavat ja se voidaan saattaa voimaan myös oikeusvaikutuksettomana. Kunnilla ei kuitenkaan ole ehdotonta velvollisuutta laatia yleiskaavaa, vaan se laaditaan tarveharkinnan perusteella. Tietyissä tilanteissa myös yleiskaavalla ohjataan rakentamista. Vaikka yleiskaavan tulee olla yksityiskohtaisempi kuin maakuntakaava, sitä kuitenkin voidaan laatia asemakaavan tarkkuudella. Kyse on siis eräänlaisesta välimuodosta, koska asemakaavoitusta ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa liiaksi.⁴⁰

³⁶ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 397

³⁷ MRL 25.4 §

³⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 97-98

³⁹ MRL 35 §

⁴⁰ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 467-468

1.6 Asemakaava

Asemakaavoitus on yksityiskohtaisin kaava. Asemakaava on laadittava siten, että se on sopusuhteissa ylempien tasoisien kaavasuunnittelun kanssa. Jos asemakaavaa halutaan muuttaa yleiskaavan vastaisesti, tämä edellyttää yleiskaavan ja mahdollisesti jopa maakuntakaavan muuttamista. Kuntien tulee laatia asemakaava asuntotuotannon tarpeen ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämisen edellyttämällä tavalla.⁴¹ Kuntien harkintavalta kaavan laatimisen tarpeen suhteen on siis varsin laaja, eikä maanomistaja voi velvoittaa kuntaa laatimaan asemakaavaa. Kunnalla ei ole velvollisuutta laatia asemakaavaa edes MRL 16 §:ssä tarkoitetulle suunnittelutarvealueelle. Suunnittelutarvealueelle myönnetään kuitenkin rakennuslupa, jos rakennusluvan erityiset ja yleiset edellytykset täyttyvät.⁴²

2 Suunnittelutarvealue

2.1 Suunnittelutarvealue rakennuslain taaja-asutuksen korvaajana

Suunnittelutarvealueen käsite maankäyttö- ja rakennuslaissa korvasi rakennuslain 4 §:n taaja-asutuskäsitteen ja 5 §:n taaja-asutuskiellon. Suunnittelutarveratkaisu eli MRL 137 §:n mukaiset rakennusluvan erityiset edellytykset korvasivat rakennuslain 5.2 §:n taaja-asutuspoikkeusluvan. Uudistuksen myötä tällaiselle alueelle kohdistuva rakennuslupaharkinta on myös siirtynyt kokonaan kunnan viranomaiselle.⁴³ Suunnittelutarvealueen käsite on kuitenkin joustavampi ja laajempi kuin edeltäjänsä taaja-asutus, mikä tarkoittaa sitä, että yksityiskohtaisen suunnittelun piiriin saadaan monipuolisemmin eri alueita.⁴⁴

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän myötä suunnittelutarvealuesääntelyn nojalla yksityiskohtaisemman suunnittelun piiriin saadaan myös sellaisia alueita, jotka kuuluivat rakennuslain haja-asutuskäsitteen piiriin.⁴⁵ Suunnittelutarvesäännökset eivät kuitenkaan vaikuta kunnan harkintavaltaan asemakaavan laatimisen suhteen ja siten kunta voi edelleen itse päättää laaditaanko alueella yksityiskohtaista kaavaa vai ei.⁴⁶

⁴¹ MRL 51 §

⁴² Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 496 ja MRL 137 §

⁴³ Ekroos-Majamaa, 2005, s. 70

⁴⁴ Jääskeläinen – Syrjänen, 2003, s. 139

⁴⁵ Jääskeläinen – Syrjänen, 2003, s. 139

⁴⁶ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 398

2.2 Suunnittelutarvealue sääntelyn tarkoitus

Samoin kuin rakennuslaissa, maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana on rakentamisen ohjaaminen kaavoituksen avulla. Kaavoitusmenettelyn vuorovaikutteisuutta on parannettu vuosien saatossa, mikä osaltaan vaikuttaa siihen, että kaavoitusprosessi on jokseenkin hidas. Kaavan laatimisen vireille tulosta sen voimaantuloon voi kestää jopa vuosia, riippuen muun muassa siitä, haetaanko kaavaan muutosta. Tämä taas hidastaa merkittävästi rakennusluvan saamista. Keskeisillä alueilla maankäyttöä on kuitenkin ohjattava tavanomaista rakennuslupamenettelyä yksityiskohtaisemmalla tavalla.

Lain edellytysten täytyessä tietyillä alueilla rakentamista voidaan kuitenkin ohjata suunnittelutarvesäännösten avulla kaavallisen harkinnan sijaan. Suunnittelutarvesäännösten taustalla on ajatus siitä, että säännösten piiriin kuuluva maankäyttö suunnittelemttomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä.⁴⁷ Suunnittelutarvesääntelyn tavoitteena onkin keventää ja joustavoittaa rakennuslupamenettelyä, koska suunnittelutarveratkaisun avulla voidaan välttää kaavan laatiminen rakennuspaikalle. Suunnittelutarveratkaisuun voi kuitenkin hakea muutosta myös muut kuin suunnittelutarveratkaisun hakija, joten sekään ei aina ole mitenkään nopea tie rakennusluvan saamiseen.⁴⁸ Ajatus sääntelyn taustalla on kuitenkin hyvä.

2.3 Suoraan lain nojalla määräytyvät suunnittelutarvealueet

Pääsääntöisesti suunnittelutarvealueellakin rakentamista ohjataan kaavoituksella eli lähtökohtaisesti tällaiselle tulisi laatia asemakaava. Asemakaavan ohella rakentamista suunnittelutarvealueella voidaan ohjata kunnan laajennetulla rakennuslupaharkinnalla, mikä joustavoittaa rakentamisen ohjaamista suunnittelutarvealueella.⁴⁹ Yleisen suunnittelutarvealue säännöksen, MRL 16.1 §:n mukaan sellaiset alueet, joiden käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen, ovat suoraan lain nojalla suunnittelutarvealueita. Säännöksessä mainitut toimenpiteet ovat vain esimerkkejä, myös muunlaiset yleisten tarpeiden kannalta tarpeelliset toimenpiteet voivat määritellä alueen suunnittelutarvealueeksi.⁵⁰

⁴⁷ HE 101/1998 vp, s. 66

⁴⁸ Ks. MRL 193 §

⁴⁹ Ks. MRL 137 §

⁵⁰ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s.399

2.4 Rakennushankkeet, joihin sovelletaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä

MRL 16.2 §:n mukaan suunnittelutarvealueita koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutustensa merkittävyyden vuoksi edellyttää laajempaa rakennuslupaharkintaa. Tällöin rakennuslupamenettely on tavanomaista laajempi eli rakennushankkeen tulee täyttää MRL 137 §:n mukaiset rakennusluvan erityiset edellytykset. Tällaiset rakennuspaikat eivät kuitenkaan ole varsinaisesti suunnittelutarvealueita, eli ensimmäisessä momentissa mainitut edellytykset eivät välttämättä täyty rakennuspaikan kohdalla.⁵¹ Oikeuskäytännössä on kuitenkin toisinaan arvioitu suunnitteluratkaisun tarvetta sekä MRL 16.1 §:n että 16.2 §:n nojalla.⁵²

Keskeinen ero onkin verrattuna lakisääteisiin suunnittelutarvealueisiin onkin, se että 16.2 §:n tarkoittamissa tilanteissa rakennushankkeen ominaisuudet itsessään edellyttävät laajempaa rakennuslupaharkintaa, kun taas 16.1 §:n rakennuslupaharkinta on laajennettua lähinnä rakennuspaikan sijainnin takia.⁵³ Arviointi ei kuitenkaan ole näin kaavamaista, mutta voidaan ajatella, että 16.1 §:n suunnittelutarvealuesäännös liittyy itse alueeseen ja 16.2 § enemmänkin itse rakennushankkeeseen ja siitä aiheutuviin vaikutuksiin. Myös 16.2 §:n tapauksissa rakennuspaikan sijainti vaikuttaa rakennushankkeesta aiheutuviin ympäristövaikutuksiin, koska rakennushanke sijaitsee aina jossain fyysisessä ympäristössä.

2.5 MRL 16.2 §:n soveltaminen tuulivoimalarakentamiseen

Maankäyttö- ja rakennuslain tuulivoimalarakentamista koskevien 10 a -luvun säännösten tarkoituksena oli, että tuulivoimalarakentamisen kohdalla rakennusluvan erityisten edellytysten täytyminen selvitetäisiin yleiskaavassa eikä rakennusluvan myöntäminen siten edellyttäisi suunnittelutarveratkaisua tai asemakaavan laatimista.⁵⁴ Tuulivoimalahankkeita toteutetaan kuitenkin runsaasti alueilla, joilla ei ole voimassa olevaa yleiskaavaa, jolloin ne kuuluvat suunnittelutarveratkaisumenettelyn piiriin ja tästä syystä oikeuskäytännössä on sovellettu MRL 16.2 §:ää useissa tuulivoimalahankkeissa.

⁵¹ Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta, 2000, s. 88

⁵² Ks. esim. KHO 2008:37

⁵³ Heinilä, 2017, s. 194

⁵⁴ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s.402

2.6 Kaavoituksessa osoitettavat suunnittelutarvealueet

MRL 16.3 §:n nojalla kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi sellaisen alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen taikka ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Kunnalla ei kuitenkaan ole mitään velvollisuutta osoittaa alueita suunnittelutarvealueiksi yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä, vaan se on täysin kunnan tarveharkinnan varassa. Esimerkiksi maisemalliset seikat tai rakennuskulttuurin säilyttäminen voivat antaa aiheutta osoittaa alue suunnittelutarvealueeksi, koska säännöksen ideana on ohjata maankäyttöä tarkemmin juuri tällaisilla alueilla. Lain ilmaisun väljyyden ansiosta kunnat voivat hyvinkin monenlaisin perustein osoittaa jonkin alueen suunnittelutarvealueeksi.⁵⁵

2.7 Rakennuspaikan oikeudellinen luonne

Ympäristövaliokunnan mietinnön mukaan MRL 16.1 §:n suunnittelutarvealueeksi osoittamisen kriteerit ovat lain sanamuodon perusteella jokseenkin yleistasoiset. Siitä syystä suunnittelutarvealuetta koskevaa pykälää tulee käyttää vain sellaisten alueiden osoittamiseen, joilla todella tarvitaan suunnittelua.⁵⁶ Hallituksen esityksen mukaan tällaisia alueita ovat muun muassa taajamien lievealueet, keskeisten liikenneväylien varsilla sijaitsevat alueet ja kaupunkiseuduilla keskusta ympäröivissä kunnissa sellaiset alueet, joihin kaupungin rakennuspaineet merkittävimmin heijastuvat.⁵⁷ Tärkeät suojelu- tai virkistysintressit taikka liikenteen melualueet voivat myös edellyttää erityisharkintaa, jolloin alue on perusteltua osoittaa suunnittelutarvealueeksi. Tällainen suojeluintressi voi olla esimerkiksi yhtenäinen kulttuurimaisema.⁵⁸

Vaikka Ympäristövaliokunta ei lausunut mitään MRL 16.2 §:stä, voidaan samalla tavoin ajatella senkin sanamuodon olevan varsin yleistasoisen. Myös 16.2 §:ää tulee soveltaa vain silloin, kun rakennuspaikka sekä sen lähialue edellyttävät suunnittelua. Rakennushankkeesta sellaisenaan aiheutuu aina tietyt ympäristövaikutukset, mutta niiden merkittävyys vaihtelee rakennuspaikkaa ympäröivien alueiden maankäytön mukaan.

⁵⁵ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 400-401

⁵⁶ Ympäristövaliokunnan mietintö 6/1998 vp

⁵⁷ HE 101/1998 vp, s. 66

⁵⁸ Mäkinen, 2005, s. 183

Edellä esitetyn perusteella yksityisellä maanomistajalla voi olla vaikea päätellä lakitekstin perusteella onko kyse lakissääteisestä suunnittelutarvealueesta vai ei. Yksittäistapauksissa voi olla myös vaikea arvioida sovelletaanko rakennushankkeeseen MRL 16.2 §:n nojalla suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä. Kunnan rakennuslupaviranomainen arvioi rakennuslupahakemuksen yhteydessä, että onko kyse suunnittelutarvealueesta tai sovelletaanko rakennushankkeeseen MRL 16.2 §:n nojalla suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä ja tarvittaessa vaatii lisää selvitystä rakennushankkeesta ja sen vaikutuksista ympäristöön ja muuhun maankäyttöön. On myös mahdollista pyytää erillistä päätöstä siitä, onko kyse suunnittelutarvealueesta. Toisinaan muutoksenhaussa selviää, että kyse ei olekaan suunnittelutarvealueesta eikä rakennushankkeella ole 16.2 §:n tarkoittamia tarkempaa suunnittelua edellyttäviä ympäristövaikutuksia.

3 Rakennuslupamenettelystä

3.1 Yleistä rakennuslupamenettelystä

Rakennuslupaharkinta kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle.⁵⁹ Ensimmäisenä selvitetään rakennuspaikan kaavoitustilanne, koska luvan myöntämisedellytykset vaihtelevat kaavoitetulla ja kaavoittamattomalla alueella. Lisäksi tulee mahdollisesti selvittää, onko kyse suunnittelutarvealueesta tai aiheutuuko rakennushankkeesta MRL 16.2 §:ssä tarkoitettuja ympäristövaikutuksia.⁶⁰

3.2 Maakuntakaava rakennusluvan perusteena

Jos alueella on voimassa vain maakuntakaava, eikä kyse ole suunnittelutarvealueesta, MRL 33 §:n mukainen ehdollinen rakentamisrajoitus ohjaa rakennuslupaharkintaa. Virkistys- ja suojelualuetta, liikennettä, teknisen huollon verkostoja ja alueita varten osoitetuilla alueilla on suoraan lain nojalla voimassa ehdollinen rakentamisrajoitus. Rakennuslupa tällaisella alueella voidaan myöntää vain, jos rakennushanke ei vaikeuta maakuntakaavan toteuttamista, eli säännöksessä mainittujen alueiden käyttämistä tarkoitustaan varten. Luvan ehdollisuus tarkoittaa, että jos luvan epäamisestä koituisi hakijalle huomattavaa haittaa, tämä aiheutuva haitta on korvattava hakijalle tai rakennuslupa on myönnettävä. Jos rakennuslupa estyisi muusta

⁵⁹ MRL 130 §

⁶⁰ Kts. esim. MRL 44 §, 116 § 1 ja 2 mom. sekä 135 §, 136 § ja 137 §

syystä MRL 136 § tai 137 §:n perusteella, oikeutta korvaukseen tai lunastukseen ei ole, koska tällöin rakennuslupa ei esty maakuntakaavan takia.⁶¹

3.3 Yleiskaava rakennusluvan perusteena

Yleiskaava-alueella rakennuslupaa ei voida myöntää siten, että rakennushanke vaikeuttaa yleiskaavan toteutumista. Kiinteistön omistajan käyttöoikeuden turvaamiseksi kyseinen rakentamisrajoitus on kuitenkin säädetty ehdolliseksi. Jos rakennusluvan epäämisestä aiheutuisi luvan hakijalle huomattavaa haittaa, eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita kohtuullista korvausta haitasta, on rakennuslupa myönnettävä.⁶²

Yleiskaava voi toimia rakennusluvan perusteena suunnittelutarvealueella tai sellaisten rakennushankkeiden kohdalla, jota muuten edellyttäisivät suunnittelutarveratkaisua MRL 16.2 §:n nojalla. Jos maankäytön ohjaustarve alueella edellyttää kuitenkin asemakaavan laatimista, rakennuslupaa ei voida myöntää yleiskaavan määräyksen perusteella.⁶³ MRL 72 §:n mukaan oikeusvaikutteinen yleiskaava voi toimia rakennusluvan perusteena myös ranta-alueilla, eli yleiskaavassa osoitetaan tällaiselle alueelle rakentamismahdollisuus. MRL 77a §:ssä säädetään tuulivoimalan rakentamisesta yleiskaavan perusteella. Säännöksen mukaan tuulivoimalan ei tarvitse täyttää suunnittelutarvealueella edellytetyjä 137.1 §:n mukaisia vaatimuksia, jos sille on osoitettu rakennuspaikka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa.

3.4 Rakentaminen asemakaava-alueella

Jos alueella on voimassa asemakaava, rakennushankkeen on oltava sen mukainen. Rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueella säädetään 135 §:ssä. Yleensä asemakaavan mukainen rakennushanke täyttäneen muutkin siltä vaadittavat edellytykset, mutta asemakaava ei kuitenkaan takaa rakennuslupaa automaattisesti.⁶⁴

3.5 Rakentaminen suunnittelutarvealueella

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovellettaessa rakennushankkeen tulee täyttää MRL 137 §:ssä erityiset edellytykset rakennusluvan yleisten edellytysten lisäksi. Suunnittelutarvealueeksi osoittaminen ei siis tarkoita automaattisesti rakennuskieltoa.

⁶¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 301

⁶² MRL 43 §

⁶³ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 345 ja MRL 44 §

⁶⁴ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 767

Säännöksessä mainittujen rakennusluvan erityisten edellytysten täytyminen tarkoittaa sitä, että rakennushanke ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, alueiden käytön muulle järjestämiselle, eikä yhdyskuntakehitykselle ja rakennushanke on ympäristöllisesti sopiva. MRL 137 §:ää sovelletaan vain asemakaavoittamattomalla alueella, ja siten sen mukainen laajennettu rakennuslupamenettely on asemakaavoituksen vaihtoehto.⁶⁵

Keskeinen kriteeri rakennusluvan erityisissä edellytyksissä on yhdenmukaisuus tulevan kaavoituksen kanssa. Jos katsotaan, että kyseinen hanke ei olisi asemakaavan mukainen, sille ei voida myöntää rakennuslupaa. Harkinnassa on keskeistä huomioida maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, jos sellainen on alueella voimassa, koska laadittavan asemakaavan tulee olla sen kanssa yhdenmukainen. Tästä syystä rakennushankkeelle ei voida myöntää rakennuslupaa, jos se ei olisi laadittavan asemakaavan mukainen. Rakennusluvan erityisten edellytysten täytyminen ei ole poikkeuslupamenettely, vaan laajennettu rakennuslupaharkinta.⁶⁶

3.6 MRL 137 §:n suunnittelutarveratkaisu

Suunnittelutarveratkaisu tarkoittaa maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä mainittujen rakennusluvan erityisten edellytysten ratkaisemista. Suunnittelutarveratkaisu tulee tehdä aina, kun rakennuspaikka sijaitsee suunnittelutarvealueella tai rakennushankkeeseen sovelletaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä MRL 16.2 §:n nojalla. Suunnittelutarveratkaisupäätöksessä arvioidaan, täytyvätkö rakennusluvan erityiset edellytykset käsillä olevan rakennushankkeen kohdalla. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu ei tarkoita vielä rakennusluvan myöntämistä, vaan kyse on varsinaisen rakennuslupamenettelyn esivaiheesta. Yleensä suunnittelutarveratkaisun yhteydessä haetaan myös rakennuslupaa, mutta pohjimmiltaan kyse on kuitenkin kahdesta eri asiasta. Suunnittelutarveratkaisun tekee kunnan viranomainen. Vain lainvoimaisen ja myönteisen suunnittelutarveratkaisun perusteella voidaan myöntää rakennuslupa hankkeelle. Suunnittelutarveratkaisu tulee erottaa poikkeamispäätöksestä, joka tarkoittaa lupaa poiketa kaavasta. Suunnittelutarveratkaisussa ei myönnetä poikkeusta, vaan selvitetään vain rakennusluvan erityisten edellytysten täytyminen.⁶⁷

⁶⁵ Ks. MRL 137 §

⁶⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 195

⁶⁷ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 402-403

3.7 Rakennusluvan estyminen MRL 137 §:n mukaisessa menettelyssä

Asemakaava-alueen ulkopuolelle toteutettavan rakennushankkeen tulee täyttää MRL 137 §:ssä mainitut erityiset edellytykset, jotta sille voidaan antaa myönteinen suunnittelutarveratkaisu. Näiden erityisten erityisten edellytysten lisäksi hankkeen tulee täyttää muut rakennusluvan edellytykset. Suunnittelutarveratkaisun tarkoitus on joustavoittaa maankäytön suunnittelua, mutta jos MRL 137 §:ssä mainitut rakennusluvan erityiset edellytykset eivät täyty, suunnittelutarveratkaisua ei voida myöntää, jolloin alueelle on laadittava asemakaava.

Keskeinen MRL 137 §:ssä mainittu rakennusluvan erityinen edellytys on haitattomuus kaavoituksen kannalta. Suunnittelutarveratkaisuihin liittyy myös olennaisesti, se voidaanko kyseisessä menettelyssä saada riittävät selvitykset rakennushankkeesta ja sen vaikutuksista rakennuspaikkaa ympäröivien alueiden maankäytölle vai tarvitaanko kaavallista suunnittelua. Erityisen keskeinen seikka rakennusluvan erityisissä edellytyksissä on hankkeen soveltuvuus alueelle kaavoituksen kannalta. Oikeuskäytännössä myönteinen suunnittelutarveratkaisu on toisinaan estynyt, koska toteutuessaan rakennushanke aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle tai muulle alueiden käytön järjestämiselle.

Korkeimman hallinto-oikeuden 14.10.2016 antamassa ratkaisussa 4294 kaupunginhallitus oli antanut myönteisen suunnittelutarveratkaisun konehallin muuntamiseksi ja laajentamiseksi lihanautakasvattamoksi sekä siihen liittyvien laakasiilon ja lantalan rakentamiseksi. Valitusten johdosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli arvioitavana, aiheuttiko rakennushanke MRL 137 §:n 1 momentissa tarkoitettua haittaa rakentamiselle. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hanke rajoittaisi lähiympäristön suunnitteluvaihtoehtoja kaavoituksessa ja näin ollen myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle ei ollut oikeudellisia edellytyksiä.

Suunnittelutarvealueella voi MRL 137.1 §:n erityisten edellytysten estämättä rakentaa jo olemassa olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen. Myös jo olemassa olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen. Samoin rakennuksen korjaamiseen tai

asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen voidaan myöntää rakennuslupa ilman rakennusluvan erityisten edellytysten arviointia.⁶⁸

⁶⁸ MRL 137.2 §

IV MRL 16.2 §:N TULKINTA-AINEISTO

1 Laki ja esityöt

1.1 Lain ilmaisu ja sanamuodon mukainen tulkinta

Ympäristöoikeudellisen sääntelyn tehtävänä on sovittaa yhteen erilaiset ja erisuuntaiset, yleiset ja yksityiset intressit, tavoitteet sekä arvot. Kaavoitus- ja rakentamisoikeudessa tämä ympäristöoikeuden ominaispiirre tulee esiin erityisen selvästi, koska asioihin liittyvät intressipiirit ovat niin laajoja. Ympäristönkäyttö ja sen suojeleminen ovat usein vastakkaisia intressejä.⁶⁹ Lisäksi usein voi olla tarve varautua eri tyyppisiin muutoksiin ja ottaa huomioon tapauskohtaiset erityispiirteet. Näistä syistä tyhjentävä sääntely ei ole tarkoituksenmukaista ja lainsäätäjällä on usein säätänyt väljäsisältöisiä eli niin kutsuttuja joustavia oikeusnormeja, joiden merkityssisältö vaihtelee tapauskohtaisesti.⁷⁰

Joustavilla normeilla tarkoitetaan sellaisia oikeussäännöksiä, joiden sanamuoto on joltain osin epäselvä, sisällöllisesti ylimalkainen, väljä sekä sovellettaessa joustava.⁷¹ MRL 16.2 §:n mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutustensa merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Kyse on joustavasta normista, koska lain ilmaisu ei ole tarkka eikä ympäristövaikutuksen käsitettä ole määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa eikä laissa ole myöskään viitattu muuhun määritelmään.

Oikeusnormilauseen tulkinnassa tulee aloittaa sanamuodon mukaisesta tulkinnasta. Joustavien normien luonteesta johtuen pelkästään kielellisen tulkinnan metodilla tällaisille säännökselle ei voida siten antaa merkityssisältöä. Lain sanamuoto edellyttää kuitenkin tietynlaista merkittävyyttä, sekä sitä, että ympäristövaikutukset edellyttävät tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajempaa harkintaa. MRL 16.2 §:ää sovelletaan sanamuotonsa mukaan rakentamiseen eli se kattaa rakennusten lisäksi myös muun tyyppiset rakennushankkeet.

⁶⁹ Heinilä, 2017, s. 37

⁷⁰ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 399

⁷¹ Heinilä, 2017, s. 97

1.2 Esityöt ja historiallinen tulkinta

Seuraavaksi tulkintaa voidaan jatkaa tutustumalla lain esitöihin. On olemassa erilaisia esitöitä, joista hallituksen esitys on kuitenkin kaikista tärkein, koska se on lainvalmistelun päätepieste ja tiivistelmä kaikista esitöistä. Esityöt kertovat lainsäätäjän tavoitteet sekä ne ratkaisut ja keinot, joiden kautta lainsäätäjän yhteiskuntapoliittiset tavoitteet parhaiten toteutuisivat. Esityöt antavat tärkeää ja olennaista tietoa säännöksen tulkinnasta.⁷²

Hallituksen esityksessä HE 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi todetaan seuraavaa MRL 16.2 §:stä:

”Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovellettaisiin ehdotetun 2 momentin mukaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutustensa merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista laajempaa harkintaa. Tämä vastaa jo nykyistä käytäntöä taaja-asutustulkinnan suhteen. Tällaisena on pidettävä esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamista.”

Tässä tapauksessa esitöiden lausuma on varsin niukka, eikä siitä saada juurikaan apua säännöksen tulkinnassa. Esityö viittaa rakennuslain aikaiseen käytäntöön ja mainitsee vähittäiskaupan suuryksikön esimerkkinä MRL 16.2 §:n soveltamiskäytännöstä. Jos säännöstä haluaa tulkita mahdollisimman perusteellisesti, tulee tutustua maankäyttö- ja rakennuslain oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden lisäksi myös rakennuslain aikaiseen oikeuskäytäntöön sekä -kirjallisuuteen.

1.3 Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki ja analoginen tulkinta

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole lainkaan määritelty ympäristövaikutuksen käsitettä eikä MRL 16.2 §:ää ole nimenomaisesti liitetty mihinkään määritelmään. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 2 §:ssä on sen sijaan määritelty ympäristövaikutuksen käsite kyseisessä laissa. Kirjallisuudessa on todettu, että MRL 16.2 §:n arvioinnissa on soveltavin osin otettava huomioon YVAL:n määritelmässä mainitut hankkeen aiheuttamat välittömät ja välilliset vaikutukset nimenomaan terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä ympäristöön muutoin.⁷³ Koska kirjallisuudessa on viitattu YVAL:n

⁷² Tolonen, 2003, s. 117

⁷³ Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta, 2000, s. 88

määritelmään, katson MRL 16.2 §:n soveltamisedellytysten arvioinnissa merkityksellisiksi seikoiksi myös rakennushankkeen vaikutukset maaperään, vesiin, ilmaan, kasvillisuuteen sekä eliöihin. Lisäksi kyseeseen voisi tulla rakennushankkeesta aiheutuvat vaikutukset maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

YVAL:ia sovelletaan sen liitteessä 1 mainittuihin hankkeisiin sekä niiden muutoksiin ja yksittäistapauksissa lain 3 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettuihin sellaisiin hankkeisiin, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁷⁴ Tietty liite 1:ssä mainitut hankkeet ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden rakentaminen saattaa edellyttää suunnittelutarveratkaisua MRL 16.2 §:n nojalla. Tällaisia rakennushankkeita voisivat olla esimerkiksi kanalat ja sikalat, teollisuuden tuotantolaitokset, tuulivoimalahankkeet sekä erilaiset käsittelylaitokset. Liitteessä on asetettu useille hankkeille tietty suuruusedellytys, jotta YVAL:n mukainen arviointi tulee kyseeseen.⁷⁵ YVAL:n ja MRL 16.2 §:n soveltamisala on riittävän yhtenevä ja siksi YVAL:n 2 §:n ympäristövaikutusten määritelmää voidaan soveltuvin osin soveltaa analogisesti myös MRL 16.2 §:n tilanteissa. Myös kirjallisuudessa on vahvistettu analogisen soveltamisen mahdollisuus.⁷⁶ YVAL:n soveltamisala ei kuitenkaan määrittele MRL 16.2 §:n soveltamisalaa, ja siten MRL 16.2 § voi tulla ja on tullutkin sovellettavaksi sellaisiin rakennushankkeisiin, jotka eivät edellytä YVAL:n mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.⁷⁷ Kyse on siis vain YVAL:n määritelmäsäännöksen analogisesta soveltamisesta.

2 MRL 16.2 § oikeustieteessä

2.1 MRL 16.2 §:n piiriin kuuluvista rakennushankkeista

MRL 16.2 §:n piiriin kuuluvat rakennushankkeet ovat yleensä normaalia suurempia rakennushankkeita.⁷⁸ Arvioinnin tapauskohtaisuuden vuoksi kyse ei ole säännöstä, mutta se on tulkintaa helpottava näkökohta. Rakennuksen suuruus ei itsessään ole ympäristövaikutus, mutta säännöksen soveltamisedellytysten arviointi helpottuu, kun tietää suunnilleen, että millainen rakennushanke ympäristövaikutukset yleensä aiheuttaa. Hallituksen esityksessä on mainittu vähittäiskaupan suuryksikkö esimerkkinä MRL 16.2 §:n piiriin kuuluvasta hankkeesta.⁷⁹ Muita

⁷⁴ YVAL 3 §

⁷⁵ YVAL (252/2017) liite 1

⁷⁶ Ks. Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 194 sekä Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta, 2000, s. 88

⁷⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 194

⁷⁸ Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta, 2000, s. 88

⁷⁹ HE 101/1998 vp, s. 66

säännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvia hankkeita voivat olla teollisuuslaitokset ja laajat varastoalueet. MRL 16.2 §:n tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttanee myös paljon päästöjä aiheuttavat rakennushankkeet.⁸⁰

Ympäristövaikutusten merkittävyyden arvioinnissa olennaista on rakennushankkeen laadusta ja suuruudesta sekä sen sijoittamisesta saatava selvitys. Haettaessa laajemmalle rakennushankkeelle rakennuslupaa, hakemukseen tulisi liittää selvitystä mahdollisista ympäristövaikutuksista, koska suunnittelutarveratkaisun tarve tulee arvioitavaksi viimeistään rakennuslupamenettelyn yhteydessä⁸¹

2.2 MRL 16 § 1 ja 2 momenttien välinen suhde

Edellä todetun mukaisesti kyseisten säännösten soveltaminen ei ole aina yksiselitteistä. Jos rakennushankkeelta edellytetään tavanomaista laajempaa rakennuslupaharkintaa MRL 137 §:n muodossa, tulisi kyseessä olla joko MRL 16.1 §:n mukainen suunnittelutarvealue tai vaihtoehtoisesti rakennushankkeesta tulisi aiheutua 16.2 §:n mukaisia laajempaa suunnittelua edellyttäviä ympäristövaikutuksia. Rakennushanke sijoittuu kuitenkin aina jollekin fyysiselle alueelle, eikä 16.2 §:n mukaisten ympäristövaikutusten arviointia voida irrottaa rakennuspaikkaa ympäröivistä olosuhteista. Tämä tarkoittaa, että hankkeen ominaisuuksia ja alueen ominaisuuksia ei voida erottaa täysin toisistaan. Vastaavasti MRL 16.1 §:n soveltamisedellytysten täyttymiseen voi vaikuttaa se, mitä rakennetaan, eli tällöinkin huomioidaan varsinaisia rakennushankkeen ominaisuuksia.⁸²

2.3 Tarkoitussidonnaisuus MRL 16.2 §:n soveltamisessa

MRL 137.5 §:n mukaan suunnittelutarveratkaisun eli rakennusluvan erityisten edellytysten arvioinnin tekee kunnan viranomaisen. Kunnan viranomaisen on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.⁸³ MRL 16 §:n tavoitteena on laajentaa maankäytön suunnittelua sellaisten hankkeiden rakennushankkeiden kohdalla, jotka suunnittelemattomana aiheuttaisivat taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä.⁸⁴ MRL 16.2

⁸⁰ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 402 ja Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta, 2000, s. 88

⁸¹ Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta-Reinikainen 2015, s. 108

⁸² Heiniö, 2017, s. 194

⁸³ Hallintolaki 2.2 § ja 6 §

⁸⁴ HE 101/1998 vp, s. 66

§:n soveltamisen edellytyksenä on, että rakennushanke edellyttää tavanomaista laajempaa rakennuslupaharkintaa.⁸⁵

Yksittäistapauksessa voi olla vaikeaa kategorisoida rakennushankkeesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia sellaisiin, jotka eivät edellytä laajempaa lupaharkintaa ja sellaisiin, jotka edellyttävät laajempaa lupaharkintaa. Tarkoitussidonnaisuuden periaate on kuitenkin pidettävä taustalla arvioitaessa suunnitteluratkaisun tarvetta MRL 16.2 §:n nojalla. Ei riitä, että hankkeesta aiheutuu merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaan niiden tulee edellyttää myös laajempaa lupaharkintaa. Oikeuskäytännössä on esiintynyt ratkaisuja, joissa suunnitellulla rakennushankkeesta aiheutui tiettyjä ympäristövaikutuksia, mutta ne eivät olleet luonteeltaan sellaisia, jotka olisivat edellyttäneet tavanomaista laajempaa lupaharkintaa.⁸⁶

3 MRL 16.2 § Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä

3.1 KHO 2016:147

Ratkaisussa KHO: 2016:147 kunnan rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan pientuulivoimalan rakentamiseen. Hallinto-oikeudessa oli arvioitavana MRL 16.2 §:n soveltuminen rakennushankkeeseen, eli oliko hankkeella sellaisia säännöksen tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia, että se olisi edellyttänyt suunnittelutarveratkaisua. Korkein hallinto-oikeus totesi, että rakennushankkeella ei ollut MRL 16.2 §:n tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta ratkaisu on silti täysin käyttökelpoinen tutkielmani kannalta. Ratkaisusta voidaan poimia ne arvioidut seikat, jotka ”voimakkaampina tai suurempina” olisivat muodostaneet MRL 16.2 §:n tarkoittaman merkittävän ympäristövaikutuksen. Arvioinnissa on kuitenkin huomioitava myös rakennuspaikkaa ympäröivät alueet ja niiden maankäytön luonne.

Ensimmäisellä käsittelykerralla tuulivoimalahankkeelle myönnetty rakennuslupa kumottiin hallinto-oikeudessa, koska hakija ei ollut liittänyt rakennuslupahakemukseen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 64 §:ssä edellytettyä selvitystä hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin. Hakija teetti hankkeesta maisemaselvityksen ja rakennuslupa hankkeelle myönnettiin uudelleen.

⁸⁵ Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta, 2000, s. 88

⁸⁶ Esim. KHO 2016:147

Uudesta rakennusluvasta valitettiin jälleen hallinto-oikeuteen, jolloin arvioitavana oli suunnitteluratkaisun tarve. Hallinto-oikeus kiinnitti MRL 16.2 §:n tarkoittamien merkittävien ympäristövaikutusten arvioinnissa huomiota hankkeen laatuun, kokoluokkaan sekä sijoittamiseen. Ratkaisun lausuman ”näissä oloissa” perusteella voidaan todeta, että laajempaa rakennuslupaharkintaa edellyttävät merkittävät ympäristövaikutukset vaihtelevat korostetusti rakennuspaikan mukaan. Tämä tarkoittaa, että ympäristövaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota rakennuspaikkaan ja sen lähiympäristöön.

Rakennushankkeen maisemallisia vaikutuksia arvioitiin tuulivoimalan maston korkeuden, roottorin halkaisijan, rakennuspaikan sijainnin sekä ympäröivän puuston osalta. Maisemallisten vaikutusten osalta keskeistä on rakennushankkeen soveltuvuus rakennuspaikalle sekä kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Maisemaselvityksen mukaan tuulimylly ei näkynyt läheisen asutuksen ja kesäasutusten pihapiiriin. Hallinto-oikeus ja Korkein hallinto-oikeus totesivat, että tuulivoimalahankkeella ei siten ollut huomattavia maisemavaikutuksia ympäristöön ja lähialueille. Ratkaisun mukaan maisemalliset vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, onko rakennuspaikan läheisyydessä asutusta, miten kaukana asutus sijaitsee rakennuspaikasta sekä kuinka selvästi rakennushanke näkyy näille asutuksille. Ratkaisun mukaan rakennuspaikan läheisyydessä ei oltu todettu erityisiä luontoarvoja eikä lähialueilla sijainnut luonnonsuojelualueita. Nämä seikat olisivat oletettavasti vaikuttaneet maisemallisten haittojen syntymiseen.

Tuulivoimalahankkeesta oli laadittu myöskin meluselvitys, jonka mukaan hanke ei ylittäisi loma-asuntojen päivä- eikä yösuunnitteluohjearvoja. Äänen taso ei ylittäisi myöskään 35 desibelin ”häiritsevyysrajaa” lomarakennuksilla. Ohjearvot perustuivat melutason ohjearvoista annettuun valtioneuvoston päätökseen (993/1992). Sittemmin on annettu valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015).

Rakennusluvasta annetussa oikaisuvaatimuksessa sekä valituksessa oltiin vedottu siihen, että tuulivoimalahankkeen vaikutuksia alueen linnustoon sekä alueella esiintyviin rauhoitettuihin lepakoihin ei oltu selvitetty eikä arvioitu. Hallinto-oikeus totesi, että asiassa saatujen selvitysten mukaan tuulivoimala ei sijainnut lintujen muuttoreitillä tai muulla linnuille tärkeällä alueella. Lisäksi hallinto-oikeus totesi, että yhdellä pienellä tuulivoimalalla ei ole merkittävää vaikutusta

alueen linnustoon. Selvitysten perusteella rakennuspaikan läheisyydessä ei myöskään ollut lepakon elinpiirejä.

Ratkaisussa mainittiin myös tuulivoimalasta aiheutuva vilkkumisefekti. Kun tuulivoimalan roottori pyörii, se hetkittäin peittää auringon ja vastaavasti hetken ajan auringon valo pääsee paistamaan roottorin lomasta. Ratkaisussa todettiin, että voimalan pienen koon vuoksi vilkkumisefekti ei ole MRL 16.2 §:n edellyttämällä tavalla merkittävä. Vilkkumisefektissä ympäristövaikutus ei sinänsä ole valo, koska se on peräisin auringosta eikä tuulivoimalasta. Olennaista on tuulivoimalan aiheuttama valon ja varjon vilkkuminen. Välkevaikutusta voi esiintyä jopa 1-3 kilometrin päässä tuulivoimalasta.⁸⁷

3.2 KHO 2013:183

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2013:183 oli myöskin kyse tuulivoimalahankkeesta. Kunnan rakennuslupaviranomainen oli myöntänyt suunnittelutarveratkaisun viiden tuulivoimalan rakennushankkeelle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valitti suunnittelutarveratkaisusta ja totesi valituksessaan, että sen käsityksen mukaan lainmukainen menettely olisi ollut rakennushankkeen edellytysten tarkastelu kaavallisen suunnittelun kautta.

Asiassa saatujen selvitysten mukaan voimaloiden rakennuspaikka sijoittui osittain valtakunnallisesti arvokkaaksi kallioalueeksi osoitetulle paikalle sekä maakunnallisesti arvokas kulttuuriympäristö sijaitsi noin 1,5 kilometrin etäisyydellä rakennuspaikasta. Nämä alueet oli osoitettu maakuntakaavassa ja kaavamerkinnän mukaan alueen rakentamisessa on edistettävä kulttuuriympäristön arvojen säilymistä sopeuttamalla rakentaminen alueiden kulttuuriperintöön ja ominaislaatuun. Koska kyseiset alueet olivat erityislaatuisia, ympäristövaikutuksia tuli arvioida erityisen tarkasti ympäröivien alueiden näkökulmasta. Rakennuspaikkaa ympäröivien alueiden luonne ja maankäyttötarkoitus vaikuttavat suunnittelutarveharkinnassa, koska jollain rakennuspaikalla tietynlainen hanke aiheuttaa MRL 16.2 §:n tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia, kun taas toisella rakennuspaikalla sinänsä samat ympäristövaikutukset eivät ylitä lain merkittävyyskynnystä.

⁸⁷ Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016; Tuulivoimalarakentamisen suunnittelu

Hallinto-oikeudessa oli arvioitavana myöskin rakennushankkeesta aiheutuvat meluhaitat, maisemalliset haitat sekä välkevaikutus. Maisemallisten haittojen osalta todettiin, että tuulivoimalat näkyivät kauas puuston yläpuolelta ja lähialueilla asui satoja ihmisiä sekä näillä alueilla sijaitsi myös vapaa-ajan asuntoja.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että suunnittelutarveratkaisun tapauskohtaiseen arviointiin vaikuttaa muun ohella tuulivoimaloiden koko ja niiden etäisyys häiriintyvistä kohteista sekä ympäröivän alueen toteutuneen tai sille osoitetun maankäytön laatu. Johtopäätöksensä KHO totesi, että rakennushanke aiheuttaisi MRL 137 §:n 1 momentissa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueidenkäytön muulle järjestämiselle, eikä rakennuslupaa voitu siten käsitellä suunnittelutarveratkaisuna. Korkein hallinto-oikeus sovelsi ratkaisussaan MRL 16 § 1 ja 2 momentteja, mutta muiden tuulivoimalaratkaisuiden valossa, voidaan arvioida, että suunnittelutarveratkaisua koskevia säännöksiä sovellettiin enemmänkin toisen momentin nojalla.⁸⁸

3.3 KHO 2008:37

Toisinaan oikeuskäytännössä, kuten tässäkin ratkaisussa, arvioidaan suunnittelutarveratkaisun tarvetta yhtä aikaa sekä MRL 16.1 §:n että MRL 16.2 §:n nojalla, jolloin on vaikea erotella, kumman säännöksen nojalla suunnittelutarveratkaisun arvioimiseen on päädytty. Varsinainen suunnitteluarvealuesäännös MRL 16.1 § perustuu kuitenkin rakennuspaikan luonteeseen, kun taas MRL 16.2 § kohdistuu enemmänkin itse rakennushankkeeseen ja siitä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. Näillä perusteilla säännösten soveltamisaloja voidaan hieman erotella.

Ratkaisussa hakija oli hakenut suunnittelutarveratkaisua 18-reikäisen golfkentän sekä pumppuaseman rakentamiseksi. Kaupungin yhdyskuntatekniikan lautakunnan lupa- ja valvontajaosto oli katsonut, että toimenpideluvan erityiset edellytykset suunnitteluarvealueella täyttyivät ja antanut rakennushankkeelle myönteisen suunnittelutarveratkaisun.

Rakennuspaikka oli noin 60 hehtaarin laajuinen ja sijaitsi asutusalueen läheisyydessä. Lisäksi rakennuspaikan lävisti lähialueiden asukkaiden käyttämä yksityistie. Naapureiden kuulemisessa saatujen selvitysten mukaan kyseistä tietä käytetään runsaasti. Tien vaikutusalueella oli 68 vakituudessa käytössä olevaa asuntoa ja 21 vapaa-ajan asuntoa. Tämän

⁸⁸ Ks. Heinilä, 2017, s. 195 on päätynyt samaan tulkintaan.

lisäksi tie oli kymmenien ala- ja yläasteikäisten lasten koulumatkareittinä ja muuten yleisessä kevyen liikenteen käytössä.

Golfkenttähankkeen rakennuspaikan on oltava riittävän laaja, jotta ohilyönnit eivät vaaranna ympäröivien alueiden käyttäjien turvallisuutta. Suomen Golfliiton mukaan 18-reikäisen golfkentän pinta-alan tulisi olla vähintään 60 hehtaaria, mutta suositus on yli 65 hehtaaria. Tässä tapauksessa rakennuspaikan pinta-ala oli noin 60 hehtaaria, mutta alueella kulkeva yksityistie vähensi käyttökelpoista alaa. Lisäksi lyöntiväylät olisi tullut sijoittaa siten, että ohilyönnitkään eivät olisi kantaneet tielle saakka. Suunnittelutarveratkaisusta tehdyn valituksen mukaan hyvällä lyönnillä golfpallo voi lentää yli 300 metrin matkan ja pallon iskuvoima on tappavat yli 130 joulea, joten tiellä kulkevien turvallisuus voi vaarantua, jos golfkentällä ei ole asianmukaisia suoja-alueita.

Museovirasto oli todennut, että suunnitellun golfkentän vaikutusalueelta tunnetaan kolme muinaismuistolain nojalla rauhoitettua kivikautista asuinpaikkaa ja kahdeksan kivikautisten esineiden löytöpaikkaa, joista osa saattaa olla asuinpaikkoja. Suunnittelutarveratkaisupäätöksessä lyöntiväylien suunnittelu oli jätetty toimenpideluvassa ratkaistaviksi sitten, kun Museoviraston muinaismuistojen suojelemiseksi määräämät rajoitukset ovat tiedossa. Lupa- ja valvontajaoston mukaan alueen soveltuvuutta rakennushankkeelle ei voitu arvioida tarkemmin ennen kuin alueella tai sen läheisyydessä olevien muinaisjäännösten sijainti ja suojelutarpeet ovat tarkemmin tiedossa.

Rakennuspaikkaa ympäröivillä alueilla oli runsaasti asutusta ja lähialueilla oli lisäksi runsaasti toteutumattomia rakennuspaikkoja. Alueella ei ollut voimassa olevaa yleiskaavaa. KHO:n mukaan rakennushanke tarkoittaisi myös ympäröivästä asutuksesta ja alueen nykyisestä käytöstä poikkeavaa rakentamista, vaikkakin alueen maisema säilyisikin avoimena. Rakennushankkeen maisemalliset vaikutukset olivat arvioitavana tässäkin ratkaisussa.

KHO:n mukaan Lupa- ja valvontajaosto ei ole voinut päätöstä tehdessään arvioida rakennuspaikalla sijaitsevan yksityistien turvallisuutta eikä sitä, että sijoittuuko golfkenttä MRL 72.1 §:ssä tarkoitettulle rantavyöhykkeelle. Rakennushankkeen toteuttamisen arviointi on siis käytännössä jätetty toimenpidelupaharkinnan varaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan suunnittelutarveharkinnassa ei saada riittäviä selvityksiä, joiden perusteella hanketta voitaisiin arvioida asemakaavan sisältövaikutusten kannalta. Näin ollen rakennushankkeesta

aiheutuisi MRL 137.1 §:n 1 kohdan tarkoittamaa haittaa kaavoitukselle eikä myönteistä suunnittelutarveratkaisua voitu siten antaa.

YVAL 2 §:n määritelmäsäännöksen mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan myös hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia kulttuuriperintöön. Kyseisessä tapauksessa KHO:n arvioitavana oli myöskin golfkenttähankkeen vaikutukset läheisiin muinaismuistolain nojalla rauhoitettuihin kivikautisiin asuinpaikkoihin ja esineiden löytöpaikkoihin sekä niiden säilymiseen. Näillä perusteilla rakennushankkeen vaikutuksia kulttuuriperinnöksi luokiteltaviin kohteisiin voidaan myöskin pitää MRL 16.2 §:n tarkoittamana ympäristövaikutuksena.

4 MRL 16.2 § hallinto-oikeuksien oikeuskäytännössä

4.1 Yleistä

Oikeudellisessa tulkinnassa voidaan käyttää hyödyksi myös alempien oikeusasteiden ratkaisuja, jos soveltuvia korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuja ei ole olemassa tai ne eivät anna riittävän kattavaa kuvaa säännöksen tulkinnasta. Aarnion oikeuslähdeopin mukaan korkeimpien tuomioistuinten ratkaisut ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ja muut tuomioistuinratkaisut sallittuja oikeuslähteitä. Tämän perusteella muiden kuin korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuiden painoarvo ratkaisutoiminnassa on heikompi. Jos soveltuvia korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuja ei ole, on kuitenkin hyvä käyttää alempien oikeusasteiden ratkaisuja tulkinnassa, jotta oma argumentti ei jää pelkästään muiden oikeuslähteiden varaan. Tällöin voisi ajatella, että ne saavat korostetun merkityksen, koska oikeuskäytäntö konkretisoi lain tulkintaa ja siksi se on erittäin keskeinen oikeuslähde. Alempien oikeusasteiden ratkaisuja hyödynnettäessä on tärkeä varmistua, että asia on ratkaistu lainvoimaisesti, eli siitä ei ole valitettu ylemmään instanssiin tai valituslupa on hylätty. Jos ratkaisu muuttuu ylemmässä oikeusasteessa, alemman oikeusasteen ratkaisu menettää merkityksensä muutetuilta osin.

4.2 Helsingin HaO 28.03.2014 14/0198/5

Hakija oli hakenut suunnittelutarveratkaisua kahden yhteensä 814 kerrosneliömetrin suuruisen varastorakennuksen rakentamiseen. Vaikka MRL 115.3 §:n mukaan rakennuksen kerrosalaan lasketaan mukaan kaikkien kerrosten alat, kyse oli suurehkoista, tavanomaista asuinkäyttöön

tarkoitettua omakotirakennusta suuremmista hankkeista. Suunniteltuja varastorakennuksia oli tarkoitus käyttää veneiden ja kuljetuskonttien säilytykseen. Kaupunginhallitus oli antanut rakennushankkeelle myönteisen suunnittelutarveratkaisun.

Osayleiskaavassa rakennuspaikka oli merkitty maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi ja kiinteistöllä oltiin aikaisemmin harjoitettu soranottoa. Sitten kiinteistö oli maisemoitu ja palautettu metsätaloukseen. Lisäksi rakennuspaikka sijaitsi osittain tärkeällä pohjavesialueella. Kaavamääräysten mukaan pohjavesialueella on muun muassa kemikaalien ja pohjavesien kannalta haitallisten jätteiden varastointi kielletty. Tämän lisäksi kaavan suositusten mukaan pohjavesialueilla maankäytössä päätavoitteena tulisi olla pohjaveden laadun ja määrän turvaaminen.

Asiassa saatujen selvitysten mukaan rakennuspaikasta noin 400 metrin päässä sijaitsi kaksi rakennettua kiinteistöä, mutta niiden käyttötarkoituksesta ei ollut tarkempaa tietoa. Lisäksi noin 500 metrin etäisyydellä sijaitsi betonitehdas sekä maanrakennusyritys, joka harjoitti myös louhinta- ja murskaustoimintaa. Noin 500 metrin etäisyydellä sijaitsi myöskin vedenotto, joka tuotti pohjavettä läheiselle kylälle.

Hallinto-oikeus totesi, että rakennushankkeella on MRL 16.2 §:n tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia ja siten siihen on sovellettava suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä niin kuin kaupunginhallitus oli tehnytkin. Ympäristövaikutusten arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja olivat rakennuspaikan sijainti vedenottoon tarkoitettulla alueella tai sen läheisyydessä sekä aluetta koskevat kaavamääräykset ja -suositukset. Hallinto-oikeuden mukaan edellytyksiä myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle ei ole ollut ja se kumosi kaupunginhallituksen päätöksen.

4.3 Vaasan hallinto-oikeus 17.2.2015 15/0095/3

Rakennusluvan hakija oli hakenut omakotitalohankkeelle suunnittelutarveratkaisua ja siten asiassa oli kysymys siitä, edellyttikö rakennushanke MRL 137 §:n mukaista tavanomaista laajempaa rakennuslupaharkintaa. Hallinto-oikeus totesi, että hanke ei ollut suunnitteluratkaisun tarpeessa. Hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamista.

Rakennuspaikan alueelle ei kohdistunut merkittävää rakennuspainetta eikä sitä oltu osoitettu rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueeksi. Myöskään alueen käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi ei ollut tarpeen ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Näin ollen rakennuspaikka ei sijainnut MRL 16.1 §:n tarkoittamalla suunnittelutarvealueella.

Seuraavaksi hallinto-oikeus totesi, että rakennushankkeella ei sen laatu ja laajuus huomioon ottaen ollut MRL 16.2 §:ssä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia. Rakennushanke oli tavanomainen omakotitalo. Rakennuspaikka sijaitsi kuitenkin luonnonsuojelulain nojalla perustetulle ja maakuntakaavassa osoitetulla valtakunnallisesti merkittävällä maisema-alueella. Lisäksi rakennuspaikka sijaitsi avoimessa maaseutumaisemassa ja alue oli vedenhankintaa varten tärkeää pohjavesialuetta. Ratkaisusta voidaan päätellä, että hallinto-oikeus arvioi rakennuksen maisemallisia vaikutuksia sekä vaikutusta pohjavedenhankintaan MRL 16.2 §:n tarkoittamina merkittävinä ympäristövaikutuksina.

Ratkaisun perusteella voidaan ajatella, että omakotirakentamisella lienee hyvin harvoin 16.2 §:ssä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia. Merkittävien ympäristövaikutusten syntyminen edellyttää lähes aina jonkinlaista poikkeavuutta normaaleista rakennushankkeista. Omakotitalohanke saattaa kuitenkin sijaita MRL 16.1 §:n tarkoittamalla suunnittelutarvealueella, minkä vuoksi rakennushanke edellyttää tavanomaista laajempaa lupaharkintaa, mutta tällöin on kyse rakennuspaikan sijainnista, eikä rakennushankkeesta aiheutuvista ympäristövaikutuksista.

4.4 Turun hallinto-oikeus 1.2.2013 13/0020/1

Hakija oli hakenut suunnittelutarveratkaisua 94 neliömetrin suuruista asuinrakennusta ja 85 neliömetrin suuruista talousrakennusta varten. Kunnan ympäristölautakunta oli hylännyt hakemuksen, koska se katsoi rakentamisen aiheuttavan haittaa myöhemmälle kaavoitukselle ja yhdyskuntarakentamiselle. Hallinto-oikeus sen sijaan katsoi, että rakennuspaikka ei sijainnut lainkaan suunnittelutarvealueella ja siten kumosi ympäristölautakunnan päätöksen ja hylkäsi hakijan suunnittelutarveratkaisuhakemuksen. Hallinto-oikeus totesi myös, että kyse oli tavanomaisen omakotitalon rakentamisesta, jonka ympäristövaikutukset eivät olleet merkittävät. Tällä hallinto-oikeus viittasi epäilemättä MRL 16.2 §:ään. Ratkaisussa ei sinänsä tuotu esiin mitään kyseisen lainkohdan tarkoittamia ympäristövaikutuksia, mutta siitä voidaan päätellä, että tavanomaisella omakotirakentamisella on vain hyvin harvoin MRL 16.2 §:n

tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia. MRL 16.2 §:n piiriin kuuluvat rakennushankkeet ovat yleensä jollain tavoin tavanomaisesta asuinrakentamisesta poikkeavia.

4.5 Turun hallinto-oikeus 9.12.2010 10/0548/1

Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse tuulivoimalalle myönnetystä suunnittelutarveratkaisusta. Rakennuspaikka sijaitsi harvaan asutulla maaseudulla, eikä se siten oletettavasti ollut MRL 16.1 §:ssä tarkoitettua suunnittelutarvealuetta. Rakennushankkeeseen sovellettiin todennäköisemmin MRL 16.2 §:n nojalla suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä. Ratkaisussa oli arvioitavana suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytykset.

Rakennuspaikan läheisyydessä sijaitsi Suomen tärkeisiin lintualueisiin eli FINIBA-alueisiin kuuluva Eurajoen suisto. Hallinto-oikeudelle jätetyn valituksen mukaan lintujen muuttoreitit kulkevat suunniteltujen tuulivoimaloiden ylitse. Suunnittelutarveratkaisun hakija ei ollut esittänyt selvitystä rakennuspaikan luontoarvoista tai hankkeen vaikutuksista linnustoon.

Hallinto-oikeus totesi, että suunnittelutarveratkaisuhakemus ei täyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain vaatimuksia eikä rakennushankkeesta ollut muutenkaan riittävää selvitystä, jotta voitaisiin arvioida suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttymistä. Näistä syistä hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. On huomattava, että edellä esitetyn mukaisesti tuulivoimalahankkeesta aiheutuu myös normaalit melu-, maisema- ja välkevaikutukset, eikä rakennushankkeen vaikutukset eliöstöön olleet siten ainoa seikka, jonka nojalla rakennushankkeeseen sovellettiin suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä.

4.6 Hämeenlinnan HaO 20.3.2013, 13/0146/2

Myös tässä ratkaisussa oli kyse tuulivoimalahankkeelle myönnetystä suunnittelutarveratkaisusta. Asiassa saatujen selvitysten mukaan rakennushankkeesta aiheutuvat melu- ja välkevaikutukset olivat vähäisiä ja siten hallinto-oikeus hylkäsi suunnittelutarveratkaisusta tehdyn valituksen. Meluvaikutus on esiintynyt useissa ratkaisuissa ja voidaankin todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ääni on yksi maankäyttö- ja rakennuslain 16.2 §:n tarkoittamista merkittävistä ympäristövaikutuksista. Sinänsä sillä ei ole väliä, että meluhaitat ovat esiintyneet vain tuulivoimalahankkeiden yhteydessä, koska MRL 16.2 §:n joustavuuden ansiosta meluhaittoja voidaan pitää merkityksellisenä ympäristövaikutuksena kaikenlaisten rakennushankkeiden kohdalla. On huomattava kuitenkin,

että melutason tulee olla riittävän korkea, jotta lain edellyttämä merkittävyyskynnys ylittyisi.
Melun haitallisuus vaihtelee tapauskohtaisten olosuhteiden mukaan.

V RAKENNUSLAIN AIKAINEN KÄYTÄNTÖ MRL 16.2 §:N TULKINNASSA

1 MRL 16.2 § rakennuslain käytännön jatkajana

Rakennuslain taaja-asutuksen käsite on maankäyttö- ja rakennuslaissa korvattu suunnittelutarvealueen käsitteellä. MRL 16.2 §:n esitöiden mukaan säännös vastaa rakennuslain aikaista käytäntöä taaja-asutustulkinnan suhteen.⁸⁹ Tällä viitataan siihen, että rakennuslain voimassaoloaikana tietyiltä laajoilta rakennushankkeilta edellytettiin taaja-asutuspoikkeuslupaa, eli lupamenettely oli tavanomaista tarkempaa.⁹⁰ MRL 16.2 §:n piiriin kuuluvat siis muun muassa sellaiset rakennushankkeet, jotka edellyttivät taaja-asutuspoikkeuslupaa rakennuslain aikaisessa käytännössä ja siten säännöksen tulkinnassa voidaan käyttää apuna myös rakennuslain aikaista oikeuskäytäntöä ja -kirjallisuutta.

2 Rakennuslain taaja-asutuskäsitteestä

2.1 Taaja-asutuksen määritelmä

Rakennuslaissa asutus jaettiin taaja-asutukseen ja haja-asutukseen. Lain 4 §:n mukaan taaja-asutuksella tarkoitetaan sellaista yhtenäistä asutusta, jota varten on yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, niin kuin teiden, viemärin tai vesijohdon rakentamiseen. Taaja-asutus on määritelty säännöksessä nimenomaisesti ja kaikki muunlainen asutus on haja-asutusta. Lähtökohtaisesti taaja-asutuksen voi muodostaa vain yksityiskohtaisen kaavan kattamille alueille.⁹¹ RakL:ssa tällaisia kaavoja ovat asema-, rakennus- tai rantakaava. Taaja-alue voitiin kuitenkin muodostaa kaava-alueen ulkopuolelle rakennuslain 5.2 §:ssä tarkoitetun taaja-asutuspoikkeusluvan nojalla.⁹²

2.2 Taaja-asutuksen käsitteen tulkinta

Asutus on rakennuslain tarkoittamaa taaja-asutusta, jos se on yhtenäistä ja, jos sitä varten on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Molempien kriteerien tulee täytyä, jotta kyse olisi taaja-asutuksesta. Yhtenäisyydellä tarkoitetaan asutuksen tihetyttä, eli rakennusten lukumäärää pinta-alan yksikköä kohden. Jos rakennuspaikkojen pinta-ala on suuri, kyse ei yleensä ole taaja-

⁸⁹ HE 101/1998 vp, s. 66

⁹⁰ Ekroos-Majamaa, 2005, s. 73

⁹¹ Rakennuslaki 5 §

⁹² Hollo-Kuusiniemi 1989, s. 12

asutuksesta, koska asutus ei muodostu erityisen tiheäksi. Yhtenäistä asutusta voi muodostua myös muista kuin asuinkäyttöön tarkoitetuista rakennuksista.⁹³ Ei kuitenkaan voida asettaa tarkkaa lukumäärärajaa rakennetuille rakennuspaikoille, jotta ne muodostaisivat yhdessä taaja-asutuskäsitteen tarkoittaman yhtenäisen asutuksen. Tietynlaisia ohjeellisia mittapuita kuitenkin muodostettiin, esimerkiksi, jos kyse oli pienistä rakennuspaikoista, lukumääränä edellytettiin vähintään viittä rakennuspaikkaa.⁹⁴ Rakennusten asettelu ja ympäristön muu asutus vaikuttavat osaltaan asutuksen yhtenäisyyden muodostumisessa ja siten esimerkiksi seitsemän asuinrakennuksen ryhmä ei ollut oikeuskäytännössä muodostanut taaja-asutusta.⁹⁵

Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan taaja-asutuksen käsitteen täyttyminen edellyttää pysyvää asutusta.⁹⁶ Asutuksen tulee olla myös luonteeltaan sellaista, että se edellyttää yhtenäisten laitosten tarvetta. Tällä tarkoitetaan sitä, että asutusta varten on ryhdyttävä esimerkiksi teiden, viemärien tai vesijohdon rakentamiseen eli niin kutsuttujen yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.⁹⁷ Säännöksessä mainittu toimenpiteiden luettelo on esimerkinomainen, eli yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi tarpeelliset toimenpiteet voivat olla jotain muitakin, kuten esimerkiksi yhteisen ulkovalaistuksen, pysäköintialueen tai ostoskeskuksen rakentaminen.⁹⁸ On mahdollista, että asutus on tiheääkin, mutta se ei edellytä edellä mainittuihin toimenpiteisiin ryhtymistä, jolloin kyse ei ole rakennuslain tarkoittamasta taaja-asutuksesta.⁹⁹ Taaja-asutuksen käsite on myöskin joustava oikeusnormi, joten yksiselitteisiä ohjeita asutuksen luonteen arvioimiseen ei voida antaa. Kyse on tapauskohtaisesta arviosta.¹⁰⁰

Alueen kaavoituksellinen tilanne ei ole sinänsä ratkaiseva asutuksen oikeudellista luonnetta ratkaistaessa. Kyse saattoi olla taaja-asutuksesta, sijaitsi se sitten kaava-alueella tai sen ulkopuolella. Asemakaava- ja rakennuskaava-alueilla rakentamista ohjattiin kuitenkin kaavoituksella eikä tällaisilla alueilla tarvittu siten rakennuslain 5.2 §:n tarkoittamaa poikkeuslupaa.¹⁰¹

⁹³ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander, 1992, s. 36

⁹⁴ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander, 1992, s. 37

⁹⁵ KHO 1976 II 53

⁹⁶ Sinkkilä, 1982, s. 83

⁹⁷ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander, 1992, s. 36

⁹⁸ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander, 1992, s. 38

⁹⁹ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander, 1992, s. 36

¹⁰⁰ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander, 1992, s. 37

¹⁰¹ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander, 1992, s. 38

2.3 Vaikutuksiltaan merkittävä rakentaminen rakennuslaissa

Rakennuslain aikaisessa oikeuskäytännössä tiettyjen suurehkojen rakennushankkeiden on katsottu ylittävän taaja-asutuksen kynnys yksinään. Tällainen hanke ei edellytä ympäröivää olemassa olevaa asutusta, vaan suunniteltu rakennushanke itsessään edellyttää taaja-asutuspoikkeuslupaa, jos se ei sijaitse detaljikaava-alueella. Rakennushankkeen tulee ylittää taaja-asutuskynnys eli olla luonteeltaan sellaista, että se edellyttää erityisiä toimenpiteitä yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi.¹⁰² Oikeuskäytännössä tällaisia taaja-asutuksen muodostavia rakennushankkeita ovat olleet muun muassa rantahotelli, suurehko tanssilava, neljähuoneistoinen asuntola, hotelli sekä jäteveden puhdistamo.¹⁰³ Arvioinnissa huomioitiin myös ympäristön asutuksesta saatu selvitys. Kirjallisuudessa on katsottu, että vastaavanlaiset hankkeet voisivat nykyisinkin edellyttää suunnittelutarveratkaisua MRL 16.2 §:n nojalla.¹⁰⁴

¹⁰² Hollo-Kuusiniemi 1989, s. 19

¹⁰³ KHO 17.2.1975 T 723, KHO 5.4. 1977 T 1472, KHO 8.8.1978 T 3328, KHO 1.4.1980 T 1860 ja KHO 28.11.1980 T 5969

¹⁰⁴ Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta, 2000, s. 88

VI SUUNNITTELUTARVEALUEET PERUSOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA

1 Perusoikeudet

Perustuslain turvaamat perusoikeudet ovat perustavanlaatuisia, erityisten tärkeitä pysyväisluonteisia oikeuksia. Yksi perusoikeuksien ominaispiirre on niiden hierarkkinen ylemmänasteisuus suhteessa muihin tavalliseen lainsäädäntöön perustuviin yksilön oikeuksiin. Perusoikeudet ovat yleisiä eli ne ovat kaikkia ihmisiä tai vähintään tietyn valtion kaikkia kansalaisia koskevia oikeuksia.¹⁰⁵

Perusoikeudet voidaan luokitella useilla eri tavoilla. Yleisesti omaksutun nelijaottelun mukaan Suomen perustuslain perusoikeudet jakautuvat vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet), tasa-arvoisuusoikeuksiin sekä osallistumisoikeuksiin.¹⁰⁶ Suunnittelutarvealuesääntelyn kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia ovat vapausoikeuksiin kuuluva omaisuudensuoja, TSS-oikeuksiin kuuluva oikeus terveelliseen ympäristöön sekä tasa-arvoisuusoikeuksiin kuuluva oikeus yhdenvertaiseen kohteluun. Lisäksi perustuslaki takaa jokaiselle oikeuden vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, minkä voidaan myös ajatella olevan suunnittelutarvesääntelyn taustalla.¹⁰⁷

Oikeudellisen ratkaisun perustelemisessa voidaan käyttää apuna perusoikeuksia, mutta niitä ei tule keinotekoisesti ”lisätä” perusteluihin, jos asia on ratkaistavissa tavallisen lainsäädännön tavallisella tulkinnalla.¹⁰⁸ Argumentaation ei tarvitse lähteä perusoikeuksista saakka, jos tavallinen lainsäädäntö selkeästi vastaa kysymykseen. Hallinnollisissa asioissa perusoikeudet tulevat selvemmin esille kuin yksityisten henkilöiden välisissä riita-asioissa, koska niissä oikeussuhde on yksilön ja julkisen vallan välillä.¹⁰⁹ PeL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, mikä tarkoittaa, että hallinto-oikeudellisessa oikeussuhteessa perusoikeudet ovat hyvinkin keskeisessä asemassa.

¹⁰⁵ Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 63-64

¹⁰⁶ Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 71

¹⁰⁷ Ks. perusoikeuksien luokittelu Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 71-73

¹⁰⁸ Leppänen 1999 s. 30

¹⁰⁹ Leppänen 1999 s. 31

2 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja on ollut perinteisesti vahvassa asemassa suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä. Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli aiempaa kattavampi ja tasapainoisempi perusoikeusjärjestelmä ja sen myötä tulkinnallinen kehitys on vähentänyt omaisuuden suojan hallitsevuutta suhteessa muihin perusoikeuksiin. Omaisuuden suoja ei nähdä enää niin ehdottomana oikeutena ja erilaisia omaisuuden suojaan kohdistettavia rajoituksia arvioidaan samojen yleisten rajoituskriteerien pohjalta kuin perusoikeusrajoituksia yleensäkin.¹¹⁰

Omaisuuden suoja takaa omistajalle lähtökohtaisen käyttövapauden omaisuuteensa, mutta sen tarkoituksena ei ole kuitenkaan maksimoida omistajan konkreettista käyttövapautta. Vallitsevan tulkintakäytännön mukaan omaisuuden suojan ulottuvuus on jokseenkin suhteellinen. Tämä johtuu muun muassa siitä, että erilaisten varallisuus oikeuksien käytön vaikutukset heijastuvat yleensä monien eri henkilö- ja intressitahojen oikeusasemaan sekä yhteiskunnan kokonaisuuteen.¹¹¹ Kiinteistöjen käyttö vaikuttaa usein jollain tavalla ympäröivien kiinteistöjen omistajien omaisuuden suojaan. Jo yleisen elämäkokemuksen nojalla voidaan todeta, että kiinteistölle rakentamisesta aiheutuu lähes aina jonkinlaisia ympäristövaikutuksia ja tästä syystä on perusteltua edellyttää ympäristövaikutusten arviointia ennen rakennushankkeen toteuttamista, jos hankkeesta voidaan olettaa aiheutuvan merkittäviä vaikutuksia kohdistuen muuhun kiinteään omaisuuteen. Voidaan ajatella, että kiinteistöjen omistajien omaisuuden suoja vaikuttaa MRL 16.2 §:n taustalla, koska suunnittelutarvemenettelyssä arvioidaan ympäröiviin sekä läheisiin kiinteistöihin kohdistuvat ympäristövaikutukset, eli käytännössä menettelyllä turvataan näiden kiinteistöjen omistajien omaisuuden suojan riittävä toteutuminen.

MRL 16.3 §:n mukaan kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla on sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Suunnittelutarvealue määritys voidaan kuitenkin antaa vain enintään 10 vuoden määräajaksi, koska Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen määritys voi aiheuttaa maanomistajalle tosiasiallisia rajoituksia

¹¹⁰ Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 550-551

¹¹¹ Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 558

tavanomaisena pidettävään hajarakentamiseen.¹¹² Tämän perusteella voidaan todetta, että myös MRL 16.2 §:n nojalla tapahtuva suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltaminen voi aiheuttaa rajoituksia omaisuudensuojaan sisältyvään käyttövapauteen. Perusoikeuksien toteutuminen tulee pyrkiä optimoimaan ja kaikki perusoikeudet on pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman pitkälle, mikä tarkoittaa, että MRL 16.2 §:ää ei tule soveltaa liian vähäisin perustein, vaikka säännöksen joustava sanamuoto voisikin sen sallia yksittäistapauksessa.

3 Omaisuudensuoja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella ja juridisella henkilöllä on oikeus rauhassa nauttia omaisuudestaan. Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa Suomen kansalaisen omaisuudensuojan vähimmäissisällön ja kansallinen sääntely voi taata yksilölle sitä korkeamman perusoikeussuojan. EIS edellyttää, että omaisuuteen puuttuvat toimet jäävät yksittäisen omistajan näkökulmasta kohtuullisuuden rajoihin. Yleinen periaate on, että yhteiskunnan yleisten etujen toteuttamisen ja yksilön oikeuksien suojaamisen välillä tulee vallita kohtuullinen tasapaino.¹¹³ Tämä suhteellisuusvaatimus edellyttää, että yksilön omaisuuteen puuttuvat toimet ovat kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa puuttumisella tavoiteltaviin päämääriin. Valtioilla on kuitenkin laaja harkintavalta toteuttaa erilaisia omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia ja näiden rajoitusten tulisi olla olennaisella tavalla suhteellisuuden ja kohtuullisuuden vaatimuksista poikkeavia, jotta ne olisivat EIS:n vastaisia.¹¹⁴ EIS:n omaisuudensuojasäännös ulottuu myös omaisuuden pakkolunastamista ja omaisuuden käyttöä rajoittavaa sääntelyä laajemmalle ja siten se tarjoaa suojaa myös muissa tilanteissa.¹¹⁵

Omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa, jos yleinen etu sitä edellyttää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustoimikunta ovat katsoneet, että ympäristönsuojelu on sellainen yleisen edun piiriin kuuluva intressi, että sen nojalla omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa. Valtion oma harkintavalta rajoitusten toteuttamisessa on korostetussa asemassa ja siitä syystä julkinen etu on usein ohittanut yksityisen edun, eikä omaisuudensuoja ole sitä estänyt.¹¹⁶

¹¹² Jääskeläinen – Syrjänen, 2003, s. 140

¹¹³ Kumpula, 2004, s. 167

¹¹⁴ Kumpula, 2004, s. 170

¹¹⁵ Kumpula, 2004, s. 168

¹¹⁶ Kumpula, 2004, s. 170

4 Yleisen tarpeen vaikutukset omaisuudensuojaan

Perusoikeuksien lisäksi yleinen tarve voi edellyttää tavanomaista laajempaa rakennuslupaharkintaa. Yleisen tarpeen voidaan ajatella esimerkiksi edellyttävän kohtuullisesti saavutettavia virkistysalueita ja edellä esitellyssä oikeuskäytännössä onkin arvioitu muun muassa rakennushankkeen vaikutuksia läheisiin virkistysalueisiin. Ympäristöperusoikeussäännöksen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön, mikä sisältää myös jonkin tasoisen viihtyisyyden vaatimuksen. Kohtuullisesti saatavilla olevien virkistysmahdollisuuksien voidaan siten ajatella kuuluvan myös ympäristöperusoikeuden piiriin. Yleisen tarpeen vaatimukset eivät rajoitu vain virkistysalueisiin, vaan se voi edellyttää muitakin aluevarauksia ja muiden seikkojen huomioimista. Ympäristönsuojelu on katsottu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä sellaiseksi yleisen edun piiriin kuuluvaksi intressiksi, jonka nojalla omaisuudensuojaan voidaan kohdistaa rajoituksia.¹¹⁷ Yleinen tarve on vahvasti MRL 16.1 §:n taustalla, ja sen esimerkkiluettelon mukaisia toimenpiteitä ovat muun muassa tiet, vesijohdot, viemärit sekä vapaa-ajalueet.

Nyky-yhteiskunnasta on käytetty muun muassa nimitystä sääntely-yhteiskunta kuvaamaan lainsäädännön kattavuutta. Tänä päivänä lähes kaikista yhteiskunnallisista toiminnoista on säädetty lailla ja on selvää, että perusoikeussuoja on jokseenkin suhteellista. Suhteellisuus korostuu erityisesti omaisuudensuojan kohdalla, koska erilaisten varallisuusosoikeuksien käytöllä on vaikutuksia monien eri henkilö- ja intressitahojen oikeusasemaan. Konkreettisesti eriteltävien tahojen lisäksi vaikutukset kohdistuvat usein myös yhteiskunnan kokonaisuuteen. Nykyaikana varallisuussuhteita koskevia säännöksiä joudutaan muuttamaan ja sovittamaan yhteiskunnan ja talouden muuttuvien tarpeiden mukaisiksi.¹¹⁸

Käytännön soveltamistilanteissa omaisuudensuoja voi tulla punnittavaksi vastakkain hyvin monentyppisten julkisten ja yksityisten etujen kanssa eikä siksi ole mielekästä määritellä omaisuuden sellaisen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön rajoja tai tunnusmerkkejä, jolloin niiden rajoissa pysyttäessä omaisuuden käyttämiseen ei voitaisi kohdistaa rajoituksia vastakkaisten intressien toteuttamiseksi.

¹¹⁷ Kumpula, 2004, s. 170

¹¹⁸ Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 558

5 Ympäristöperusoikeus

5.1 Ympäristöperusoikeuden tausta

Ympäristöä koskevat perusoikeussäännökset ovat varsin uusia perusoikeuksien mittapuulla. Vasta 1970-luvulla kansainvälisessä yhteisössä nousi esiin ajatus ympäristöä koskevasta perusoikeudesta ja Suomen perustuslakiin ympäristöperusoikeus lisättiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa.¹¹⁹ Ympäristöperusoikeutta on kuvattu osaksi perusoikeusjärjestelmän ekologisia aineksia, koska se ei ole suoraan oikeusvaltiollinen tai hyvinvointivaltiollinen perusoikeus.¹²⁰ Ympäristöperusoikeuden säätämisen taustalla oli idea siitä, että ihmisten hyvinvointi on selkeästi kytketty myös ympäristöön ja sen kestävytyyn.¹²¹ Luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyyksilöiden oikeuksiksi. Luonnon itseisarvo ja tulevien sukupolvien oikeudet ovat uusia arvoja perusoikeussäätelyn taustalla ja näiden arvojen tärkeys johtuu käsityksestä, jonka mukaan oikeudenmukaisuutta ei voida tarkastella pelkästään nykyhetken näkökulmasta, vaan ollakseen oikeudenmukainen, oikeusjärjestyksen tulisi huomioida ihmisen luontosuhde ja tunnustaa ihmiskunnan vastuu tuleviin sukupolviin kohdistuen. PeL 20.1 § muistuttaakin ihmiskunnan velvollisuuksista kohdistuen luontoon ja erityisesti tuleviin sukupolviin.¹²² Perusoikeusnormisto koostuu suomalaisen yhteiskunnan keskeisistä arvoista, jotka ilmentävät suomalaista käsitystä oikeudenmukaisuudesta.¹²³ Ympäristö ja sen terveellisyys ovatkin nykyisin suomalaisen yhteiskunnan perusarvoja.

5.2 Ympäristöperusoikeuden toteutuminen

PeL 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu ei ole vain valtiolla ja julkisyhteisöillä, vaan se kohdistuu myös luonnollisiin henkilöihin ja yksityisiin oikeushenkilöihin.¹²⁴ Pykälän toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Voimassa olevan perustuslain esitöissä viitataan ympäristöperusoikeuden osalta edeltävän perustuslain esitöihin, joiden mukaan ympäristöperusoikeus on lähinnä julistuksenomainen ja

¹¹⁹ Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 753

¹²⁰ Viljanen 1999, s. 92

¹²¹ Viljanen 1999, s. 93

¹²² Viljanen 1999 s. 93

¹²³ Viljanen 1999 s. 93

¹²⁴ Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 756

toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Ympäristöperusoikeus ei siten tarkoita subjektiivista oikeutta terveelliseen ympäristöön, vaan sen on tarkoitus konkretisoitua lainsäädännössä ja lainsoveltamisessa.¹²⁵

Ympäristöperusoikeuden julistuksenomaisuuteen ei tulisi kuitenkaan takertua liiaksi. Jos säännöstä luetaan perustuslain 22 §:n valossa, joka velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeudet, ympäristöperusoikeussäännös sisältää vahvan, julkista valtaa sitovan velvoitteen.¹²⁶ Tästä velvoitteesta voidaan käyttää myös nimitystä perustuslaillinen toimeksianto. Perustuslakivaliokunta on katsonut ympäristöperusoikeussäännöksellä olevan konkreettista merkitystä, eikä se ole siten pelkästään julistuksenomainen.¹²⁷ Julistuksenomaisuus on liitetty lähinnä käsitykseen, jonka mukaan ympäristöperusoikeus ei voisi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perusteena.¹²⁸ Perusoikeussäännösten kirjoitustapa ei ilmennä niiden keskinäistä arvojärjestystä, eikä ympäristöperusoikeutta voida sillä perusteella asettaa muita perusoikeuksia alemmanarvoiseksi.¹²⁹ PeL 22 §:n näkökulmasta ajateltuna ympäristöperusoikeussäännös asettaa julkiselle vallalle konkreettisen perustuslaillisen toimeksiannon, mikä velvoittaa julkista valtaa kehittämään ympäristölainsäädäntöä siten, että ympäristön terveellisyys sekä ihmisten omaa elinympäristöään koskevat vaikutusmahdollisuudet paranevat. Nyky-yhteiskunnassa ympäristö ja sen laatu on keskeinen aihe, mikä puoltaa lainsäädännön ja vallitsevien käytäntöjen arvioimista ympäristöperusoikeuden tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta. Ympäristöperusoikeus osaltaan välittää tavalliseen lainsäädäntöön myös Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita, joiden on tarkoitus toteutua kansallisen lainsäädännön kautta.¹³⁰

Ympäristöperusoikeus ei ole kuitenkaan saanut erityisen vahvaa sijaa oikeuskäytännössä. Sitä on käytetty oikeuslähteenä lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa lainsäädännössä on aukko tai laki on muuten epäselvä. Korkeimman hallinto-oikeuden tuomarit arvioivat kuitenkin, että tietyissä ratkaisuissa ympäristöperusoikeusargumentointi voi välittyä tuomioistuimen kannanottoon.¹³¹ Myös *Veli-Pekka Viljanen* on todennut, että ympäristöperusoikeudelle kuuluu

¹²⁵ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 210

¹²⁶ Viljanen-Heiskanen-Raskulla-Koivurova-Heinimäki 2014, s. 15

¹²⁷ PeVL 14/2010, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp.

¹²⁸ Viljanen 2001, s. 155

¹²⁹ Viljanen 2001, s. 158

¹³⁰ Viljanen-Heiskanen-Raskulla-Koivurova-Heinimäki 2014, s. 16

¹³¹ Viljanen-Heiskanen-Raskulla-Koivurova-Heinimäki 2014, s. 17

täysimääräinen tulkintavaikutus oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.¹³² Näin ollen ympäristöperusoikeuden käyttäminen omaa argumenttia vahvistavana seikkana voi olla hyödyllistä.

5.3 Ympäristön terveellisyys

Esitöiden mukaan ympäristöperusoikeuden edellyttämä ympäristön terveellisyys on ymmärrettävä laajasti. Ihmisen elinympäristö ei saa siten aiheuttaa välitöntä tai välillistä sairastumisriskiä. Terveellisyys ulottuu kuitenkin pidemmälle kuin tämä vähimmäistaso, nimittäin ympäristön tulisi olla myös jollain tasolla viihtyisää.¹³³ Terveellisyyden vaatimus asettaa vaatimuksia ympäristön tilaan kohdistuen ja niitä mitataan yksilön näkökulmasta.¹³⁴ Esitöissä on myös todettu, että rakennuslain sisältämällä rakentamisen ja maankäytön rajoituksilla on myös ympäristönsuojelullisia tavoitteita.¹³⁵ Rakennuslain seuraajan, maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä sisältää pitkälti samanlaisia käyttörajoituksia, joten niidenkin yhtenä tarkoituksena voidaan pitää ympäristönsuojelullisia tavoitteita.

5.4 Osallistumismahdollisuuksien parantaminen

Rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksen pyrkimys lisätä kaavoituksen suunnitteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta oli linjassa ympäristöperusoikeuden perustuslaillisen toimeksiannon kanssa.¹³⁶ Suunnittelutarveratkaisun muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on määritelty pitkälti yleislausekkeiden avulla, mikä mahdollistaa tapauskohtaisten olosuhteiden ja rakennushankkeesta aiheutuvien vaikutusten huomioimisen.¹³⁷ Jos rakennushankkeesta aiheutuu laajalle ulottuvia vaikutuksia, myös muutoksenhakuun oikeutettujen piiri voi muodostua laajaksi. Esitöiden mukaan muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on laajempi kuin rakennuslupapäätöksistä¹³⁸, mikä ilmentää osallistumismahdollisuuksien laajentamista verrattuna tavanomaiseen rakennuslupaharkintaan.

¹³² Viljanen 1999, s. 94

¹³³ HE 309/1993 vp, s. 66

¹³⁴ Viljanen 1999, s. 94

¹³⁵ HE 309/1993 vp, s. 66

¹³⁶ Viljanen 1999, s. 94

¹³⁷ MRL 193 §

¹³⁸ HE 101/1998 vp, s. 123

PeL 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tällä on läheinen kytkös ympäristöperusoikeuteen, mikä myöskin puoltaa yksilön osallistumismahdollisuuksien olemassa oloa. Lisäksi PeL 14.3 § asettaa julkiselle vallalle velvoitteen edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon.¹³⁹ Suunnittelutarveratkaisun laajan muutoksenhakuun oikeutettujen piirin taustalla lienevät ympäristöperusoikeuden ohella myös nämä säännökset osallistumisoikeuksista.

6 Yhdenvertaisuus ja lainalaisuus suunnittelutarveharkinnassa

6.1 Oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Suomen uudeksi Hallitusmuodoksi annetussa hallituksen esityksessä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan muun muassa sellaisten yksipuolisten hallintopäätösten tekemistä, joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin.¹⁴⁰ Rakennuslupa- ja suunnittelutarvepäätöksissä kunnan viranomaisen yksipuolisesti antaa yksityisen kiinteistön omistajan oikeuksiin ja etuun vaikuttavia määräyksiä, joten kyse on julkisen vallan käytöstä.

MRL 16.2 § on luonteeltaan joustava normi, eikä sen merkityssisältö ilmene lakitekstistä. Säännös saa merkityssisältönsä etupäässä oikeuskäytännön, suunnittelutarvekäytännön sekä oikeustieteen kautta. Nämä oikeuslähteet ilmentävät lain sisältöä ja viranomaisen on arvioitava säännöksen soveltamisedellytykset niiden kautta. Lisäksi viranomaisen tulee noudattaa vakiintunutta käytäntöä soveltamisessa. Yhtäältä viranomaisen tulee noudattaa aikaisempaa käytäntöä ja soveltuvia oikeuslähteistä, mutta toisaalta sen tulee huomioida jokaisen tapauksen erityispiirteet. Suunnittelutarveharkinnasta ei voida tehdä ”kaavamaista”, koska joustavan normin yksi tarkoitus onkin yksittäistapauksen olosuhteiden ja erityispiirteiden huomioiminen. Kuitenkin, jos suunnittelutarveratkaisun edellytysten harkinnassa mennään lain rajojen ulkopuolelle, loukataan kuitenkin kiinteistön omistajan omaisuudensuojaa puuttumalla ”liikaa” kiinteistön käyttöön. Tällainen tapaus tulee kuitenkin vain äärimmäisen räikeässä tilanteessa

¹³⁹ Viljanen-Heiskanen-Raskulla-Koivurova-Heinimäki 2014, s. 21

¹⁴⁰ HE 1/1998 vp, s. 74

kyseeseen, koska käytäntö MRL 16.2 §:n soveltamisessa ei ole yhtenevää ja tulkinta-aineistoa ei ole riittävästi rakennushankkeiden erilaisuuden takia.

6.2 Kiinteistön omistajien yhdenvertainen kohtelu

PeL 6 § edellyttää kiinteistönomistajien yhdenvertaista kohtelua suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä harkitessa. Käytännössä tämä tarkoittaa suunnittelutarveratkaisun vaatimista riittävän samankaltaisten hankkeiden kohdalla eli MRL 16.2 §:n soveltamiskäytännön tulisi olla yhtenevää. Rakennushankkeet ja rakennuspaikat ovat kuitenkin erilaisia eikä yhdenvertaisen kohtelun rikkominen tule siten helposti kyseeseen. Oikeuskäytännössä on vedottu kiinteistön omistajien yhdenvertaiseen kohteluun.¹⁴¹

7 Perusoikeuksien rajoittaminen

Perustuslakivaliokunta on laatinut yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset, joita sovelletaan nykyisin myös omaisuudensuojan rajoituksissa. Rajoituksen tulee perustua eduskuntalakiin, sen tulee olla tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritelty sekä rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painvan yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämiä. Tavallisella eduskuntalailla ei voida kuitenkaan puuttua perusoikeuden ydinalueeseen. Lisäksi rajoitusten tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin eivätkä ne voi olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia. Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee myös huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.¹⁴²

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että alueen osoittaminen suunnittelutarvealueeksi voi aiheuttaa maanomistajalle tosiasiallisia rajoituksia tavanomaisena pidettävään hajarakentamiseen. Valiokunta piti tarpeellisena säätää määräaika, jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu, ja sen seurauksena lakiin lisättiin kymmenen vuoden määräaika.¹⁴³ Perustuslakivaliokunta ei maininnut minkä rajoitusedellytyksen vuoksi tällainen lisäys oli tarpeen, mutta sen voidaan ajatella perustuvan

¹⁴¹ Ks. esim. KHO 2013:183, jossa suunnittelutarveratkaisun hakija oli vedonnut siihen, että muilla paikkakunnilla vastaavanlainen rakennushanke oli hyväksytty suunnittelutarveratkaisuna.

¹⁴² PeVM 25/1994 vp, s. 4-5. Luettelo Viljanen 2001, s. 37.

¹⁴³ PeVL 38/1998 vp, s.8.

suhteellisuuden vaatimukseen. Jos kunta ei tietyn kohtuullisen määräajan sisällä suunnittele aluetta haluamallaan tavalla, suunnitteluintressi ei ollut erityisen tärkeä, eikä sen nojalla voida siten rajoittaa maanomistajan omaisuudensuojaa pitkäaikaisesti.

8 Perusoikeuksien vastakkaisuus

Perusoikeusjärjestelmä ei ole sisäisesti ristiriidaton kokonaisuus, vaan yksittäiset perusoikeudet ovat toisinaan ristiriidassa keskenään. Yhden perusoikeuden, kuten vaikkapa omaisuudensuojan, tiukka ja kategorinen toteuttaminen saattaa rajoittaa jonkin muun perusoikeuden toteutumista.¹⁴⁴ Kyse ei ole varsinaisesta ristiriidasta, joka ratkaistaisiin jonkinlaisen ratkaisunormin avulla, vaan vastakkaisia perusoikeuksia on punnittava tapauksen konkreettisissa olosuhteissa. Kaikki perusoikeudet tulee pyrkiä toteuttamaan yhtä aikaa ja minimoida perusoikeuksien rajoittaminen.¹⁴⁵ Perusoikeusristiriitoja arvioidaan toisinaan yleisellä tasolla jo lakeja säädettäessä¹⁴⁶ ja lainsäätäjällä on osaltaan suorittanut tätä perusoikeuspunnintaa säätäessään maankäytössä ja rakentamisessa noudatettavista menettelyistä ja rajoituksista. Toisinaan perusoikeusristiriitojen ratkaiseminen riippuu yksittäisestä lainsoveltamisratkaisusta ja siksi ratkaisutoiminnassa voidaan kuitenkin pyrkiä käyttämään perusoikeuksia muun argumentoinnin tukena.

9 Omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus

Perustuslakivaliokunta on todennut, että ympäristöperusoikeus vaikuttaa omaisuudensuojan ulottuvuuteen, mutta vaikutuksen laajuus on jossain määrin epäselvää.¹⁴⁷ Perustuslakivaliokunta on katsonut ympäristöperusoikeuden olevan omaisuudensuojan rajoituksen hyväksyttävyyden kautta vaikuttava seikka. *Veli-Pekka Viljanen* johtaa Perustuslakivaliokunnan käytännöstä yleisen periaatteen, jonka mukaan omaisuudensuojan rajoituksen hyväksyttävyyden vaatimus täyttyy, jos omaisuudensuojan rajoituksen taustalla on sellainen tavoite, joka voidaan palauttaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen.¹⁴⁸ Viljanen katsoo ympäristöperusoikeuden tasapainottavan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta vaikuttamalla muiden perusoikeuksien tulkintaan.¹⁴⁹ Omaisuudensuojan

¹⁴⁴ Viljanen 2001, s. 137

¹⁴⁵ Hallberg-Tuori-Viljanen-Ojanen-Scheinin 2011, s. 139.

¹⁴⁶ Viljanen 2001, s. 139

¹⁴⁷ PeVL 21/1996 vp ja Viljanen 2001, s. 152 perustuslakivaliokunnan lausunnon tulkinnasta.

¹⁴⁸ Viljanen 2001, s. 153

¹⁴⁹ Viljanen 1999, s. 94

ulottuvuuden on katsottu muuttuneen siten, että ympäristöperusoikeus on omaisuudensuojan tulkinnassa vaikuttava uusi elementti.¹⁵⁰ Viljanen toteaa, että yhden henkilön omaisuuteen kohdistuva käyttörajoitus voi olla välttämätöntä, jotta toisen henkilön omaisuuden arvo ei vaarantuisi.¹⁵¹

10 Perusoikeuspunninta suunnittelutarveharkinnassa

10.1 Omaisuudensuoja

Suunnittelutarvealueisiin liittyy monenlaisia perusoikeuskytkentöjä. Ensinnäkin kyseeseen tulee rakennuspaikan omistajan sekä läheisten kiinteistöjen omistajien omaisuudensuojan vastakkaisuus. Rakennuspaikan omistajalla on lähtökohtainen, mutta ei rajoittamaton käyttöoikeus kiinteistönsä omaisuudensuojan nojalla. Myös rakennuspaikkaa ympäröivien kiinteistöjen omistajilla on vastaava omaisuudensuojaan perustuva käyttöoikeus, eikä muiden tahojen käyttöoikeuden toteuttaminen saisi rajoittaa sitä kohtuuttomasti. Kuten Viljanen on edellä todennut, rakennuspaikan omistajan omaisuudensuojan rajoittaminen voi olla tarpeen, jotta toisen henkilön omaisuuden arvo ei vaarantuisi. MRL 16.2 § toteuttaa tätä olennaisella tavalla, eli voidaan ajatella, että kyseinen säännös on säädetty rakennuspaikkaa läheisten kiinteistöjen omistajien omaisuudensuojan turvaamiseksi. Toki taustalla on muitakin seikkoja omaisuudensuoja lisäksi.

Voidaan ajatella, että yleinen naapuruusoikeudellinen sietämisvelvollisuus supistaa läheisten kiinteistöjen omistajien omaisuudensuojan ulottuvuutta. Sietämisvelvollisuus toimii tässä tapauksessa rakennuspaikan omistajan eduksi. Tämä tarkoittaa, että lähtökohtaisesti kiinteistöjen omistajien tulee sietää kohtuulliset haitat puolin ja toisin. Jos haitta osoittautuu kohtuuttomaksi, vahingonkärsijä voi esittää korvausvaatimuksen haitan aiheuttajaa kohtaan.¹⁵² Sietämisvelvollisuus korottaa osaltaan MRL 16.2 §:n ympäristövaikutusten merkittävyyskynnystä.

MRL 16.2 §:n soveltaminen tulee arvioida huolellisesti, jotta sellaiset rakennushankkeet päätyvät sen piiriin, jotka voivat haitata kohtuuttomasti ympäröivien kiinteistöjen käyttämistä. Jos rakennuslupamenettely ei ole riittävän tarkkaa, saatetaan ympäröivien kiinteistöjen omistajien käyttöoikeutta tosiasiallisesti rajoittaa sallimalla rakennushanke, josta aiheutuu

¹⁵⁰ Viljanen 2001, s. 156

¹⁵¹ Viljanen 1999, s. 95

¹⁵² Rahkila- Carlson-Hiironen. Maisemahaitoista ja niiden käsittelystä maanmittaustoimituksissa, s. 55

liiallisia haitallisia vaikutuksia. Jos tällainen rakennushanke aiheuttaa viereisen kiinteistön omistajalle kohtuutonta haittaa, hän voi edellä todetun mukaisesti olla oikeutettu vahingonkorvaukseen kiinteistön käytön estymisen takia.

10.2 Ympäristöperusoikeus

Ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan vastakkaisuus asettaa toisen punnintatehtävän.¹⁵³ Omaisuudensuojaan sisältyy omistajan lähtökohtainen käyttövapaus, jota rajoitetaan kiinteistön käyttöön puuttumisella. Ympäristöperusoikeuden mukaan jokaisella on vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, mistä johtuu, että kiinteistön omistajan käyttövapautta voidaan rajoittaa. Omaisuudensuoja puoltaa käyttörajoitusten minimoimista ja toisaalta ympäristöperusoikeus puoltaa käyttörajoitusten asettamista sekä laajaa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä. Kuten edellä on todettu, että omaisuudensuojan ehdottomuus on lieventynyt, mutta toisaalta esitöiden mukaan ympäristöperusoikeus on julistuksenomainen, eikä siten ehdoton subjektiivinen oikeus. Kirjallisuudessa on kuitenkin esitetty, että julistuksenomaisuuteen ei tule takertua ja ympäristöperusoikeudella on käytännön merkitystä sekä tulkinnallinen vaikutus. Tässä tapauksessa ympäristöperusoikeus vaikuttaa kahdesta suunnasta; rakennuspaikan omistajalla on vastuu ympäristöstä ja rakennuspaikkaa ympäröivien kiinteistöjen omistajilla on oikeus terveelliseen ja viihtyisään ympäristöön. Perustuslaissa on muitakin säännöksiä, joiden nojalla yksilöllä tulee olla oikeus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltaminen rakennushankkeeseen ei tarkoita erityisen merkittävää omaisuudensuojan rajoitusta, koska kiinteistö ei ole rakennuskiellossa. Rajoituksen tosiasiallinen merkittävyys riippuu pitkälti tapauksen olosuhteista ja suunnitellun rakennushankkeen luonteesta. Jos rakennushanke ei ole erityisesti tavanomaisesta rakentamisesta poikkeavaa eikä suunnittelutarveratkaisuun haeta muutosta, omaisuudensuojan rajoitus ei ole erityisen merkittävä. Suurten ja erityislaatuisten hankkeiden kohdalla tilanne voi olla toinen. Rakennuspaikkaa läheisten kiinteistöjen omistajien näkökulmasta suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltaminen on kuitenkin tärkeää, koska muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on laajempi kuin tavallisessa rakennuslupamenettelyssä. Lainsäätäjä on katsonut muiden tahojen oikeuden terveelliseen ja viihtyisään ympäristöön sekä ympäröivien kiinteistöjen omistajien omaisuudensuojan olevan vahvempi kuin yksittäisen

¹⁵³ Kuusiniemi-Ekroos-Kumpula-Vihervuori 2013, s. 213

kiinteistön omistajan omaisuudensuoja. Näin ollen kiinteistöjen käyttöä on rajoitettu suunnittelutarvesääntelyllä.

VII MRL 16.2 §:N YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET ERITELLYSTI

1 Ympäristövaikutusten käsitteen tulkinnasta

Seuraavat yksittäiset ympäristövaikutukset ovat johdettu aikaisemmin tutkielmassa esittelemästani tulkinta-aineistosta. Nämä jäljempänä esitettävät yksittäiset rakennushankkeesta aiheutuvat seikat ovat tulkittu pääasiassa oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella ja ne ovat MRL 16.2 §:n ympäristövaikutuksen käsitteen merkityssisältöä. Julkaistun oikeuskäytännön perusteella saa varsin kattavan kuvan ympäristövaikutuksen käsitteen keskeisestä sisällöstä, mutta sitä ei voida määritellä tyhjentävästi eikä se olisi edes tarkoituksenmukaista. Joustavan säännöksen ideana on, että se ei ole yksiselitteinen ja tyhjentävä, vaan se tarvittaessa mukautuu erilaisiin tapauksiin ja olosuhteisiin.

2 Ääni

Yksi MRL 16.2 §:n tarkoittamista ympäristövaikutuksista on rakennushankkeesta aiheutuva ääni. Useammassa edellä esitellyssä ratkaisussa arvioitiin tuulivoimalahankkeesta aiheutuva äänihaittaa, joka kohdistui ympäröiviin kiinteistöihin.¹⁵⁴ Äänen voidaan siten ajatella kuuluvan 16.2 §:n ympäristövaikutuksen käsitteen vakiintuneeseen sisältöön. Tarkemmin ottaen 16.2 §:n ympäristövaikutuksessa on kyse melusta. Melulla tarkoitetaan ääntä, joka koetaan epämiellyttävänä, häiritsevänä tai se on muutoin terveyden taikka hyvinvoinnin kannalta haitallista ja tässä tapauksessa rakennushankkeesta aiheutuva ääntä pidetään lähtökohtaisesti haitallisena. Äänen voimakkuutta ja haitallisuutta arvioidaan rakennuspaikkaa ympäröivien kiinteistöjen näkökulmasta.¹⁵⁵

MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden mukaan alueiden käytön suunnittelun ja ohjaamisen tulee edistää elinympäristön terveellisyyttä ja viihtyisyyttä. Nämä tavoitteet edellyttävät muun muassa lasten, vanhusten ja vammaisten erityistarpeiden huomioimista alueiden käytössä, joten meluhaittojen arvioinnissa voidaan tietyllä tasolla huomioida myös

¹⁵⁴ Ks. esim. KHO 2016:147, KHO 2013:183, Turun HaO 9.12.2010 10/0548/1 ja Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 13/0146/2

¹⁵⁵ Liikonen, Johdatus ympäristömeluun, 2013

subjektiivisiä näkökohtia. Myös ympäristöperusoikeussäännöksen mukaan ympäristön terveellisyys on huomioitava alueidenkäytössä. Kuten edellä on todettu, terveellisyys ei tarkoita ainoastaan välitöntä tai välillistä terveysriskiä, vaan edellä todetun mukaisesti myös jonkin asteista viihtyisyyttä. Melu aiheuttaa tutkitusti haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen, joten liiallisten meluhaittojen voidaan ajatella olevan varsinainen terveysriski.¹⁵⁶

Elinympäristön viihtyvyyden kannalta äänihaitat ovat hyvin keskeinen tekijä, joten meluvaikutukset on arvioitava huolellisesti. Melulla tarkoitetaan tässä luonnollisesti rakennuksen tai rakennelman käytöstä aiheutuvaa melua, eikä itse rakennusvaiheesta aiheutuvia äänihaittoja. Vaikka KHO:n käytännössä meluhaittoja on arvioitu vain tuulivoimalahankkeiden yhteydessä, melu on yleistasoisempi ympäristövaikutus. Myös muun tyyppisten rakennusten ja rakennelmien käytöstä aiheutuu meluhaittoja. Esimerkkinä voidaan mainita erilaiset teollisuuden rakennukset ja rakennelmat sekä esitöissä mainittu vähittäiskaupan suuryksikkö. Teollisuuden rakennushankkeita voidaan erityisesti pitää haitallisina meluhaittojen kannalta, koska työskentely saattaa olla katkeamatonta, joten meluhaittoja aiheutuu myöskin yöaikaan.

Melun haitallisuutta arvioidaan muun muassa sen voimakkuuden, ajankohdan sekä ajallisen keston mukaan. Ääni voidaan luokitella ajallisen keston mukaan eri kategorioihin. Teollisuuden toiminnasta aiheutuu jatkuvaa ja tasaista melua, mikä on yksi kategoria. Vaihtelevaa, jaksottaista ja hetkellistä melua aiheutuu esimerkiksi ohimenevistä junista. Kolmas kategoria on lyhytaikainen, iskumainen ja impulssimainen ääni. Tällaista ääntä aiheutuu esimerkiksi ampumaradalla tapahtuvasta amunnasta.¹⁵⁷

MRL 16.2 §:n merkittävyyskynnyksen arvioinnin ylitymisessä on keskeistä rakennushankkeen etäisyys häiriintyviin kohteisiin sekä häiriintyvien kohteiden maankäytön tarkoitus. Äänen vaikutus vähenee huomattavasti etäisyyden kasvaessa. Meluhaittojen arvioinnissa on huomioitava myös rakennuspaikan ja sen ympäristön konkreettiset olosuhteet. Esimerkiksi tiheä puusto häivyttää meluhaittaa. MRL 16.2 §:n soveltamisessa on kuitenkin kyse vasta suunnittelutarveratkaisun edellytyksistä, eikä esimerkiksi rakennusluvan edellytysten täyttymisestä, joten arvioinnin ei tarvitse olla niin tarkka ja luotettava.

¹⁵⁶ Liikonen, Johdatus ympäristömeluun, 2013

¹⁵⁷ Liikonen, Johdatus ympäristömeluun, 2013

Kumotun meluntorjuntalain nojalla annettua valtioneuvoston päätöstä melutason ohjearvoista (993/1992) sovelletaan edelleen rakennuslupamenettelyssä. Päätöksessä on annettu yksityiskohtaiset arvot sallituista melutasoista häiriintyvän alueen käyttötarkoituksen mukaan. Tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista on annettu erillinen valtioneuvoston asetus, jota sovelletaan tuulivoimalahankkeisiin.¹⁵⁸ Ohjearvojen ylittyessä rakennushankkeesta aiheutuvaa melua voitaneen pitää merkittävänä maankäyttö- ja rakennuslain 16.2 §:n tarkoittamalla tavalla. Koska kyse on vasta varsinaista rakennuslupamenettelyä edeltävästä arvioinnista, lienee perusteltua arvioida rakennushankkeesta aiheutuvia meluhaittoja vain ulko-ohjearvojen mukaan. Ohjearvoissa on huomioitu häiriintyvän alueen käyttötarkoitus, mikä osaltaan huomioi edellä mainittuja MRL 5 §:n tavoitesäännöksen mukaisia subjektiivisia näkökohtia.

Valtioneuvoston päätöksen (993/1992) mukaiset melutason ohjearvot ulkona

	Melutason ohjearvot ulkona päiväsaikaan (klo 7-22)	Melutason ohjearvot ulkona yöaikaan (22-7)
Asumista, hoito- ja oppilaitostoimintaa varten varattu alue	55 dB	50 dB
Virkistysalue taajamassa ja taajamien välittömässä läheisyydessä	55 dB	50 dB
Uudet alueet	45 dB	45 dB
Loma-asumiseen käytettävä alue, leirintäalue, taajamien ulkopuolella oleva virkistysalue, luonnonsuojelualue	45 dB	40 dB
Loma-asumiseen käytettävä alue taajamassa	55 dB	50 dB

¹⁵⁸ Valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista 1107/2015

3 Päästöt

Julkaistussa oikeuskäytännössä ei ole esiintynyt päästöjä MRL 16.2 §:n tulkintatilanteissa, mutta päästöt kuuluvat ehdottomasti YVAL ympäristövaikutuksen määritelmään. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on todettu päästöjen olevan yksi 16.2 §:n tarkoittamista ympäristövaikutuksista.¹⁵⁹ Jos rakennushankkeesta aiheutuu vähänkin päästöjä, se kuulune 16.2 §:n nojalla suunnittelutarvesääntelyn piiriin. Päästöillä tarkoitetaan ilmaan tai veteen johdettavia ympäristön kannalta haitallisia aineita, kuten esimerkiksi hiilidioksidia.

4 Ympäristön turvallisuus

Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitussa ratkaisussa 2008:37 arvioitiin muun muassa rakennushankkeesta aiheutuvia turvallisuushaittoja. Kirkkonummen yhdyskuntatekniikan lautakunnan lupa- ja valvontajaosto oli myöntänyt hakijalle myönteisen suunnittelutarveratkaisun golfkentän rakentamista varten. Yksi myönteisen ratkaisun ehdoista oli, että osittain rakennuspaikan halki kulkevalla yksityistiellä liikkuvien turvallisuus ei saa heikentyä. Asiaa käsitelleen Helsingin hallinto-oikeuden mukaan tielle lentävät golfpallot voivat vaarantaa tienkäyttäjien turvallisuuden. Ratkaisusta annetun valitusten mukaan hyvällä lyönnillä golfpallon iskuvoima on yli 130 joulea, joka on tappava iskuvoima. Koska tie kulki osittain rakennuspaikan halki, voitiin perustellusti ajatella tienkäyttäjien turvallisuuden vaarantuvan.

KHO:n mukaan rakennushankkeeseen tuli soveltaa suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä. Ratkaisussa sovellettiin sekä MRL 16.1 §:ää että MRL 16.2 §:ää, joten on hieman vaikea erotella kumman momentin mukaan tähän tulokseen päädyttiin.

Rakennushankkeesta aiheutuvaa ympäröivien alueiden käyttäjiin kohdistuvaa turvallisuusriskiä voidaan kuitenkin pitää yhtenä MRL 16.2 §:n tarkoittamana ympäristövaikutuksena. Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain määritelmän mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan muun muassa hankkeesta tai toiminnasta aiheutuvia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Sellaisenaan

¹⁵⁹ Hallberg-Haapanala-Koljonen-Ranta, 2000, s. 88

määritelmäsäännöksen lausuma on joustava ja yleistasoinen, mutta ympäristön turvallisuuden voidaan perustellusti ajatella kuuluvan sen piiriin, joten se tukee tulkintaani, jonka mukaan rakennushankkeesta aiheutuvat turvallisuushaitat voivat olla MRL 16.2 §:n tarkoittama ympäristövaikutus. Myös ympäristöperusoikeuden tarkoittaman ympäristön terveellisyiden piiriin kuuluu selkeästi myös ympäristön turvallisuus.

Toinen esimerkki rakennushankkeen vaikutuksista ympäristön turvallisuuteen voisi olla ampumarata. Tällainen hanke on oletettavasti toimenpideluvan varainen ja voi siten kuulua MRL 16.2 §:n soveltamisalan piiriin. Ampumarataa suunniteltaessa on erityisen tärkeää kartoittaa rakennuspaikkaa ympäröivän alueen käyttötarkoitus sekä osoittaa riittävät suoja-alueet ohilaukausten takia.

5 Valo

Tuulivoimalahankkeista aiheutuva välkevaikutus on ollut yleinen oikeuskäytännössä esiintynyt MRL 16.2 §:n tarkoittama ympäristövaikutus. Välkevaikutus tarkoittaa auringon valon ja varjon välkkymistä tuulivoimalan roottorien pyöriessä.¹⁶⁰ Varsinainen ympäristövaikutus ei siis ole itse valo, koska se on peräisin auringosta, vaan valon ja varjon vilkkuminen. Vastaavanlainen vaikutus aiheutuisi kuitenkin myös keinotekoisesta vilkkuvasta valonlähteestä. Jos tulkintaa hieman venytetään, voidaan pelkän rakennushankkeesta aiheutuvan keinotekoisien valon ajatella myös olevan yksi MRL 16.2 §:n tarkoittama ympäristövaikutus.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 2 §:n määritelmäsäännöksen mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan muun muassa hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Ylimääräinen valo voi olla varsin epämiellyttävää useille eri tyyppisillä alueilla. Erityisesti asuinalueilla yöaikaan ylimääräinen valo voi olla hyvinkin häiritsevää, joten valohaittojen voidaan katsoa olevan ympäristövaikutus myös YVAL:n näkökulmasta.

Valohaittojen arviointi on pitkälti samanlaista kuin meluvaikutusten kohdalla. Myöskin valohaitat heikentävät elinympäristön viihtyisyyttä ja terveellisyttä. Valohaittoja voidaan

¹⁶⁰ Ks. esim. KHO 2016:147, KHO 2013:183, Turun HaO 9.12.2010 10/0548/1 ja Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 13/0146/2

arvioida jokseenkin samalla tavalla kuin meluhaittoja. Keskeistä on valon kirkkaus, ”valaistun” alueen laajuus sekä valohaittojen kesto aika ja vuorokaudenaika. Rakennuspaikkaa ympäröivien kiinteistöjen käyttötarkoitus on ratkaisevassa asemassa valon haitallisuuden arvioinnissa. Näköesteet, kuten toiset rakennukset ja puusto ehkäisevät valon haitallista vaikutusta. MRL 16.2 § on kuitenkin vasta varsinaista rakennuslupaharkintaa ”edeltävä” säännös, mikä on hyvä pitää mielessä sitä tulkitessa. Ympäristövaikutusten haitallisuus arvioidaan todellisuudessa vasta MRL 137 §:n suunnittelutarveratkaisussa tai kaavallisessa harkinnassa.

6 Maisemalliset haitat

Maisemalliset haitat ovat myöskin yleinen tuulivoimalahankkeiden yhteydessä esiintynyt ympäristövaikutus.¹⁶¹ Maisemallisen haittojen arviointi perustuu pitkälti elinympäristön viihtyisyyteen, jota ympäristöperusoikeus edellyttää. Myös YVAL määritelmä antaa jälleen tukea tulkinnalle.

Rakennushankkeesta johtuvat maisemalliset haitat voivat esiintyä monella eri tavalla. Ensinnäkin rakennushankkeen toteuttaminen voi muuttaa itse rakennuspaikkaa merkittävästikin. Hyvin usein uudet rakennushankkeet edellyttävät puuston kaatamista ja erilaisia maansiirtotöitä rakennuspaikalla. Rakennuspaikan sijainti on olennainen seikka, koska sen omat maisemalliset arvot ovat yksi näkökohta ympäristövaikutusten arvioinnissa. MRL 16.2 §:n soveltamisessa näkökulma on lähtökohtaisesti kuitenkin ympäröivien kiinteistöjen käytössä. Tästä syystä ympäröivien kiinteistöjen käyttötarkoitus vaikuttaa olennaisesti maiseman muutosten haitallisuuteen. Jos ympäröivät kiinteistöt ovat teollisuuskäytössä, melko varmasti maisemallisia haittoja ei aiheudu lainkaan.

Rakennuskiinteistöllä suoritettavat raivaus- ja maansiirtotyöt eivät ole kuitenkaan ainoa seikka, josta voi aiheutua maisemallisia haittoja. Oikeuskäytännössä huomiota on kiinnitetty myös itse valmiin hankkeen vaikutuksiin maisemassa, mikä on yleensä keskeisemmässä asemassa kuin rakennuspaikan muutokset. Erityisesti korkeat rakennukset ja rakennelmat, kuten tuulivoimalat ovat olleet esillä maisemavaikutustensa puolesta. Tässäkin merkityksellistä on itse hankkeen toteuttamistapa, eli tuleeko rakennelma näkyvälle paikalle kiinteistön ”reunalle” vai jääkö se

¹⁶¹ Ks. esim. KHO 2016:147, KHO 2013:183, Turun HaO 9.12.2010 10/0548/1 ja Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 13/0146/2

puuston taakse piiloon. Korkeiden rakennusten ja rakennelmien maisemaa rumentava vaikutus voi ulottua yllättävän kauaskin.

MRL 137 §:n mukaan rakennuslupaa ei voida myöntää, jos rakennushanke ei ole sopiva maisemalliselta kannalta tai se vaikeuttaisi erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä taikka virkistystarpeiden turvaamista. Voidaan ajatella, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut saattaa suunnittelutarveratkaisumenettelyn piiriin juuri sellaiset rakennushankkeet, joista aiheutuisi merkittäviä maisemallisia haittoja tai se vaikeuttaisi erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen taikka virkistystarpeiden turvaamista. Kun tällaiset hankkeet päätyvät suunnittelutarveratkaisun piiriin, voidaan siinä arvioida hankkeen vaikutusten haitallisuus ja tarvittaessa ohjata tällaiset rakennushankkeet kaavallisen harkinnan piiriin. Vaikka sinällään MRL 16.2 §:n tarkoittamat ympäristövaikutukset arvioidaan ennen rakennuslupan erityisten edellytysten arvioimista, on perusteltua huomioida jo 16.2 §:n tulkinnassa maisemalliset näkökohdat, luonnon- tai kulttuuriympäristön arvot sekä virkistystarpeet, jotta suunnittelutarvesääntelyn tarkoitus toteutuu.

7 Haju

Hajuhaittoja voidaan myöskin pitää YVA-lain nojalla MRL 16.2 §:ssä tarkoitettuina merkittävänä ympäristöhaittoina, koska se yleisen elämäkokemuksen mukaan vaikuttaa olennaisesti ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen. Hajuhaittoja aiheutuu esimerkiksi teollisuuden toiminnasta sekä maataloudesta. Hajuhaitat voivat kantautua tuulen mukana pitkienkin matkojen, jopa kilometrien, päähän ja siksi arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota varsin laajasti rakennuspaikkaa ympäröiviin alueisiin.

8 Eliöstö

Edellä käsitellyssä oikeuskäytännössä on arvioitu rakennushankkeen vaikutuksia rakennuspaikan tai lähialueiden eliöstöön. Tuulivoimalahankkeiden kohdalla on arvioitu sen vaikutuksia lähialueen lepakkokantaan tai linnustoon.¹⁶² Tuulivoimalan roottorien pyöriminen tuulen mukana voi hyvinkin olla vaaraksi sen läheisyydessä lentäville linnuille. Lisäksi tuulivoimalasta aiheutuva ääni voi häiritä alueella eläviä lepakoita. Myös muun tyyppiset

¹⁶² Ks. esim. KHO 2016:147

rakennushankkeet voivat aiheuttaa vaikutuksia eliöstöön kohdistuen. Erityisesti luonnonsuojelualueiden ja eliöiden suojelua varten perustettujen alueiden läheisyydessä arviointi on suoritettava erityisen huolellisesti. On mahdollista, että suunnittelutarveharkinnalla ei saada riittäviä selvityksiä rakennushankkeen vaikutuksista eliöstöön, jolloin kaavallinen harkinta on ainoa mahdollisuus toteuttaa rakennushanke.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain määritelmäsäännöksen mukaan ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan myös hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia eliöstöön. Näiden perusteiden valossa voidaan todeta, että rakennushankkeen vaikutukset eliöstöön on yksi MRL 16.2 §:n tarkoittama ympäristövaikutus.

VIII JOHTOPÄÄTÖKSET

1 Tulkintakannanoton muodostamisesta

1.1 MRL 16.2 § joustavana normina

Koska tutkimuskohteena oleva MRL 16.2 § on ympäristöoikeudelle tyypillinen joustava normi, sille ei voida antaa tarkkaa ja yksityiskohtaista yleistä merkityssisältöä. Säännöksen sisältö on riippuvainen yksittäisen tapauksen tosiseikoista, joten tässä opinnäytteessä on tarkoituksenmukaista tuoda esiin ne yleiset näkökohdat, joiden avulla tunnistetaan ja arvioidaan ympäristövaikutukset mahdollisimman erityyppisistä rakennushankkeista ja voidaan alustavalla tasolla arvioida niiden merkittävyyttä sekä yksityiskohtaisemman suunnittelun tarvetta.¹⁶³ Se, että onko jokin ympäristövaikutus mainitun lainkohdan tarkoittama, riittävän merkittävä ympäristövaikutus, riippuu kuitenkin kunkin tapauksen olosuhteista ja erityispiirteistä.

Rakennushankkeet ovat aina jollain tavalla erilaisia. Ne sijoittuvat erilaiseen ympäristöön, niiden kokoluokka vaihtelee sekä tietysti rakennushankkeen tyyppi ja käyttötarkoitus vaihtelee. Tämä tarkoittaa sitä, että ympäristövaikutukset eivät ilmene täysin samanlaisina. Yksittäisistä tuomioistuinten ratkaisuksista voidaan kuitenkin erotella ne seikat, joiden nojalla on arvioitu MRL 16.2 §:n soveltamisedellytysten täyttymistä. Näiden seikkojen avulla voidaan tunnistaa säännöksen soveltamisen kannalta merkitykselliset ympäristövaikutukset myös muista rakennushankkeista.

1.2 Ympäristövaikutusten arvioinnin luonteesta

MRL 16.2 §:n tarkoittamien merkittävien ympäristövaikutusten arviointi on luonnollisesti tapauskohtaista. Tämä seuraa jo lainsäätäjän normivalinnasta. Edellä todetun mukaisesti joustavien normien yksi tarkoitus on mahdollistaa kunkin yksittäistapauksen merkityksellisten seikkojen ja erityisolosuhteiden huomioon ottaminen. Myös tuomioistuimet ovat useissa ratkaisuisaan korostaneet MRL 16.2 §:n ympäristövaikutusten arvioinnin tapauskohtaisuutta.¹⁶⁴

¹⁶³ Ks. Heinilä, 2017, s. 97

¹⁶⁴ Ks. esim. KHO 2016:147, KHO 2013:183, Turun HaO 9.12.2010 10/0548/1 ja Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 13/0146/2

1.3 YVAL:n määritelmä

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 2 §:n määritelmä antaa hyvän viitekehyksen maankäyttö- ja rakennuslain 16.2 §:n tarkoittamien ympäristövaikutusten arviointiin. Kyse on kuitenkin eri laeista, eikä MRL 16.2 §:n tulkintaa voida rajoittaa pelkästään YVAL:n määritelmään. Lisäksi kaikki YVAL:n määritelmän mukaiset ympäristövaikutukset eivät ole automaattisesti myös MRL 16.2 §:n tarkoittamia ympäristövaikutuksia. Tästä huolimatta YVAL:n mukaisia ympäristövaikutusten määritelmiä voidaan käyttää apuna tulkinnassa.

1.4 Hyödynnetyistä tulkintamenetelmistä

Kuten aiemmin todettiin, tulkintamenetelmät yleensä sekoittuvat ja niitä hyödynnetään useampia yhtä aikaa. Myös tässä opinnäytteessä tukeuduttiin useampaan eri tulkintamenetelmään sekä erityyppisiin oikeuslähteisiin. Koska kyse oli joustavasta oikeusnormista, sanamuodon mukainen tulkinta ei juurikaan tuottanut tulosta. Yllättävää kyllä varsinaiset MRL:n esityöt olivat varsin suppeat tutkimuskohteena olleen säännöksen osalta, eikä historiallisen tulkinnan metodikaan ollut juuri hyödyksi. Muodostin tulkintakannanottoni pääasiassa oikeuskäytännön perusteella täydennettynä oikeustieteen havainnoilla. Objektiiivisen tulkinnan metodi tarkoittaa vakiintuneen oikeuskäytännön hyödyntämistä oikeusnormilauseen tulkinnassa. Tässä tapauksessa ei voida puhua kuitenkaan objektiiivisesta tulkinnasta, koska lähteenä ollut oikeuskäytäntö ei ehkä ole riittävän vakiintunutta. Toisaalta tietyissä tuomioistuinratkaisuissa on arvioitu toistuvasti samoja seikkoja MRL 16.2 §:n soveltamisedellytysten täyttymistä. Esimerkiksi tuulivoimalahankkeissa on arvioitu aina meluhaittoja, maisemavaikutusta sekä välkevaikutusta.¹⁶⁵ Tällaisia ympäristövaikutuksia aiheutuu lähtökohtaisesti kaikista tuulivoimalahankkeista. Voidaan siis ajatella, että oikeuskäytännössä on jo tiettyä vakiintuneisuutta.

1.5 Tulkintakannanoton muotoilu

Hallinto-oikeudet sekä Korkein hallinto-oikeus ovat rakennushankkeen ympäristövaikutuksia arvioidessaan kiinnittäneet huomiota muun muassa hankkeen laatuun, kokoluokkaan, sijoittamiseen, rakennushankkeen etäisyyteen häiriintyvistä kohteista sekä rakennuspaikkaa ympäröivän alueen toteutuneen tai sille osoitetun maankäytön laatuun.¹⁶⁶ Tämän jälkeen on saatu selville kunkin yksittäisen ympäristövaikutuksen merkittävyys, jolloin on voitu arvioida

¹⁶⁵ Ks. esim. KHO 2016:147, KHO 2013:183, Turun HaO 9.12.2010 10/0548/1 ja Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 13/0146/2

¹⁶⁶ Ks. esim. KHO 2013:183

konkreettisesti MRL 16.2 §:n soveltamisen edellytysten täyttyminen. Esittelin edellisessä kappaleessa yksittäiset 16.2 §:n ympäristövaikutukset osana tulkintakannanottoani ja nyt tarkastelen 16.2 §:n soveltamisedellytysten arvioinnin yleisiä edellytyksiä, eli kyseisen oikeusnormilauseen muuta sisältöä.

2 Hankkeen laatu

Ensimmäisenä huomio on hyvä kiinnittää itse rakennushankkeeseen. Kun rakennushankkeen laatu on selvillä, voidaan arvioida siitä tyypillisesti aiheutuvat ympäristövaikutukset. On syytä huomata, että MRL 16.2 § koskee kaiken laatuista rakennushankkeita eikä vain rakennuksia. Säännöstä onkin hyvin yleisesti sovellettu tuulivoimalahankkeisiin.¹⁶⁷

Jos kyse on rakennuksesta, keskeinen kysymys on sen suunniteltu käyttötarkoitus, koska ilman käyttötarkoituksen tarkahkoa määrittelyä on mahdotonta arvioida ympäristövaikutuksia. Arviointi perustuu pitkälle suunnittelutarveratkaisun hakijan ilmoittamaan käyttötarkoitukseen. Esimerkiksi tavanomaisella asumiskäyttöön tarkoitettulla rakennuksella harvemmin on lain tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia, kun taas teollisuusrakennusten kohdalla niiden aiheutuminen on todennäköisempää. Tiedyt MRL 16.2 §:n tarkoittamat ympäristövaikutukset ovat tunnistettavissa yleisen elämäkokemuksen nojalla, mutta osa edellyttää ympäristöoikeudellista asiantuntemusta. Rakennushankkeen ollessa muu kuin rakennus, sen käyttötarkoitus ja käytöstä aiheutuvat ympäristövaikutukset on myös ilmoitettava suunnittelutarvehakemuksen yhteydessä.

3 MRL 16.2 §:n merkittävyyskynnys

3.1 Hankkeen kokoluokka

MRL 16.2 §:n mukaan ympäristövaikutusten on oltava merkittäviä sekä edellytettävä tavanomaista laajempaa rakennuslupaharkintaa. Tämä merkittävyyskynnys tarkoittaa sitä, että mitkä tahansa ympäristövaikutukset eivät täytä säännöksen soveltamisedellytyksiä. Merkittävyyskynnyksen ylittymisen kannalta olennaista on muun muassa hankkeen kokoluokka. Yleisesti ottaen tietyn tyyppisestä rakennushankkeesta aiheutuu aina tietynlaiset ympäristövaikutukset. Esimerkiksi tuulivoimalahankkeiden kohdalla oikeuskäytännössä on

¹⁶⁷ Ks. esim. KHO 2016:147, KHO 2013:183, Turun HaO 9.12.2010 10/0548/1 ja Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 13/0146/2

arvioitu yleensä maisemallisia haittoja, ääntä ja välkevaikutusta.¹⁶⁸ Rakennushankkeen koko vaikuttaa olennaisesti siitä aiheutuvien ympäristövaikutusten merkittävyyteen, koska lähtökohtaisesti rakennushankkeen koon kasvaessa myös sen vaikutukset vahvistuvat.

Tuomioistuimet ovat arvioineet 16.2 §:n soveltamisen yhteydessä rakennushankkeen kokoluokkaa, joka osaltaan vaikuttaa säännöksen soveltamisedellytysten täyttymisessä.¹⁶⁹ Oikeuskäytännöstä voidaan jälleen mainita esimerkkinä tuulivoimalahankkeet, joiden kohdalla on arvioitu maston korkeutta, roottorin halkaisijaa sekä huomioitu voimaloiden kokonaismäärä alueella. Myös olemassa olevat tuulivoimalat on otettu huomioon arvioinnissa, koska ne vaikuttavat osaltaan eri lähteistä aiheutuvien yhteisvaikutusten syntymiseen. Voimaloiden koko ja lukumäärä vaikuttavat olennaisesti muun muassa niistä aiheutuviin meluhaittoihin, välkevaikutukseen sekä maisemallisiin haittoihin.

Näillä perusteilla rakennushankkeen koko on merkityksellinen seikka MRL 16.2 §:n soveltamisedellytysten arvioinnissa. Esitän tulkintakannanottonani, että rakennushankkeen kokoluokan arviointi on yksi osa 16.2 §:n oikeusnormilauseen taustalla olevaa oikeusnormia.

3.2 Rakennuspaikka

Rakennuspaikan luonne on toinen olennainen seikka MRL 16.2 §:n merkittävyyskynnyksen ylittymisen kannalta. Rakennuspaikan luonteella tarkoitetaan tässä rakennuspaikan maapohjaa, joka saattaa olla jollain tavalla erityislaatuinen. Edellä esitellyssä Helsingin hallinto-oikeuden 28.3.2014 annetussa ratkaisussa 14/0198/5 suunniteltu rakennuspaikka sijaitti tärkeällä pohjavesialueella. Varastorakennuksen käyttötarkoitus olisi ollut veneiden ja merikonttien säilyttäminen, joten maaperään olisi saattanut päästä pohjaveden kannalta haitallisia aineita kuten öljyä. Tällöin maaperään pääsevät aineet olisivat saattaneet levitä myös ympäröivien kiinteistöjen maaperään esimerkiksi pohjaveden kautta ja siten vaikuttaa haitallisesti niiden käyttöön. Ratkaisun perusteella voidaan todeta, että rakennuspaikan luonteeseen on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa MRL 16.2 §:n ympäristövaikutuksia. Katson rakennuspaikan luonteen vaikuttavan juuri merkittävyyskynnyksen kautta, koska ei-pohjavesialueella rakennushankkeella ei välttämättä olisi ollut 16.2 §:n kannalta merkittäviä

¹⁶⁸ Ks. esim. KHO 2016:147, KHO 2013:183, Turun HaO 9.12.2010 10/0548/1 ja Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 13/0146/2

¹⁶⁹ Ks. KKO 2013:183, jossa viiden tuulivoimalan hankkeesta aiheutui MRL 16.2 §:n tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia ja KKO 2016:147, jossa yhden pientuulivoimalan hankkeesta ei aiheutunut tällaisia vaikutuksia.

ympäristövaikutuksia. MRL 16.2 §:n sisältämä oikeusnormi sisältää myös rakennuspaikan luonteen arvioinnin ja konkreettisia ympäristövaikutuksia on punnittava rakennuspaikan erityisolosuhteissa.

3.3 Rakennuspaikkaa ympäröivät alueet eli ”häiriintyvät kohteet”

Oikeuskäytännössä on todettu, että häiriintyvien kohteiden luonne ja maankäytön tarkoitus vaikuttavat MRL 16.2 §:n tarkoittamien merkittävien ympäristövaikutusten syntymiseen. Rakennuspaikkaa läheisten kiinteistöjen maankäytön tarkoitukseen on kiinnitettävä huomiota ympäristövaikutusten syntymisen arvioinnissa, koska erityyppiset kohteet kestävät eri määrät muiden kiinteistöjen aiheuttamaa kuormitusta. Suunnittelutarveharkinnassa tulee huomioida myös rakennuspaikan sekä läheisten alueiden kaavoitustilanne. Kaavoituksella tarkoitetaan tässä lähinnä yleiskaavaa ja maakuntakaavaa, koska asemakaava ohjaa itsenäisesti maankäyttöä, eikä silloin noudateta suunnittelutarveratkaisua koskevia säännöksiä. Kaavassa voi olla määräyksiä tai suosituksia maankäytön ohjaamisesta tietyillä aluilla, jotka saattavat rajoittaa rakentamista.

Edellä käsitellyssä Helsingin hallinto-oikeuden 28.3.2014 antamassa ratkaisussa 14/0198/5 rakennuspaikan läheisten kiinteistöjen maankäytön tarkoitukset olivat betoniteollisuuden tarpeita palveleva käyttö sekä louhinta- ja murskaustoiminta. Tällaisiin tarkoituksiin varattujen kiinteistöjen käytöstä aiheutuu muun muassa meluhaittoja, pölyhaittoja sekä maisemallisia haittoja. Mainitussa ratkaisussa ei oltu lainkaan arvioitu ympäristövaikutusten syntymistä näiden kahden teollisuuskäytössä olleen kiinteistön näkökulmasta. Tämän perusteella voidaan päätellä, että teollisuuden kiinteistöt kestävät verrattain suuria ympäristövaikutuksia läheisiltä kiinteistöiltä, koska niiden käyttö aiheuttaa itsessäänkin jonkintasoisia ympäristövaikutuksia.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa 2016:147 ja 2016:183 oltiin sen sijaan arvioitu varsin huolellisesti ympäristövaikutusten syntymistä häiriintyvien kohteiden näkökulmasta. Molemmissa ratkaisuissa oli kyse tuulivoimalahankkeesta, joten rakennushankkeesta aiheutuvat keskeiset ympäristövaikutukset ovat ääni, maisemalliset haitat sekä välkevaikutus. Ratkaisussa 2016:147 läheisten kiinteistöjen maankäytön tarkoitus oli asuinkäyttö sekä kesäasutus. Asiassa saatujen maisemaselvitysten mukaan tuulivoimalahanke ei näkyisi näiden kiinteistöjen pihapiiriin eikä hankkeesta siten aiheutunut maisemallisia haittoja. Samassa ratkaisussa arvioitiin myös meluhaittojen syntyminen kyseisten kiinteistöjen näkökulmasta.

Ratkaisussa 2013:183 tuulivoimalahanke sijaitsi osittain valtakunnallisesti arvokkaalla kallioalueella ja rakennuspaikan läheisyydessä sijaitsi maakunnallisesti arvokas kulttuuriympäristö. Näiden alueiden maankäytön tarkoitus oli virkistyskäyttö. Myös tässä ratkaisussa oltiin arvioitu huolellisesti rakennushankkeesta aiheutuvat vaikutukset ympäröiviin alueisiin. Lisäksi alueella voimassa olevan maakuntakaavan mukaan maankäytön tuli edistää kyseisten alueiden säilymistä. Ratkaisussa arvioitiin myöskin meluhaittojen sekä välkevaikutuksen aiheutuminen ympäröivien alueiden näkökulmasta.

Voidaan ajatella, että häiriintyvien kohteiden maankäytön laatu vaikuttaa juuri säännöksessä mainitun merkittävyyskynnyksen ylittymiseen, koska rakennushankkeesta sinänsä aiheutuu tietyt ympäristövaikutukset riippumatta ympäröivien kiinteistöjen maankäytön laadusta. Esimerkiksi jos ympäristövaikutusten kohteena on teollisuuskiinteistö, maisemalliset haitat tuskin aiheuttavat merkittäviä ympäristövaikutuksia. Yleisellä tasolla voidaan lisäksi ajatella, että asuinalueet sekä virkistys- ja vapaa-ajankäyttöön varatut alueet kestävät jokseenkin vähän muualta tulevia ympäristövaikutuksia ja tällaisten alueiden kohdalla lain merkittävyyskynnys ylittyy helpommin kuin teollisuuskäytössä olevien alueiden kohdalla. Lisäksi erityisen herkkiä alueita ympäristövaikutusten kannalta ovat erityiset luonnonsuojelualueet sekä erilaiset eliöiden suojelua varten perustetut alueet kuten edellä mainittu lintujensuojelualue.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 2§:n määritelmäsäännöksen mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan muun muassa hankkeesta tai toiminnasta aiheutuvia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen. Tämä tulee kyseeseen erityisesti asuinalueiden sekä virkistys- ja vapaa-ajan käyttöön varattujen alueiden kohdalla, koska nämä alueet ovat etupäässä ihmisten elinoloja. Virkistysalueiden olemassaolo ja kohtuullinen saavutettavuus liittyvät olennaisesti elinympäristön viihtyisyyteen. Määritelmä tukee myös tulkintaa siitä, että teollisuuden alueet kestävät enemmän ympäristövaikutuksia, koska ne eivät ole kenenkään varsinaisia elinoloja. Myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus tukee tulkintaa, koska säännöksen tarkoittama terveellisen ympäristön voidaan ajatella tarkoittavan etupäässä ihmisten tavanomaisia elinoloja, kuten asuinalueita, vapaa-ajanalueita sekä virkistysalueita. Ympäristövaikutusten arvioinnissa on kuitenkin huomioitava kunkin yksittäistapauksen erityiset olosuhteet, mikä takia säännöksen tulkinta ei voi olla liian kaavamaista.

Näiden perusteiden valossa on selvää, että rakennuspaikkaa ympäröivien kiinteistöjen maankäytön laatu vaikuttaa merkittävästi MRL 16.2 §:n tarkoittamien merkittävien ympäristövaikutusten syntymiseen. Päähuomio ympäristövaikutusten arvioinnissa on oltava häiriintyvissä kohteissa ja niiden maankäytön luonteessa, mutta itse rakennuspaikkaakaan ei voida sivuuttaa kuten edellä on todettu.

3.4 Ympäristövaikutusten esiintymisalue

Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös häiriintyvien kohteiden etäisyyteen rakennushankkeesta. Etäisyysarvioinnin lisäksi olennainen kysymys on ympäristövaikutusten esiintymisalueen laajuus, eli kuinka suuri alue täytyy huomioida MRL 16.2 §:n soveltamisessa. MRL 192 §:ssä mainitaan ne tahot, joilla on valitusoikeus rakennus- ja toimenpidepäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä. Säännöksen taustalla on oletettavasti ollut perustuslain 20 §:n tarkoittama ajatus mahdollisuudesta vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristölainsäädännön uudistuksissa on pyritty laajentamaan ihmisten mahdollisuuksia tuoda esiin omaa elinympäristöään koskevia seikkoja ja myös muutoksenhakuoikeutettujen piiriä on yleisesti ottaen laajennettu. Suunnittelutarveratkaisun kohdalla valitusoikeutettujen piiri onkin lähtökohtaisesti laaja. Voidaan ajatella, että rakennus- tai muulla lupapäätöksellä on vaikutus näiden tahojen asumiseen, elämiseen tai muuhun kiinteistön käyttöön. Kunnan kohdalla kyse on rakennushankkeen vaikutuksista kunnan maankäyttösuunnitelmiin.

Valitusoikeutettujen piiriä voidaan pitää myös MRL 16.2 §:n tarkoittamien merkittävien ympäristövaikutusten kohteina ja tästä syystä ympäristövaikutusten arviointi voidaan suorittaa valitusoikeutettujen näkökulmasta. Arviointia ei voida rajoittaa vain viereisiin kiinteistöihin, koska esimerkiksi rakennushankkeesta aiheutuvien päästöjen vaikutus voi levitä tuulen mukana laajallekin alueelle samoin kuin maisemalliset haitat näkyvät aavassa maastossa kauas, jopa kilometrien päähän. Myös meluhaitat voivat kantaa viereisiä kiinteistöjä kauemmas. Arvioinnissa ei ole kuitenkaan syytä pidäytyä vain valitusoikeutettujen piirissä, vaan arviointi tulee tehdä tapauskohtaisten olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa.

Rakennushankkeen etäisyys vaikuttaa merkittävyyskynnyksen ylittymiseen, koska etäisyyden kasvaessa yleensä ympäristövaikutusten merkitys vähenee. Oikeuskäytännössä on useissa ratkaisuisa arvioitu rakennuspaikan läheisyydessä sijaitsevan asutuksen etäisyyttä rakennushankkeesta. Tämä vaikuttaa muun muassa maisemallisten haittojen syntymiseen.

Toinen keskeinen oikeuskäytännössä esiintynyt seikka on ollut tuulivoimaloiden mastojen aiheuttamat maisemalliset haitat. Korkeutensa takia ne näkyvät kauas ja siksi on jouduttu arvioimaan maisemallisten haittojen syntymistä hyvinkin laajalta alueelta, jopa kilometrien etäisyydeltä. Myös äänen haitallisuus vähenee etäisyyden kasvaessa.

Näillä perusteiden valossa ilmenee, että häiriintyvien kohteiden etäisyys on merkityksellinen seikka MRL 16.2 §:n soveltamisedellytysten kannalta, eli etäisyysarvio sisältyy lain ilmaisun taustalla olevaan oikeusnormiin.

3.5 Ympäristövaikutusten yhteisvaikutuksesta

MRL 16.2 §:n mukaisessa arvioinnissa ympäristövaikutuksia ei voida arvioida yksinään, vaan arvioinnissa tulee huomioida erityyppisten ympäristövaikutusten yhteisvaikutus. Yksittäiset erilliset ympäristövaikutukset on lopulta kokonaistarkastelussa huomioitava yhdessä. Toki jokin yksittäinenkin seikka voi ylittää MRL 16.2 §:n tarkoittaman merkittävyyskynnyksen, jolloin rakennushankkeeseen on sovellettava suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Kuusiniemi, Kari; Ekroos, Aki; Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka. Ympäristöoikeus. 2. Painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2013.

Hallberg, Pekka; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva; Ranta, Hannu & Reinikainen, Jukka. Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2015.

Jääskeläinen, Lauri; Syrjänen, Olavi. Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. painos. Rakennustieto Oy. Helsinki 2014.

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

Hollo, Erkki; Kuusiniemi, Kari. Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä 1989.

Larma, Otto; Hallberg, Pekka; Jatkola, Tapani & Wirilander, Juhani. Rakennuslaki ja -asetus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1992.

Tolonen, Hannu. Oikeuslähdeoppi. Sanoma Pro Oy. 2003.

Liikonen, Larri. Johdatus ympäristömeluun. Pohjois-Savon ELY. Alueidenkäytön koulutuspäivä 4.12.2013. http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/2073102/Liikonen_Johdatus_ymp%C3%A4rist%C3%B6meluun.pdf (noudettu 12.9.2018)

Sinkkilä, Osmo. Rakennuslaki ja -asetus oikeustapauksineen. Rakentajain kustannus. Helsinki 1982.

Jääskeläinen, Lauri; Syrjänen, Olavi. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 2. painos. Rakennustieto Oy. Helsinki 2003.

Mäkinen, Kaisa. Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen. Edita Publishing Oy. Helsinki 2005.

*Heinilä, Aleks*i. Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2017.

- Ekroos, Ari*; Majamaa, Vesa. Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. painos. Edita. Helsinki 2005.
- Hallberg, Pekka*; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva & Ranta, Hannu. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.
- Hallberg, Pekka*; Tuori, Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka; Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin. Perusoikeudet. 2. painos. WSOY pro. Helsinki 2011.
- Rahkila, Pekka*; Carlson, Eero & Hiironen, Juhana. Maisemahaitoista ja niiden käsittelystä maanmittaustoimituksissa. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 99. URL: https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/Nro_99_maisemahaitoista_ja_niiden_kasittelysta_maanmittaustoimituksissa.pdf(noudettu 28.9.2018).
- Kumpula, Anne*. Ympäristö oikeutena. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2004.
- Viljanen, Jukka*; *Heiskanen, Heta*; *Raskulla, Siina*; *Koivurova, Timo* & *Heinämäki, Leena*. Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014. URL: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9563-2> (noudettu 7.10.2018)
- Leppänen, Tatu*. Perus- ja ihmisoikeudet lainkäytössä. Teoksessa Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Joensuun yliopisto. Joensuu 1999.
- Viljanen, Veli-Pekka*. Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö. Teoksessa Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Joensuun yliopisto. Joensuu 1999.
- Kuusiniemi, Kari*. Arvojen muutos ja ympäristölakien tulkinta. Teoksessa Oikeuden tavoitteet ja menettelyt. Muistokirja Hannu Tapani Klamille. Edita. Helsinki 2003.
- Viljanen, Veli-Pekka*. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2001.

Virallislähteet

HE 101/1998 vp

HE 1/1998 vp

HE 309/1993 vp

Ympäristövaliokunnan lausunto 6/1998 vp

Valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista 993/1992

Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016; Tuulivoimalarakentamisen suunnittelu

Tuomioistuinten ratkaisut

KHO: 2016:147

KHO: 2013:183

KHO 1976 II 53

KHO 14.10.2016/4294

KHO 28.11.2013 13/3730

Helsingin hallinto-oikeus 28.03.2014 14/0198/5

Vaasan hallinto-oikeus 17.2.2015 15/0095/3

Turun hallinto-oikeus 1.2.2013 13/0020/1

Lait ja asetukset

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017

Valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista 1107/2015

Rakennuslaki (16.8.1958/370)

Rakennusasetus 266/1959

Hallintolaki 6.6.2003/434

Perustuslaki 11.6.1999/731