

Vesiensuojelun suhde maankäytön sääntelyyn haja-asutusalueen ranta-alueilla

Lapin yliopisto
Maria Viikari
Oikeustieteiden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Ympäristöoikeus
syksy 2023

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Vesiensuojelun suhde maankäytön sääntelyyn haja-asutusalueen ranta-alueilla

Tekijä: Maria Viikari

Oppiaine: Maisteritutkielma, Ympäristöoikeus

Työnlaji: Tutkielma

Sivumäärä: VIII + 83 s.

Vuosi: 2023

Tiivistelmä:

Luonnon hyödyntämisen ja suojelun konflikti on keskeinen tekijä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, kuten myös yksilön valinnoissa. Erityisesti vesien suojelun suhteen tehtävillä valinnoilla voi olla kauaskantoisia seurauksia, joiden kanssa tulevatkin sukupolvet joutuvat elämään. Siksi on tärkeää tunnistaa, millainen asema suojelusääntelyllä on oikeusjärjestyksessä ja miten siihen suhtaudutaan lainsoveltamistilanteissa. Kyseessä on laaja kokonaisuus, josta tähän tutkielmaan on valittu haja-asutusalueen ranta-alueita koskeva sääntely, joka on Suomen oloissa tärkeä vesiensuojelun osa-alue.

Vesiensuojelusäännösten siirtyminen vesilaista osaksi ympäristönsuojelulakia yhtenäisti suojelukäytäntöjä ja selkeytti lakien välistä suhdetta. Ympäristönsuojelulainsäädännön soveltamisalat ovat kuitenkin edelleen jossain määrin limittäiset, minkä lisäksi niiden soveltamisessa tulee ottaa huomioon suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lakien keskinäinen suhde vaikuttaa ratkaisevasti suojelusäännösten tehokkuuteen ja vaikutusmahdollisuuksien laajuuteen. Pelkillä suojelusäännöksillä vesien tilaa ei voida ennallistaa tai parantaa, vaan siihen tarvitaan tukea maankäytön ohjauksesta ja sääntelystä. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitus- ja suunnittelutarveratkaisu-säännöksillä on suuri vaikutus vesistöjen tilaan ranta-alueiden maankäytön sekä rankentamisen kautta.

Tutkielmassa tarkastellaan haja-asutusalueiden ranta-alueita koskevaa maankäytön ja vesiensuojelun de lege lata -sääntelyä, jota taustoitetaan historiallisen kehityksen esittelyllä, mikä auttaa ymmärtämään lainsäätäjän tarkoitusta ja tavoitteita. Maan- ja vesienkäytön ja vesiensuojelun välistä suhdetta sekä sen toteutumista oikeuskäytännössä analysoidaan sen selvittämiseksi, mikä on vesiensuojelun asema suojelun ja hyödyntämisen leikkauspinnalla. Tutkielmassa esitetty kritiikki kohdistuu vesiensuojelusäännösten heikompaan asemaan suhteessa kaavasääntelyyn ja kaavojen toteutukseen, sillä taloudellinen kasvu, infrastruktuurin kehittäminen ja alueellinen kilpailukyky ovat varsin merkityksellisiä, jos samalla menetetään puhtaat vesistöt.

Avainsanat: Maankäytön ohjaus, Kaavoitus, Vesilupa, Ympäristölupa, Vesiensuojelu,

Sisällys

Lähdeluettelo	IV
Kirjallisuus	IV
Verkkoaineisto.....	VI
Virallisaineisto.....	VII
1. Johdanto.....	1
1.1 Aluksi	1
1.2 Tutkimuskysymys.....	1
1.3 Tutkielman rakenne ja aineisto.....	2
1.4 Tutkielman menetelmästä.....	4
2. Maankäytön sääntely	7
2.1 Kansallinen maankäytön sääntely	7
2.1.1 Maankäytön sääntelyn historiasta.....	7
2.1.2 Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kehityksestä.....	7
2.1.3 Maakuntakaavoista	8
2.1.4 Yleiskaava kunnan maankäytön ohjauksessa	10
2.1.5 Asemakaavasta ja ranta-asemakaavasta	12
2.1.6 Suunnittelutarvealue on haja-asutusalueella tärkeä maankäytön mekanismi.....	14
2.1.7 Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus 2020-luvulla	16
2.2 Sääntelylle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen	17
2.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain yleistavoitteet	17
2.2.2 Rantakaavasääntelyn tavoitteista.....	19
3. Vesiensuojelun sääntelyjärjestelmä.....	21
3.1 Vesiensuojelun kehityksen historiasta.....	21
3.1.1 Ensimmäinen vesioikeuslaki ja sen kehittäminen	21
3.1.2 Ympäristönsuojelulain säätäminen ja kehitys	22
3.1.3 Luonnonsuojelulain kehitys.....	24
3.1.4 Rantojen suojeluohjelmasta	24
3.1.5 Vesiensuojelua koskevan lainsäädännön uudistukset 2000-luvulla.....	25
3.2 Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista lupasäännöksistä	26
3.2.1 Käsitteistä ja niiden määrittämisestä.....	26
3.2.2 Vesitaloushankkeiden tarvitsemat luvat	27
Vesitalous- ja ympäristönluvan tarve	29
Lupaharkinnasta ja luvan myöntämisen edellytyksistä	31
Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset viranomaiset	32
3.2.3 Ympäristönsuojelulain ja vesilain välisestä rajanvedosta	33

3.2.4 Suojelun tavoitteista ja niiden toteutumisesta	34
3.3 Kansainvälinen ja EU-oikeudellinen vesiensuojelun sääntely	37
3.3.1 EU-säännökset vesiensuojelusta.....	37
3.3.2 Muu kansainvälinen oikeus ja vesiensuojelu	40
4. Oikeustapausanalyysit	43
4.1 Tapausanalyysi KHO 2015:71	43
4.1.1 Tapauksen kuvaus	43
4.1.2 Tuomioistuinten perustelujen ja KHO:n ratkaisun analysointia.....	45
4.2 Tapausanalyysi KHO 2016:142	51
4.2.1 Tapauksen kuvaus	51
4.2.2 Tuomioistuinten perustelujen ja KHO:n ratkaisun analysointia.....	54
4.3 Tapausanalyysi KHO 2020:84	61
4.3.1 Tapauksen esittely	61
4.3.2 Tuomioistuinten perustelujen ja KHO:n ratkaisun analysointia.....	65
5. Maankäytön hyödyntämisen ja vesien suojelun konfliktiin ratkaisemisesta.....	72
5.1 Taustaksi.....	72
5.2 Maankäyttö- ja rakennuslain suhteesta ympäristönsuojelusääntelyyn	74
5.3 Vesilain suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin	77
5.4 Lex specialis -argumentti ympäristön käytön ja suojelun konfliktissa	79
6. Johtopäätökset	81

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Helsinki 1989

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on?, Helsinki 1978

Aarnio, Aulis: Oikeussäännön systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, Juha: Minun metodini. Helsinki 1977

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Helsinki 2018

Fredrikson, Jenny; Wirola, Hannu: Vesialueen omistajan edunvalvonta. Kalatalouden keskusliiton julkaisu nro 169. Sastamala 2011

Hallanaro, Eeva-Liisa – Santala, Erkki – Vienonen, Sanna: Vesien vuoksi; Suomalaisen vesiensuojelun vaiheita. Porvoo 2017

Hallberg, Pekka – Haapanen, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Helsinki 2020

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – Tausta ja tulkinta. Helsinki 2015

Heinilä, Aleks: Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamisvalta: pääsääntö ja poikkeukset. Lakimies 5/2003, s. 841-866

Heinilä, Aleks: Oikeus rakentaa – Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 337. Helsinki 2017

Hellén, Krista: Saaristoluonnon muuttuvat käyttöpaineet. Teoksessa Veden varassa – Suomen -vesiluonnon monimuotoisuus, toim. Walls, Mari – Rönkä, Mia, Helsinki 2004, s. 168-172

Hepola, Matti – Belinskij, Antti – Määttä, Tapio: Ajat ovat muuttumassa - Ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1-2/2021, s. 7-42

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan, Helsinki 2011

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001

Hollo, Erkki J.: Ympäristö ja oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2009 (A)

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Judica-kirjasarjan 23. teos, 3. painos. Helsinki 2009 (B)

Hollo, Erkki J.: Vesioikeus. Keuruu 2021

Honkonen, Marja: Valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesta rantojen suojeleuohjelmasta: Tutkimus suojeleuohjelman toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä. Lisensiaatintyö. Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta, 2002

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki 2008

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan julkisoikeutta. Ohjeita julkisoikeudellisen seminaariesitelmän ja pro gradu -työn laatijalle. Joensuu 1997

Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Keuruu 2017

Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Teoksessa Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29-42

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Referee-artikkeli, Edilex 2015/29. Julkaistu Edilexissä 30.6.2015. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäytetyö – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Miettinen, Tarmo. Helsinki 2015

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Aki – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, Oikeuden perusteokset -sarja. Helsinki 2013

Kuusiniemi, Kari(toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015

Laakkonen, Simo: Historiaton ympäristö. Teoksessa: HARMAAT AALLOT – Ympäristösuojelun tulo Suomeen, toim. Laakkonen, Simo – Laurila, Sari – Rahikainen, Marjatta, Helsinki 1999, s. 7–17 (A)

Laakkonen, Simo: Harmaat aallot – Ympäristönsuojelun tulo Suomeen. Teoksessa: HARMAAT AALLOT – Ympäristösuojelun tulo Suomeen, toim. Laakkonen, Simo – Laurila, Sari – Rahikainen, Marjatta, Helsinki 1999, s. 209–229 (B)

Leino-Kaukiainen, Pirkko: Vesistöistä viemäreiksi – Vesiensuojelu Suomessa 1945–1970. Teoksessa: HARMAAT AALLOT – Ympäristösuojelun tulo Suomeen, toim. Laakkonen, Simo – Laurila, Sari – Rahikainen, Marjatta, Helsinki 1999, s. 33–67

Majamaa, Vesa: Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Defensor Legis 4/2003, s. 599-607

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2021

Määttä, Tapio: Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena. Ristiriita ajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013, s. 171-191

Määttä, Tapio; Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7-8/2016, s. 1028-1053

Määttä, Tapio (toim.) – Tolvanen, Matti – Vääänen, Ulla – Kolehmainen Antti – Myrsky, Matti – Keinänen, Anssi: Oikeudellisen ajattelun perusteita. Itä-Suomen yliopisto 2012

Puharinen, Satu-Tuuli: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017, toim. Tapio Määttä et al., s. 151-226

Soininen, Niko: Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Helsinki 2016

Suvantola, Leila: Vaaran vyöhykkeellä - luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVII (2004), s. 437- 509

Vuorenpää, Mikko: Prosessioikeuden perusteet. Judica-kirjasarja. Helsinki 2023

Verkkoaineisto

Haapanala, Auvo – Mikkonen, Paavo – Reinikainen, Jukka: Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Ympäristöministeriö 08/2002. Julkaisusarja Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, Opas 7. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:951-731-246-6> viitattu 15.10.2023

Inkoon kunta, Sisäsaariston yleiskaavan tarkistus – Kaavaehdotuksen selostus. Kaavan laatinut Oy Arkkitehtisuunnittelu Arkkitekturum Ab. Kaavoittaja Inkoon kunta. 9.4.2018. Saatavissa <https://www.inkoo.fi/wp-content/uploads/2022/11/INK-SISSAAR-YK-SELOSTUS-9-4-2018-Lainvoimainen-9-5-2020.pdf> viitattu 16.7.2023

Laine, Elina: Vesienhoidon ja vesioikeudellisten velvoitteiden yhteensovittaminen. Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Raportti 59/2017. Saatavissa https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/146805/Raportteja_59_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y viitattu 25.7.2023

Salila, Jari: Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle. Oikeusministeriön julkaisu 36/2018, Oikeusministeriö 2018. Saatavissa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161236/OMSO_36_2018_Kalatalousvelvoitteen_maaraaminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y viitattu 13.7.2023

Suomen vesistösaatio – Tietoa Suomen vesistöjen tilasta, suojelusta ja kunnostuksesta. Saatavissa <https://vesistosaatio.fi/tietoa-vesistoista/> viitattu 2.11.2023

Syrjänen, Olavi – Jääskeläinen, Lauri: Rakentamisen ohjaus – Maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön rajapinnat. Raportti. Helsinki 2013. Saatavissa https://ym.fi/documents/1410903/38439968/raportti-rakentamisen-ohjaus-mrln-ja-muun-lainsaadannon-rajapinnat-1DBAB625_10FF_45C5_9708_91AC6A838ED1-95788.pdf/0e569568-3aa6-727f-6c3f-923da092e06c/raportti-rakentamisen-ohjaus-mrln-ja-muun-lainsaadannon-rajapinnat-1DBAB625_10FF_45C5_9708_91AC6A838ED1-95788.pdf?t=1603260472103 viitattu 1.10.2023

Talvitie, Juha: 100 vuotta kaavoitusta – muuttuva maankäyttö. Kunnallisan ja kehittämisaatiön julkaisu 14/2018. Saatavissa <https://kaks.fi/wp->

content/uploads/2018/03/100-vuotta-kaavoitusta_muuttuva-maankaytto.pdf viitattu 18.11.2022

Vesi.fi Aineistopankki, Saatavissa <https://vesi.fi/aineistopankki/maasuodattamo/> , viitattu 17.7.2023

Warsta, Matias – Ekroos, Ari: Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Ympäristöministeriön raportti nro 19/2006. Julkaistu Edilexissä 14.12.2006. Saatavissa <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/4098.pdf> viitattu 15.10.2023

Ympäristöministeriön artikkeli, julkaistu 21.4.2021, päivitetty 9.3.2023, Saatavissa <https://www.ymparisto.fi/fi/rakennettu-ymparisto/kaavoitus-ja-alueidenkaytto/kaavoitus/maakuntakaavat> viitattu 20.8.2023

Virallisaineisto

Euroopan unioni, Ympäristönoikeuden yleiset periaatteet ja peruslinjaukset. Saatavissa https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_2.5.1.pdf viitattu 20.9.2023

HE 79/1996 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi

HE 101/1998 vp Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi

HE 84/1999 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

HE 164/2003 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta

HE 277/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi

HE 81/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

HE 214/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

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

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

HE 76/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 139/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Komiteanmietintö 2004:2, Vesilakitoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö 2004, ylijohtaja, osastopäällikkö Timo Kotkasaari. Saatavissa https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/ministerioiden_julkaisut/4440.pdf viitattu 16.8.2023

VN/279/2018 Muistio 11.2.2022, Lausuntoyhteenvedo ehdotuksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta. Saatavissa https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/efd01047-d084-40fd-a851-3b9531b4b7b0/MUISTIO_20220211132059.pdf viitattu 30.10.2023

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, annettu 14.12.2017 Helsingissä. Saatavilla https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/VATp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%2014.12.2017_FI.pdf viitattu 3.11.2023

1. Johdanto

1.1 Aluksi

Suomen kokonaispinta-alasta noin 10 % on sisävesistöjä,¹ ja niiden rantaviivaa yli 500 000 kilometriä². Vesien hyvän tilan ylläpitäminen, pilaantumisen ja saastumisen ehkäiseminen sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen vesistöissä ja niiden lähialueilla onkin merkittävässä asemassa kotimaisessa ympäristönsuojelussa. Kuten *Laakkonen* on todennut, vesiensuojelu on ympäristönsuojelun edelläkävijä, joka tuhansien järvien maassa vaikuttaa edelleen vahvasti ympäristönsuojelun kehitykseen.³

Puhtaita vesistöjä on pitkään pidetty Suomessa lähes itsestäänselvyytenä, ja niiden suojeluun on havahduttu vasta viime vuosisadan loppupuolella. Ympäristöllisen, yhteiskunnallisen ja terveydellisen näkökulman lisäksi vesistöjen puhtaudella on myös taloudellisia merkityksiä varsinkin ranta-alueiden maanomistajille. Kiinteistön rajautuminen vesialueeseen nostaa selvästi kiinteistön arvoa, ja tässä vesistön kunnolla saattaa olla suurta merkitystä, sillä hyvästä rannasta puhtaan veden äärellä ovat monet halukkaita maksamaan⁴.

Ranta-alueiden kiinteistöillä on myös keskeinen asema vesistöjen suojelun toteuttamisessa, sillä ranta-alueiden maankäytöllä on kauaskantoisia vaikutuksia vesistöjen tilaan. Suuri osa sisävesistöjä saastuttavista ja pilaantumista aiheuttavista toimenpiteistä sijoittuu maalle eikä vesistöön, joten ranta-alueiden maankäytöllä on suoraan pilaamista ehkäisevä tai sen mahdollista vaikutus.

Vesiensuojelulla on pitkät sääntelyperinteet ja se on yksi ympäristöoikeuden vanhimmista osa-alueista.⁵ Pitkään se, kuten muukin ympäristönsuojelu, miellettiin erilliseksi kokonaisuudeksi, ikään kuin vastakohtana ympäristönkäytölle ja luonnonvarojen hyödyntämiselle, vaikka suojelusta ja käytöstä toisinaan säädettiin samassa laissa. Haja-asutusalueiden maankäytön laintasoisen sääntelyn historia on lyhyempi,⁶ koska sille ei nähty tarvetta ennen yhteiskunnan rakenteen muuttumista ja väestön kasvun kiihtymistä viime vuosisadalla.

1.2 Tutkimuskysymys

Tutkielmassa selvitetään vesiensuojelun ja haja-asutusalueiden ranta-alueiden maankäytön sääntelyn suhdetta. Siinä tarkastellaan niitä koskevaa lainsäädäntöä sekä säännösten keskinäisiä

¹ <https://mmm.fi/vesistot> käyty 2.11.2023

² <https://vesistosaatio.fi/tietoa-vesistoista/> käyty 2.11.2023

³ *Laakkonen* 1999 B, s. 227

⁴ *Fredrikson – Wirola* 2011, s. 11

⁵ ks. mm. *Hollo* 2009 B, s. 11, *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2013, s. 952

⁶ ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 7-8

suhteita sekä näiden ilmenemistä oikeuskäytännössä. Vesiensuojelu ja maankäyttö ovat laajoja ja monipolvisia kokonaisuuksia, joita on kumppaakin tutkittu ja käsitelty oikeuskirjallisuudessa paljon. Kokonaisuuksien laajuuden vuoksi tutkielman aiheeksi valikoitui vesiensuojelun ja maankäytön leikkauspinta haja-asutusalueen ranta-alueilla, sillä se on tarkkarajainen ja varsin vähän tutkittu osa vesiensuojelun ja maankäytön suhdetta, jota koskevaa oikeudellista kirjallisuutta löytyy hyvin niukasti. Tutkielmalla tuodaan yhdeksi kokonaisuudeksi aikaisemman tutkimuksen ja kirjallisuuden tiedot, joiden pohjalta vastataan tutkimuskysymykseen.

Tutkimuskysymys rajaa tutkielman aiheen koskemaan vain pientä osaa vesisuojaus- ja maankäytön leikkauspinnasta, sillä sen käsitteleminen kokonaan olisi pro gradu -tutkielmaan liian laaja, joskin mielenkiintoinen aihe. Tutkielman pääkysymys on:

Miten vesiensuojelu huomioidaan haja-asutusalueiden ranta-alueiden maankäytössä?

Pääkysymykseen vastaamisen apuna käytetään seuraavia avustavia kysymyksiä, jotka ovat:

1. Miten vesiensuojelun asema suhteessa maanköyttään haja-asutusalueiden ranta-alueilla näkyy oikeuskäytännössä?

2. Miten vesiensuojelun huomioiminen haja-asutusalueen ranta-alueiden maankäytössä näyttäytyy MRL:n suhteessa vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin?

Kysymyksiin vastaamiseksi on tunnettavana nykyinen oikeustila, ja tutkielman alussa esitellään lainsäädäntöä koskien sekä vesiensuojelua että maankäyttöä. Sitä analysoimalla ja aikaisempaan oikeustilaan vertaamalla saadaan selville, millainen asema vesiensuojelulla on maankäytössä haja-asutusalueiden ranta-alueilla. Avustavaan kysymykseen numero 1 vastausta on etsitty kolmen korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisun analyysillä.

1.3 Tutkielman rakenne ja aineisto

Tutkielman aineisto koostuu pääasiassa oikeustieteellisestä kirjallisuudesta sekä lainvalmisteluaineistosta. Vesiensuojelusta on kirjoitettu paljon sekä oikeustieteellisestä että luonnontieteellisestä näkökulmasta, ja viimeksi mainituilla on myös oma sijansa tutkimusaineistossa. Niiden avulla saadaan käsitys niistä tosiasiallisista vaikutuksista, joita toteutetulla sääntelyllä on vesiympäristöön ollut, sekä siitä millaisia toimia tarvitaan, jotta vesiluonnontila ei tulevaisuudessa huonone vaan että sitä pystyttäisiin jopa parantamaan.

Myös haja-asutusalueiden maankäytöstä on tehty oikeustieteellistä tutkimusta, joka on kuitenkin keskittynyt lähinnä maankäyttö- ja rakennusoikeudellisiin näkökulmiin,

ympäristöllisten vaikutusten ja niiden oikeudellisten ongelmien jäädessä vähemmälle tarkastelulle. Haja-asutusalueita käsiteltäessä on hyvin vahvasti nähtävissä kaksi eri näkökulmaa, koko maan asuttuna pitämistä ja asumisen vapautta kannattava ja ympäristösuojelua sekä haja-asutuksen vähentämistä kannattava.

Tutkielmassa käydään läpi nykyistä oikeustilaa ja siitä tehtyä lainopillista analyysiä, joten aineistossa on käytetty paljon ympäristöoikeuden perusteoksia ja lakien kommentaareja. Näistä on valittu käyttöön uusimmat painokset, sillä niistä löytyy pääsääntöisesti selvitystä myös lainsäädännön historiallisesta kehityksestä. Koska tutkielman ei ole tarkoitus olla historiakatsaus, vaan tuoda historiallista kontekstia esiin vain tukemaan nykylainsäädännön ymmärtämistä ja analyysiä, ei aineistoon ole valikoitunut selkeitä historiateoksia.

Lainvalmisteluaineistolla on tutkielman aineistossa tärkeä asema lainsäätäjän tavoitteiden ja tarkoitusten selvittämisessä. Erityisesti vuosituhaten vaihtumisen aikoihin tuli voimaan monia ympäristöoikeudellisten lakien muutoksia, joita valmisteltiin samoihin aikoihin. Valmisteluaineistosta löytyy tietoa siitä, miten eri lakien valmistelussa ja niiden säännösten tarkoituksissa ja tavoitteissa on huomioitu vesiensuojelun merkitys.

On syytä huomata, että haja-asutusalueen ranta-alueita koskevat erityissäännösten⁷ lisäksi vesiensuojelun ja -käytön sekä maankäytön yleiset säännökset, kuten myös niistä johdetut tulkinnat ja analyysit. Vesiensuojelu osalta keskeisimmät (yleis)säännökset sijoittuvat nykyisin ympäristönsuojelulakiin (527/2014, YSL), joka on maankäytön ohjausta sääntelevän maankäyttö- ja rakennuslain⁸ (132/1999, MRL) ohella yksi ympäristöoikeuden yleislaeista. YSL:n lisäksi merkittävää vesiensuojelua koskevaa sääntelyä sisältyy vesilakiin (587/2011, VL) ja luonnonsuojelulakiin (9/2023, LSL), jotka voidaan myös lukea ympäristöoikeuden yleislakeihin. Näiden neljän lain keskeiset säännökset ja keskinäinen suhde ovat tärkeässä asemassa tutkielmassa ja sen aineistossa.

Tutkielman ensimmäiseen avustavaan kysymykseen vastaamiseksi aineistoon valitut KHO:n ratkaisut vuosilta 2015, 2016 ja 2020 esittelevät monipuolisesti näkökulmia maankäytön ja vesiensuojelun leikkauspintaan. Tapauksista käy hyvin ilmi, miten toisistaan erilaisissa tilanteissa voidaan joutua huomioimaan sekä vesiensuojelua että maankäyttöä.

Tutkielma rakentuu siten, että alussa esitellään keskeiset säädökset ja niiden historiaa, luvussa

⁷ keskeisimmät säännökset maankäyttö- ja rakennuslaki 44.1 § sekä 72-73 §,

⁸ Maankäytön ja rakentamisen sääntelystä on tulossa voimaan lainsäädäntöuudistus 11.1.2025, uudistusta esitellään kappaleessa 2.1.1

kaksi maankäytön ja rakentamisen sääntely ja sen kehitys kohti nykyistä, sekä tulossa olevat keskeiset lainsäädäntömuutokset. Kolmannessa luvussa käydään läpi vesiensuojelun sääntelyjärjestelmä kotimaassa, sekä sen kehitystä ja kotimaiseen suojelusääntelyyn vaikuttava kansainvälinen oikeus. Luvussa 4 ja 5 analysoidaan vesiensuojelun ja maankäytön konfliktia sekä siihen lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä haettuja ratkaisuja. Lopuksi luvussa kuusi esitetään tiivistetysti vastaukset tutkimuskysymyksiin.

1.4 Tutkielman menetelmästä

Oikeudenalajaottelussa tutkielma sijoittuu ympäristöoikeuteen, jonka keskeistä sisältöä niin vesiensuojelu kuin maankäyttökin ovat. Menettelyllisesti tutkielma perustuu lainoppiin eli oikeusdogmatiikkaan, joka tutkii normien maailmaa ja sen tuottama tieto on luonteeltaan tieteellistä eli normatiivista tietoa oikeusnormeista.⁹ Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus, eli normien maailma, josta lainopilla pyritään löytämään vastaus kysymykseen, miten tietyssä käsillä olevassa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Tärkeimmät keinot kysymyksen vastaamiseen ovat tulkinta ja systematisointi, joiden avulla selvitetään voimassa olevan oikeuden sisältöä.¹⁰

Yksinkertaistettuna lainopin tehtävänä on tulkintakannanotoissaan selvittää oikeusnormilauseen ajatussisältöä.¹¹ Lisäksi lainopin keskeisenä tehtävänä on tuottaa suosituksia siitä, miten viranomaisten tai tuomioistuinten tulisi soveltaa lakia,¹² mikä tässä tutkielmassa tulee esiin erityisesti luvuissa 4 ja 5. Lainopillisen analyysin kautta voidaan esittää sekä tulkintavaihtoehtoja että kritiikkiä niin lainsäätäjää kuin -soveltajaakin kohtaan.

Lainoppi, joka kuuluu ihmistieteisiin, on merkitysten tiedettä, jonka lauseille on mahdollista omistaa ainoastaan ei-positivistinen varmuus.¹³ Lainopille on ominaista omanlaisensa käsitys tieteen kohteesta ja siitä, miten tästä kohteesta saadaan tietoa, ns. oikeustieteen paradigma, joka sisältää ne perusolettamukset, joita tieteessä ei aseteta kyseenalaiseksi. Lainoppi edellyttää, että sitä harjoittavalla on sisäinen näkökulma oikeuteen, eli hän sitoutuu voimassa olevaan oikeuteen.¹⁴

Lainoppi tutkii oikeutta velvoittavana järjestyksenä, jolloin sillä voidaan sanoa olevan yleisen tiedonhankintatehtävän lisäksi erityinen tehtävä tuottaa tietoa yhteiskunnallisen vallankäytön

⁹ ks. *Hirvonen* 2011, s. 21

¹⁰ esim. *Husa – Pohjolainen* 1997, s. 22-23, *Husa – Mutanen – Pohjolainen* 2008, s. 20-21

¹¹ *Hirvonen* 2011, s. 23-24

¹² *Määttä et al.* 2012, s. 17

¹³ *Aarnio* 1978, s. 277

¹⁴ *Hirvonen* 2011, s. 26

tarpeisiin. Lainopillisen tutkimuksen voidaankin tietysti mielessä katsoa olevan myös yhteiskunnallista vaikuttamista, sillä tutkimuksen kautta tuodulla tiedolla on suuri vaikutus julkisen vallan käyttäjiin, jos he haluavat tietoja päätöksen kohteena olevista asioista. Näin ollen se soveltuu erityisen hyvin tutkimukseni tarpeisiin, sillä tässä tutkimuksessa selvitetään, miten julkisen vallan käyttäjät ovat onnistuneet vesiensuojelussa ja missä kohdissa on vielä parantamisen varaa.

Lainoppi jaetaan yleensä kahteen osaan; tulkintaan eli käytännölliseen lainoppiin ja systematisointiin eli teoreettiseen lainoppiin, jossa keskeisintä on tutkia ja jäsentää oikeudenalojen käsitteitä, oikeusperiaatteita ja teoreettisia rakennelmia. Yksinkertaistetusti ilmaistuna systematisoinnilla siis pyritään normien välisten suhteiden selvittämiseen.¹⁵ Tulkinnassa sen sijaan pyritään selventämään voimassa olevan oikeuden sisältöä, mikä sisältää sekä säännösten tulkintaa että normisuositusten antamista (*de lege lata*).¹⁶ Aarnion mukaan käytännöllinen ja teoreettinen lainoppi eivät kuitenkaan ole irrallisia vaan vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.¹⁷ Tämä näkyy myös tässä tutkielmassa, sillä vaikka sen kannalta systematisointi on keskeisemmässä asemassa, sillä tutkimuskysymykseen vastaamiseksi on tunnettava maankäyttöä ja vesiensuojelua koskevien normien väliset suhteet, avustavissa tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi tarvitaan lainsäädännön ja oikeuskäytännön tulkintaa.

Lainopin sisällä tärkeimpiä tutkimusmenetelmiä ovat ne työkalut, joita käytetään siirryttäessä oikeuslähteistä ja oikeustapausten faktoista tulkintakannanottoon. Lainopissa käytettäviä tulkintametoodeja ja periaatteita ovat esimerkiksi sanamuodonmukainen tulkinta, systemaattinen tulkinta, historiallinen tulkinta, analoginen tulkinta, vertaileva tulkinta sekä teleologinen tulkinta. Myös normiristiriitojen ratkaisunormit, joiden avulla selviää mitä säännöstä ristiriitatilanteessa tulee noudattaa, kuuluvat lainopin tutkimusmenetelmiin. Tällaisia normeja ovat muun muassa *lex superior derogat legi inferiori*¹⁸ ja *lex specialis derogat legi generali*¹⁹, joista tässä tutkielmassa käytetään vain viimeksi mainittua.

Lainopin metodeihin kuuluu myös oikeuslähdeoppi, joka määrittää sen oikeudellisen materiaalin, jota lainopin tulkinta- ja systematisointitiede hyödyntää. Oikeuslähteet, joita oikeuslähdeopissa ovat lait, valmisteluaineisto, tuomioistuinratkaisut, oikeustiede, maantapa,

¹⁵ ks. *Kolehmainen* 2015, s. 18

¹⁶ *Kokko* 2016, s. 32

¹⁷ *Aarnio* 1997, s. 37

¹⁸ Ylemmätasoinen normi voittaa alemmätasoinen normin

¹⁹ Erityisnormi voittaa yleisnormin

oikeusperiaatteet, moraali ja reaaliset argumentit, on jaoteltu vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.²⁰ Tässä tutkielmassa keskitytään vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin eli lakeihin sekä heikosti velvoittavista oikeuslähteistä valmisteluaineistoon sekä tuomioistuinratkaisuihin, joiden kautta etsitään vastauksia tutkimuskysymyksiin.

²⁰ *Aarnio* 1989, s. 220-221

2. Maankäytön sääntely

2.1 Kansallinen maankäytön sääntely

2.1.1 Maankäytön sääntelyn historiasta

Maankäytön sääntely on aina ollut sidottuna rakentamisen sääntelyyn, jota on nykyisen Suomen alueella esiintynyt jo 1300-1400-luvuilla, jolloin rakentamista säädeltiin paloturvallisuuden näkökulmasta.²¹ Sääntely oli kuitenkin pitkään vain hallinnollisten määräysten varassa ja maaseudun maankäytöstä ja rakentamisesta säädettiin lailla vasta vuonna 1945 annetulla lailla rakentamisesta maaseudulla (683/1945), kun taas kaupunkien osalta oli jo vuonna 1856 annettu asetus rakentamisen järjestämisestä²². Maaseudun osalta kaavoituksella ja muulla maankäytön ohjauksella ei ilmeisesti nähty yhtä suurta tarvetta kuin kaupungeissa, vaan vasta väestömäärän voimakas kasvu ja ympäristön kantokyvyn rajallisuuteen havahtuminen sai huomion kiinnittymään maaseudun maankäyttöön ja sen vaikutuksiin suhteessa sekä yhteiskuntaan että ympäristöön. Seuraavassa esitellään maankäytön ja rakentamisen sääntelyn kehitystä sekä sääntelyjärjestelmän rakennetta.

2.1.2 Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kehityksestä

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki, joka tuli voimaan 1.1.2000 kumoten vuoden 1959 rakennuslain (370/1958, RakL), on ensimmäinen yhtenäinen rakentamista ja kaavoitusta koskeva laki.²³ RakL:lla kehitettiin aikanaan asemakaavaa ja rakennuskaavaa, jotka yhdistettiin rakennuskaavan nimityksen alle, minkä lisäksi siihen otettiin säännökset seutu- ja yleiskaavojen laatimisesta ja myöhemmällä lisäyksellä (laki 626/1969) vielä rantakaavasta.²⁴ MRL:n säätämällä taas pyrittiin parantamaan alueiden käytön suunnittelua kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan.²⁵

MRL on ympäristöoikeuden yleislaki, jonka tavoitteet ja suunnitelmat tulee lain 3 §:n mukaan ottaa huomioon myös muun lainsäädännön nojalla tapahtuvassa ympäristön käytön järjestämisessä. MRL:n ohjausjärjestelmä onkin tärkeimpiä maankäytön ja rakentamisen sääntelyn mekanismeja. Lakia sovelletaan sekä maa- että vesialueilla, joskin vesialueiden osalta kyseeseen tulee lähinnä alueiden käytön suunnittelu, sillä suurin osa vesirakentamisesta kuuluu vesilain soveltamisalaan.²⁶

Maankäytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmä on kehittynyt vaiheittain ja yhtenä suurimmista

²¹ Kokko 2017, s. 26

²² ks. HE 139/2022 vp, s. 130, 166

²³ Majamaa 2003, s. 599

²⁴ Talvitie 2018, s. 11

²⁵ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2020, s. 10

²⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s. 21

muutoksista rakennuslain aikana oli rantakaavasäännösten lisääminen, jolloin lakiin tuotiin uusi, asema- ja rakennuskaavaan rinnastuva kaavamuoto.²⁷ Jatkuvat muutokset ja lisäykset tekivät laista sekavan ja monimutkaisen, mikä oli pantu merkille jo 1960-luvun lopussa, jolloin ensimmäisen kerran lähdettiin ajamaan rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusta.²⁸ Loppuun asti kokonaisuudistus saatiin vasta 1990-luvun lopussa, kun päätettiin kokonaan uuden lain (MRL) säätämisestä. Sillä ei kuitenkaan haluttu täysin muuttaa rakennuslain rakennetta ja sääntelyä, vaan sen toimivaksi osoittautuneita perusratkaisuja hyödynnetään myös MRL:ssa.²⁹

2.1.3 Maakuntakaavoista

RakL:n aikana maakunnallinen suunnittelu toteutettiin maakuntien liittojen laatimilla seutukaavoilla, jotka toimivat ohjeena yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle³⁰. MRL:n maakuntakaavasta haluttiin seutukaavaa yleispiirteisempi työkalu, mikä näkyy esimerkiksi maakuntakaavan keskittymisenä valtakunnallisiin ja maakunnallisiin sekä usean kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseen. Maakuntakaavalla ratkaistaankin muun muassa luonnonsuojeluun ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen puitteisiin liittyviä kysymyksiä.³¹

Maakuntakaavan laatimisessa on huomioitava MRL 1 ja 5 pykälien sekä 3 luvun tavoitesäännökset, jotka tulee sovittaa yhteen alueellisten tavoitteiden kanssa. Kaavan laatimisesta ja siihen liittyvästä suunnittelusta huolehtii maakunnan liitto, kuntayhtymä, jossa maakuntajaon mukaisten kuntien on oltava jäsenenä (MRL 26 §). Valmistelussa on otettava huomioon tarveharkinta, maakunnan kehittämis- ja suunnittelutarpeet, sekä mahdollistettava vuorovaikutus maakunnan liiton ja yksittäisten kuntien ja niiden asukkaiden välillä.³²

Maakuntakaavojen laatimisessa tulee noudattaa MRL 28 §:ssä asetettuja sisältövaatimuksia, jotka *Ekroos* ja *Majamaa* ovat jakaneet kuuteen osaan:

1. Valtakunnalliset ja maakunnalliset luonnonsuojeluun liittyvät lähtökohdat
2. Kaavaa laadittaessa erityisen huomion kohteena olevat seikat (MRL 28.3 §)
3. Kaavan taloudellisuus
4. Maankäytön taloudellisuus
5. Kaavan kohtuullisuus maanomistajan näkökulmasta
6. Kaavan toteuttaminen

Vaikka sisältövaatimukset voivat olla osittain ristiriitaisia, tulisi niiden teoriassa toteutua samanaikaisesti, mutta käytännössä vaatimukset huomioidaan siinä laajuudessa, kuin

²⁷ rakennuslain rantakaavasäännöksistä esim. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2020*, s. 516-518

²⁸ *Ekroos – Majamaa 2018*, s. 6

²⁹ esim. *Warsta – Ekroos 2006*, s. 9, HE 101/1998 vp, s. 35

³⁰ HE 101/1998 vp, s. 10-11

³¹ *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2020*, s. 164

³² He 101/1998 vp, s. 70

tapauskohtaisesti on tarpeen.³³

Maakuntakaava, kuten myös yleis- ja asemakaava, koostuu kolmesta osasta; kaavakartta, kaavamerkinnot ja kaavamääräykset (MRL 29 §), joita säädellään yksityiskohtaisemmin erikseen.³⁴ Kaavamääräyksistä, jotka ovat tarkimmat alueiden käyttöä koskevat sanalliset määräykset, on otettu tarkempi sääntely MRL 30 §:n. Määräykset täydentävät ja konkretisoivat kaavan kartallista esitystä, minkä lisäksi niillä voidaan tehostaa tai lieventää aluevarausmerkintöjä. Määräyksen voidaan jakaa suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiin, ja niiden merkitys perustuu kaavan oikeusvaikutuksiin. Määräyksillä voidaan ohjata sekä kunnallista kaavoitusta että viranomaisten muuta alueiden käytön suunnittelua. Rakentamismääräykset voivat koskea haitallisten ympäristövaikutusten rajoittamista ja estämistä, ja niiden käyttötarve riippuu tapauskohtaisesta kaavoituksellisesta ohjaustarpeesta, kun taas suunnittelumääräyksellä voidaan muun muassa tarkentaa kaavamerkinnot mukaista alueen käyttötarkoitusta, tai laajentaa merkinnän mukaista soveltamisalaa.³⁵ Suojelumääräyksiä voidaan antaa, mikäli maiseman, luonnonarvojen tai rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen taikka muiden erityisten ympäristöarvojen suojele sellaisia edellyttää. Määräykset eivät kuitenkaan ole ehdollisia, toisin kuin MRL 33 §:ään sisältyvä rakentamisrajoitus, joka on tarkoitettu kaavan toteutumisen turvaamisen työkaluksi. Tämän ehdottoman luonteen vuoksi on erityisen tärkeää, että suojelumääräykset ovat maanomistajille kohtuullisia, ja että kaavasta selkeästi ilmenee, mitkä sen määräyksistä ovat suojelumääräyksiä.³⁶

Maakuntakaavan hyväksymisestä säädetään MRL 31 §:ssä, jonka mukaan se kuuluu nykyisin maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen tehtäviin, eikä sitä tarvitse viedä ympäristöministeriön vahvistettavaksi.³⁷ Hyväksytyt maakuntakaavat tulevat kuuluttamaan MRA 93.1 §:n mukaisesti, jonka jälkeen se tulee voimaan oikeusvaikutuksineen³⁸, joista keskeisimpiä on maakuntakaavan ohjausvaikutus suhteessa alemman tasoiseen kaavoitukseen. Sen nojalla maakuntakaavan määräykset ja rajoitukset tulevat ottaa huomioon yleis- ja asemakaavoja laadittaessa, vaikkakin kunnallista itsehallintoa on tuettu mahdollisuudella poiketa

³³ Tarkemmin maakuntakaavan sisältövaatimuksista esim. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 138-146

³⁴ Kaavakarttojen sääntely kuuluu maankäyttö- ja rakennusasetukseen, kaavamerkinnoista säädetään ympäristöministeriön asetuksella maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (31.3.2000)

³⁵ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 157-159

³⁶ HE 101/1998 vp, s. 71

³⁷ Maakuntakaavan hyväksymismenettelystä ks. HE 114/2015 vp, s. 4 ja s. 10

³⁸ Maakuntakaavan oikeusvaikutuksista MRL 32 §

maakuntakaavasta, jos se kunnan maankäytön tarpeiden osalta on perusteltua.³⁹

2.1.4 Yleiskaava kunnan maankäytön ohjauksessa

Yleiskaava on pääsääntöisesti hyvin yleispiirteinen kaava, mutta jos tarkoituksena on ohjata maankäyttöä ja rakentamista suoraan, yleiskaava voi suurestikin muistuttaa asemakaavaa.⁴⁰ Yleiskaavan tarkoitus on kunnallisen yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä erilaisten toimintojen yhteensovittaminen (MRL 35.1 §). Yleiskaavassa tulee esittää tavoitellun kehityksen periaatteet sekä osoittaa tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi (MRL 35.2§). Hyvin yleistä on, että yleiskaava laaditaan vaiheittain (MRL 35.3 §), jolloin se voidaan laatia koskemaan vain tiettyä kunnan aluetta tai tietyn tyyppistä maankäyttöä, mikä mahdollistaa kunnan harkintavallan käyttämisen ja kunnan maankäytöllisten tarpeiden huomioon ottamisen.⁴¹

Kunnalla onkin velvollisuus huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen ajan tasalla pitämisestä, sillä kaavan avulla kunta pystyy parhaiten ohjaamaan ja hallitsemaan rakentamista ja yhdyskuntakehitystä alueellaan. Näin ollen kaava laaditaan vain tarpeen mukaan alueiden käytön ohjaukseen liittyvistä syistä, minkä vuoksi tulee kiinnittää huomioita laatimistarvekynnykseen, jonka ylittyessä kaavan laatimiseen tulee ryhtyä.⁴² Kunnan itsehallintoa kaavoituksessa lisää se, että MRL 37 §:n mukaan yleiskaavan hyväksyminen kuuluu kunnanvaltuustolle, eikä muulla kunnan toimielimellä milloinkaan voi olla toimivaltaa hyväksyä yleiskaava. Tämä johtuu siitä, että kuntalain (410/2015) mukaan toimivallan siirto ei ole mahdollista asioissa, joista valtuuston on nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.⁴³ Valtuuston hyväksynnän jälkeen kaava on lainvoimainen, ellei sitä ole MRL 45 §:n nojalla päätetty hyväksyä oikeusvaikutuksettomana. Tämä on muutos verrattuna rakennuslakiin, jonka aikana hyväksytty yleiskaava tuli alistaa valtion viranomaisen vahvistettavaksi (RakL 28 §).

Yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään MRL 39 §:ssä, joka sisältää kaavan hyväksymistä koskevat vähimmäisvaatimukset, jotka voidaan jakaa kolmeen osaan; maakunnalliset lähtökohdat, aineelliset vaatimukset sekä kohtuullisuus maanomistajaa kohtaan. Koska vaatimukset ovat osin ristiriitaiset, yleiskaavaa laadittaessa sisällöllisten vaatimusten yhteensovittaminen on erittäin tärkeää.⁴⁴ Kunnille on jätetty sisältövaatimusten osalta

³⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 168

⁴⁰ HE 101/1998 vp, s. 72

⁴¹ ks. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2020, s. 263

⁴² Laatimistarvekynnyksestä ja tilanteista, jolloin se ylittyy ks. HE 101/1998 vp, s. 73

⁴³ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori, s. 464

⁴⁴ Ekroos – Majamaa 2018, s. 194

liikkumavaraa antamalla mahdollisuuden painottaa erilaisia arvoja kaavan laatimisessa, mutta painotukset tulee perustella, sillä sisältövaatimusten noudattamatta jättämiseen voidaan vedota muutoksenhaussa, kuten käy ilmi ratkaisusta KHO:2012:67, jossa käsiteltiin yleiskaavan sisältövaatimusten riittävää huomioon ottamista kaavan laadinnassa.

Kuten muutkin kaavat, yleiskaava esitetään kartalla, jonka lisäksi sen esitykseen kuuluvat kaavamääräykset (MRL 41 §), jotka voidaan jakaa suunnittelu-, maankäyttö- ja suojelumääräyksiin. Niiden avulla tarkennetaan kaavamerkintöjä ja niiden selityksiä, eli täydennetään ja täsmennetään kaavan kartallista esitystä. Kaavamääräykset eivät ole pakollisia, vaan yleiskaava voi täyttää laissa asetetut vaatimukset ilman niitäkin.

Oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa asemakaavoitusta sekä muuta suunnittelua ja viranomaistoimintaa (MRL 42 §). Ohjausvaikutus ei kuitenkaan ole ehdoton, ja esimerkiksi asemakaavassa on mahdollista poiketa yleiskaavasta, mutta sen ohjausvaikutusta ei voi täysin ohittaa. Oikeusvaikutteinen yleiskaava välittää maakunnallisia ja valtakunnallisia alueidenkäytöntavoitteita asemakaavatasolle, vaikka sen päätehtävä onkin huolehtia kunnan paikallisten alueiden käytön tarpeiden ja tavoitteiden huomioon ottamisesta.⁴⁵

Poikkeuksen yleiskaavan pääsääntöön yleisluonteisena kaavana tuo MRL 44 §, jonka mukaan oikeusvaikutteinen yleiskaava voi tietyissä tilanteissa olla rakennusluvan perusteena. Siitä pitää olla kaavassa määrätty erikseen, eikä tällä määräyksellä voida ohittaa asemakaavoituksen tarvetta.⁴⁶ Tätä mahdollisuutta helpotettiin lailla 230/2017⁴⁷, jolla sujuvoitettiin kaavoitusta ja rakentamisen lupien myöntämistä lisäämällä yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena ja täsmentämällä rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Lisäksi muutoksessa helpotettiin ja joustavoitettiin asemakaavoitusta.

Oikeusvaikutteista yleiskaavaa voidaan käyttää rakennusluvan perustana myös ranta-alueella, sillä MRL 72.1 §:n mukaan rantavyöhykkeellä ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Kaavassa on, oikeusvaikutteisuuden vaatimuksen lisäksi, oltava erikseen maininta sen käyttämisestä rakennusluvan perusteena, minkä vuoksi ranta-alueille laaditaan usein nimenomainen rantayleiskaava, jonka tarkoituksena on toimia rakennuslupien perustana.⁴⁸

MRL 6 luvussa säädetään kuntien yhteisestä yleiskaavasta, johon sovelletaan soveltuvin osin

⁴⁵ yleiskaavan esitystavasta ja kaavamääräyksistä ks. *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori*, s. 473-482

⁴⁶ tarkemmin ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2020*, s. 333-334

⁴⁷ laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 230/2017

⁴⁸ ks. *Ekroos – Majamaa 2018*, s. 237-238

tavallista yleiskaavaa koskevia säännöksiä.⁴⁹ Yhteisellä yleiskaavalla on mahdollista ohjata maankäyttöä ylikunnallisesti sekä sovittaa yhteen kuntien toimintoja, minkä lisäksi on katsottu olevan tarvetta esimerkiksi usean kunnan alueelle ulottuvien järvialueiden ja jokilaaksojen maankäytön suunnittelulle sekä niiden rakentamisen ohjaukselle. Yhteistä yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon MRL 32 §:n mukaisesti, mutta perustellusta syystä siitä voidaan poiketa. Tämä ei kuitenkaan saa estää yhteistä yleiskaavaa sopeutumasta maakuntakaavan kokonaisuuteen, minkä lisäksi on soveltuvin osin huomioitava MRL 28 §:n maakuntakaavan sisältövaatimukset.⁵⁰

2.1.5 Asemakaavasta ja ranta-asemakaavasta

Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen yhdisti rakennuskaavan ja rantakaavan, ja kokonaisuuden nimi palautui asemakaavaksi.⁵¹ Aikaisempi jako oli perustunut alueiden erilaisiin sääntelytarpeisiin, mutta lainsäädännön selkeyttämistä tavoiteltaessa ne yhdistettiin saman nimityksen alle, mikä ei kuitenkaan muuttanut niitä sisällöllisesti yhdenmukaisiksi. Kaavojen yhdistämisen seurasi myös asemakaavasäännösten muuttuminen aikaisempaa yleispiirteisemmäksi, jotta niillä pystytään kattamaan kaikki asemakaavan alaisuuteen kuuluvat tilanteet.⁵²

Ranta-alueilla kaavamuodosta käytetään selvyuden vuoksi nimitystä ranta-asemakaava, jotta vältytään sekaannuksilta, sillä ranta-alueelle tehtävä asemakaava poikkeaa sisällöllisesti, varsinkin tarkoituksensa ja kohdealueensa osalta, tavallisesta asemakaavasta.⁵³ Maanomistajalle jätettiin myös mahdollisuus omasta aloitteestaan laatia asemakaava loma-asutuksen suunnittelemiseksi ranta-alueelle,⁵⁴ mikä poikkeaa muista asemakaava-alueista. Sen sijaan perinteisen asemakaavan laatimisvelvollisuus on pysynyt lähes samansisältöisenä jo vuoden 1931 asemakaavalaista lähtien.⁵⁵

Asemakaavan sisältövaatimuksissa, joista säädetään MRL 54 §:ssä, painotetaan mm. terveellisuutta, turvallisuutta ja lähiympäristön laatua, kun taas yleistenpiirteisten kaavojen kohdalla korostuvat laaja-alaiset yhdyskuntarakenteelliset ja ympäristökysymykset.⁵⁶ Kaavamuotona se on kunnan yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä koskeva suunnitelma, jonka kautta tapahtuva maankäytön suunnittelu on keskeinen osa kunnan

⁴⁹ *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori*, s. 495

⁵⁰ HE 101/1998 vp, s. 77

⁵¹ *Talvitie* 2018, s. 19

⁵² ks. *Majamaa* 2003, s. 599

⁵³ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 410

⁵⁴ HE 101/1998 vp, s. 2

⁵⁵ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 257

⁵⁶ HE 101/1998 vp, s. 1

itsehallintoa.⁵⁷

Asemakaava tulee laatia, jos rakentamisesta aiheutuvat vaikutukset ja sen tuomat ympäristömuutokset ovat niin laajoja, että niitä tai rakentamisen sopeutumista ympäristöön ei pystytä riittävästi arvioimaan yksittäisen rakennusluvan käsittelyn yhteydessä.⁵⁸ Sillä ei kuitenkaan saa aiheuttaa kenenkään elinympäristölle merkittävää heikkenemistä, ellei se ole perusteltua kaavan tarkoitus huomioon ottaen. Kaavassa ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa kohtuutonta haittaa, jos ne voidaan välttää ilman että kaavalle määritellyt tavoitteet tai vaatimukset eivät kärsi.⁵⁹

Asemakaava on osa kunnan itsehallinnollista asemaa kaavoittajana, sillä sen laatimistarve on sidottu kunnan kehitykseen (MRL 51 §), eikä sitä tarvitse saattaa valtion viranomaisen hyväksyttäväksi, vaan hyväksymisvalta on kunnanvaltuustolla (MRL 52 §). Toisin kuin yleiskaavan kohdalla, laki antaa mahdollisuuden kunnan johtosäännöllä siirtää hyväksymisvalta kunnanhallitukselle tai asianomaiselle lautakunnalle. Lailla 230/2017 MRL:n tehty uudistus selkeytti päätösvalan siirtämistä, sillä ennen sitä laissa oli kielto siirtää päätösvaltaa vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen osalta. Samalla lakimuutoksella mahdollistettiin asemakaavamuutosten laatiminen vaiheittain⁶⁰, mikä yhtenäisti käytäntöä suhteessa maakunta- ja yleiskaavoihin.

Asemakaavaa laadittaessa asetettavilla rakennuskielloilla ja toimenpiderajoituksilla turvataan kaavan toteutumista estämällä valmisteilla olevan kaavan vastainen rakentaminen ja muu maankäyttö.⁶¹ Mikäli alue on jo asemakaavan laatimista varten MRL 53 §:n mukaisessa rakennuskiellossa, ei yleiskaavan laatimiseksi voida määrätä toista rakennuskieltoa⁶². MRL 53 §:n rakennuskielto on voimassa enintään kaksi vuotta, mutta kunnalla on valta jatkaa kieltoaikaa, kaksi vuotta kerrallaan, yhteensä enintään kahdeksan vuotta. Tämä rajoitus koskee kuitenkin vain kaava-alueen laajentamista, ja silloin kun olemassa olevaa asemakaavaa muutetaan, ei rakennuskiellolle ole asetettu enimmäisaikaa.⁶³

Alueella, jolle on hyväksytty asemakaava tai sen muutos, rakennuskielto on voimassa

⁵⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 252

⁵⁸ ks. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2020, s. 345-347,

⁵⁹ HE 101/1998 vp, s. 41

⁶⁰ HE 251/2016 vp, s. 27

⁶¹ esim. Heinilä 2003, s. 863

⁶² Ekroos – Majamaa 2018, s. 191

⁶³ rakennuskiellosta asemakaavan laadinnassa ks. Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori, s. 524 sekä Ekroos – Majamaa 2018, s. 183-193

hyväksymispäätöksen lainvoimaiseksi tuloon saakka.⁶⁴ Asemakaavan voimassa ollessa sen alueella vallitsee rakentamis- ja toimenpiderajoitus (MRL 58 §), joka estää kaavan vastaisen rakentamisen.⁶⁵ Rajoitus on ilmaistu yleisessä muodossa (MRL 58.1 §) ja pykälän toisessa momentissa säädetään sitä täydentävästä ympäristö- tms. haittaa aiheuttavien toimintojen sijoittamisen kiellosta. Tämä kiello konkretisoituu rakennus- ja yms. lupaharkinnassa, sillä se korostaa velvollisuutta tarkkailla ympäristöä muuttavien toimenpiteiden vaikutuksia laajemmalti kuin vain rakennus- tai vastaavalla paikalla, sekä asemakaavamääräysten noudattamista.⁶⁶

Asemakaavamääräyksistä säädetään MRL 57 §:ssä, ja ne voidaan jakaa tavallisiin kaavamääräyksiin sekä suojelumääräyksiin, jotka koskevat pääasiassa maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen sekä muiden erityisten luonnonarvojen säilyttämistä.⁶⁷ Suojelumääräysten (MRL 57.2 §) osalta säännös vastaa yleiskaavassa annettavia suojelumääräyksiä (MRL 41.2 §). Kaavamääräykset eivät voi olla ristiriidassa vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden kanssa, eikä niillä voida säätää esimerkiksi lakia tiukempia edellytyksiä poikkeamisluvulle. Koska asemakaava on kunnallinen säännös, tulevat sen lainvastaisetkin kaavamääräykset kuitenkin voimaan, mikäli kaavasta ei ole valitettu.⁶⁸

Koska ranta-alueet ovat muun muassa luonnonolosuhteidensa ja rajoitetun määränsä vuoksi erityinen alue, mitä tulee yksityiskohtaisiin kaavoihin, on ranta-asemakaavalle muista asemakaavoista poikkeavia sisältövaatimuksia,⁶⁹ joista säädetään MRL 73 §:ssä. Sama pykälä koskee myös pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueella laadittavaa yleiskaavaa. Säännöksen mukaan yleis- ja asemakaavan muiden vaatimusten lisäksi on katsottava muun muassa, että suunniteltu rakentaminen sopeutuu rantamaisemaan ja ympäristöön, ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta ja luonnonsuojelu, vesiensuojelu sekä vesienhuollon järjestäminen otetaan huomioon. Viimeksi mainituille on rantojen käyttöä suunniteltaessa asetettu erittäin tiukat vaatimukset.⁷⁰

2.1.6 Suunnittelutarvealue on haja-asutusalueella tärkeä maankäytön mekanismi

Suunnittelutarvealue tarkoittaa aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on

⁶⁴ Heinilä 2003, s. 862

⁶⁵ HE 101/1998 vp, s. 81

⁶⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s.310-312

⁶⁷ HE 101/1998 vp, s. 80

⁶⁸ ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 298-299

⁶⁹ HE101/1998 vp, s. 41

⁷⁰ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2020, s. 542

ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen (MRL 16.1 §). Niitä koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa (MRL 16.2 §). Pykälän sanamuodon perusteella useat alueet ovat suoraan lain nojalla suunnittelutarvealueita, minkä lisäksi MRL 16.3 §:ssä annetaan kunnille mahdollisuus määritellä suunnittelutarvealueeksi alue, jolla odotettavissa olevan yhdyskuntakehityksen tai erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi siellä tarvitaan maankäytön suunnittelua. Suunnittelutarvealue otettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin uutena käsitteenä tavoitteenaan yhdyskuntarakenteen ohjaaminen, eli suunnittelemattoman maankäytön estäminen niin, että ei syntyisi yhdyskuntarakenteen, ympäristön tai talouden näkökulmasta haitallista kehitystä.⁷¹

Suunnittelutarvealueen määrittelemisen kunnan toimesta tapahtuu oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen kautta. Suunnittelutarvealueita voidaan määritellä edellä esitettyjen perusteiden lisäksi myös tärkeiden suojele- tai virkistysintressien aiheuttaman erityisharkinnan tarpeen vuoksi.⁷² Näitä on muun muassa ranta-alueilla, joilla on esimerkiksi virkistyskäytön näkökulmasta tärkeä hillitä rakentamista, jotta rantoja ei rakenneta täyteen, vaan jätetään alueita yleiseen virkistyskäyttöön.

Suunnittelutarvealuetta koskevista rakennusluvan erityisistä edellytyksistä säädetään MRL 137 §:ssä, jonka mukaan suunnittelutarvealueella rakennusluvan myöntäminen edellyttää, sen lisäksi mitä rakennusluvan edellytyksistä muuten säädetään, että rakentaminen:

- 1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta; ja
- 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Lisäksi on huomioitava, että rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, eikä johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen (MRL 137.4 §). Pykälän 2 momentti sisältää poikkeuksen, jonka mukaan 1 momentin estämättä saadaan rakentaa olemassa olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluva talousrakennus sekä olemassa olevaan maaseutuyritykseen kuuluva maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista vasten tarpeellinen rakennus.

⁷¹ ks. *Majamaa* 2003, s. 603, *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 82

⁷² esim. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen* 2020, s. 114-115, HE 101/1998 vp, s. 41

Suunnittelutarpeesta ranta-alueilla säädetään MRL 72 §:ssä, johon rantojen suunnittelua ja rakentamista koskevat periaatteet siirrettiin sellaisenaan, kuin ne olivat tulleet rakennuslakiin.⁷³ MRL 72.1 §:n mukaan rantavyöhykkeelle rakentaminen edellyttää asemakaavan tai sellaisen oikeusvaikutteisen yleiskaavan, jossa on erityisesti määrätty ko. kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. 1 momenttia voidaan soveltaa myös ranta-alueella, jolla rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen alueella odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi (MRL 72.2 §), mikä vastaa RakL 123a.1 §:n säännöstä rantakaavan laatimisen tarpeesta.

MRL:ssa yhdistettiin RakL:n 6 a §:ssä ja muualla laissa olevat rantakaavan perussäännöksiä vastaavat säännökset suunnittelutarpeesta ranta-alueella, ja lisättiin niihin muun muassa 72.3 §:ssä olevat helpotukset koskien eräitä asuinrakennuksiin tehtäviä korjauksia tai laajennuksia.⁷⁴ RakL:n aikainen suunnittelu- ja oikeuskäytäntö on edelleen käyttökelpoista siltä osin kuin se koski suunnittelutarpeen olemassaoloa ja ranta-alueiden mitoitusperusteita⁷⁵, mikä on maanomistajien oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta erittäin tärkeää.

Vastaus siihen, milloin MRL 72.1 §:n tarkoittama suunnittelutarve täytyy, ei selviä oikeuskäytäntöä tarkastelemalla. Jokainen tapaus, jossa se tulee tarkasteltavaksi, on niin uniikki, että niistä on mahdotonta vetää yhtenäisiä johtopäätöksiä. Kun vielä poikkeamisluvan tarvetta harkitessa voidaan soveltaa mitä tahansa MRL:n mukaisten suunnitelmien tai kaavojen sisältövaatimuksia samalla kun otetaan huomioon maanomistajien tasapuolinen kohtelu, joudutaan tilanteeseen, jossa pääsäännöstä (kaavoitus) tehtävästä poikkeuksesta (poikkeamislupa) muodostetaan pääsääntö.⁷⁶ MRL 72 §:n mukaisilla ranta-alueilla maankäytön ohjaaminen on siis varsin monipolvisen ja jopa monimutkaisen järjestelmän tulosta.

2.1.7 Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus 2020-luvulla

MRL:n viimeisimmässä kokonaisuudistuksessa oli aluksi tarkoitus päivittää koko laki, mutta 7.12.2021 päättyneen lausuntokierrokselta saatujen tulosten jälkeen uudistusta rajattiin koskemaan vain rakentamissääntelyn uudistamista, joten MRL:n osalta rakentamista koskevat pykälät kumotaan ja sen nimi muutetaan alueidenkäyttölaiksi. Tähän ratkaisuun on vaikuttanut pääasiassa lausuntokierrokselta saatu palaute⁷⁷, josta ilmeni selkeä tyytymättömyys erityisesti

⁷³ laki rakennuslain muuttamisesta 1097/1996

⁷⁴ HE 101/1998 vp, s. 85-86

⁷⁵ Ekroos – Majamaa 2018, s. 387

⁷⁶ tarkemmin Ekroos – Majamaa 2018, s. 393-394

⁷⁷ HE 139/2022 vp, s. 1, 10

kaavoituksen sääntelyyn suunniteltuihin muutoksiin, vaikka muistakin maankäyttöön liittyvistä ehdotuksista esitettiin kritiikkiä. Parannettavaa ehdotuksissa nähtiin sekä sisällön että muotoilun osalta, ja monet lausunnonantajat katsoivat, että maankäytön muutosehdotuksilla ei saavutettaisi tavoitetta sääntelyn selkeyttämisestä ja sujuvoittamisesta.⁷⁸

Ensimmäiset tähän kokonaisuuteen kuuluvat uudistukset astuvat voimaan 1.1.2024, mutta ne eivät koske tämän tutkielman kannalta olennaista sääntelyä ja tuovat muutoksia lähinnä säännösten sanamuotoihin. Loput uudistukset astuvat voimaan 1.1.2025, jonka jälkeen maankäytön ohjauksesta säädetään alueidenkäyttölaisissa⁷⁹ ja rakentamisesta ja sen ohjauksesta rakentamislailalla (751/2023). Koska uudistuksella ei ole vaikutusta maankäytön sääntelyä koskevien MRL:n pykälien sisältöön, sitä ei käsitellä tässä tutkielmassa enempää.

2.2 Sääntelylle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen

2.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain yleistavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisessä pykälässä määritellään lain tavoitteet, joiden mukaan tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehitystä (MRL 1.1 §). Lisäksi tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (MRL 1.2 §). Pykälän sanamuoto on varsin lakea, ja edellyttää ottamaan huomioon niin yhteiskunnan, yksittäisten ihmisten kuin myös luonnon oikeudet. Koska MRL 1 pykälää ei ole kirjoitettu velvoittavan oikeusnormin muotoon, suoraan siihen vetoaminen ei oikeudellisessa mielessä voi olla tehokasta, vaikkakin juridisissa argumenteissa (esimerkiksi valituksessa) voidaan käyttää tavoitesäännöksiä tausta-apuna⁸⁰.

Toinen esimerkki tavoitteen muotoon jätetystä säännöksestä on MRL 5 §, jossa säädetään alueiden käytön suunnittelun tavoitteista, joiden on tarkoitus täydentää 1 §:n yleisiä tavoitteita⁸¹. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet, joita MRL 5 pykälässä luetellaan 11 kappaletta, voidaan jaotella elinympäristöön, luonto- ja kulttuuriarvoihin, ympäristönsuojeluun ja luonnonvaroihin, yhdyskuntarakenteeseen sekä palveluihin, liikenteeseen ja elinkeinoelämään liittyviksi. Tavoitteet ovat keskeisiä alueiden käytön ohjauksen

⁷⁸ ks. VN/279/2018 Muistio 11.2.2022, Lausuntoyhteenvedo ehdotuksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta, s. 1-2 sekä 8-15

⁷⁹ MRL:n nimi muutettu alueidenkäyttölainsäädännön muuttamisesta, voimassa 1.1.2025

⁸⁰ *E Kroos – Majamaa* 2018, s. 19-20

⁸¹ HE 101/1998 vp, s. 62

instrumentteja, sillä ne koskevat koko Suomea ja kaikkea ympäristön käyttöä.⁸² Ne ovat kuitenkin vain yleisiä tavoitteita, joita on jokaisen kaavamuodon osalta täydennetty kaavojen tarkemmilla sisältövaatimuksilla, joita on esitelty eri kaavamuotojen osalta erikseen.

Lisäksi MRL 3 luvussa on säädökset valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, joiden laatimisesta vastaa valtioneuvosto ympäristöministeriön johtaman valmistelun perusteella.⁸³ MRL 22 §:ssä on lueteltu ne tilanteet, joihin alueidenkäyttötavoitteilla voidaan puuttua, mikä takaa maakunnille ja kunnille riittävän itsenäisen päätäntävällän maankäyttö- ja kaavoitusasioissa, vaikka MRL 24 §:ssä säädetäänkin valtion viranomaisten velvollisuudesta ottaa alueidenkäyttötavoitteet huomioon ja edistää niiden toteutumista sekä siitä, että maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa otetaan käytön tavoitteet huomioon niitä edistäen.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla pyritään edistämään myös eräiden kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa ja niillä on kytkentänsä EU:n aluesuunnitteluun ja aluekehityksen suuntaviivoihin. Yleisellä tasolla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet liittyvät välillisesti muun muassa seuraaviin sopimuksiin: Ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus (SopS 78/1994) ja Euroopan maisemasopimus (Sops 13/2006). EU:n jäsenvaltiona Suomi on hyväksynyt myös Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat⁸⁴, mikä oli yksi askel EU:n aluesuunnitteluyhteistyössä. Sen jälkeen keskustelu suuntaviivoista on lisännyt rajat ylittävää yhteistyötä aluesuunnittelukysymyksissä eri jäsenmaiden välillä, mikä ei kuitenkaan tarkoita, että suuntaviivat olisivat jäsenmaita sitovia, vaan ne ovat luonteeltaan yhteisesti hyväksytyjä aluesuunnittelun periaatteita.⁸⁵

Kestävä kehitys on ollut kaavoituksen ja muun maankäytön suunnittelemisen lähtökohtana jo vuodesta 1990, jolloin sitä koskeva lisäys (lailla 696/1990) tehtiin rakennuslakiin. Käsitteenä kestävä kehitys pohjautuu YK:n asettaman Ympäristön ja kehityksen maailman komission (ns. Brundtlandin komissio) työhön 1980-luvulla ja komission raporttiin ”Yhteinen tulevaisuutemme” vuodelta 1987. Käsitteenä kestävä kehitys tarkoittaa ennen muuta luonnonvarojen käytön ja maapallon muiden resurssien käytön järjestämistä niin, ettei tämän päivän tarpeiden tyydyttämisellä vähennetä tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan.⁸⁶

⁸² ks. esim. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 34, 107

⁸³ MRL 22.1 § ja MRL 23 §

⁸⁴ European Spatial Development Perspective, ESDP, vuodelta 1999

⁸⁵ *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2013, s. 412

⁸⁶ ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen* 2020, s. 24–25

2.2.2 Rantakaavasääntelyn tavoitteista

Rantakaavasääntely lisättiin RakL:n sen jälkeen, kun hallituksen ehdotus rantojensuojelulaiksi (HE 21/1967) ei saanut eduskunnassa riittävästi kannatusta.⁸⁷ Sen ottamisella rakennuslakiin pyrittiin loma-asutuksen ja muun ranta-alueen maankäytön järjestämiseen sekä tavoiteltiin erityisesti liian tiuhan rantarakentamisen välttämistä.⁸⁸

Rantakaavasääntelyn ottaminen lakiin ja sen mahdollistama rantojen suojeleminen on hyvä esimerkki siitä, miksi rakennuslaki katsottiin osaksi ympäristöoikeutta⁸⁹, sillä sen säännöksillä oli mahdollista vaikuttaa ympäristön käyttöön ja näin saada aikaan tosiasiallisia suojelutoimia. Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen yhteys ei ole ollut yhtä selkeä, mutta myös MRL:n mukaisilla toimilla vaikutetaan (luonnon)ympäristön tilaan ja voidaan saada aikaan suojelullisia toimenpiteitä ilman LSL:n tai YSL:n soveltamista.

Perustelut rantakaavasääntelyn lisäämiselle painottivat maanomistajan oikeutta käyttää ranta-alueitaan rakentamiseen sekä tasapuolisuutta yksittäisen vesistön rannalle annettavissa rakennusoikeuksissa. Perustelut heijastelevat aikakautensa näkemystä, jonka mukaan ihmisen oikeus käyttää omistamaansa luontoa on loukkaamaton, sekä sitä että luonnon- ja ympäristönsuojelua ei vielä nähty kokonaisvaltaisena, kaikkeen ihmisen toimintaan liittyvänä asiana, vaan sen katsottiin rajoittuvan tietyille, rajatuille suojelualueille, mikä näkyi perusteluissa esitettynä tavoitteena jättää osa ranta-alueesta rakentamisesta vapaaksi. Tavoite oli jo askel kohti laajempaa ympäristönsuojelua, sillä rantakaavan ansioista kunnalla oli aikaisempaan sääntelyyn verrattuna parempi mahdollisuus vaikuttaa rantarakentamiseen ja rantojen käyttöön ylipäätään. Tämä siitäkin huolimatta, että rantakaavasäännösten perusteluissa vuonna 1969 korostettiin maanomistajan oikeutta käyttää ranta-alueitaan rakentamiseen, vaikka samalla pitäydettiin tavoitteessa jättää osa ranta-alueesta rakentamisesta vapaaksi. Perusteluissa tuli myös esiin tavoite jakaa yksittäisten vesistöjen ranta-alueiden rakennusoikeus tasapuolisesti maanomistajien kesken.⁹⁰

Hallituksen esityksessä 251/2016 vp esitettiin, että suunnittelutarveratkaisuista olisi luovuttu kokonaan, ja rakennusluvan hakemisen yhteydessä olisi tutkittu kaikki sen edellytykset, esimerkiksi kaksivaiheisessa menettelyssä. Näistä vaiheista ensimmäinen olisi kattanut kaavalliset ja kyseisen paikan rakentamiseen soveltuvuuteen liittyvät seikat ja toisessa vaiheessa olisi käsitelty itse rakennukseen liittyvät tekniset ja muut edellytykset. Tämä ajatus

⁸⁷ rantojensuojelulaista ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 383

⁸⁸ *Talvitie* 2018, s. 16

⁸⁹ *Kokko* 2017, s. 26

⁹⁰ ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 383

kuitenkin hylättiin, sillä suunnittelutarveratkaisujen ja rakennuslupien kuulemis- ja valitusmahdollisuudet ovat niin erilaisia, että niiden yhteensovittamisesta olisi aiheutunut ongelmia, eikä uudistus olisi myöskään selkeyttänyt järjestelmää.⁹¹

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoituksen tavoitteena on ollut maankäytön osalta ohjata sitä yhteiskunnan kehityksen kannalta suotuisaan suuntaan sekä estää niin sanottu haitallinen rakentaminen. Tässä on varsin hyvin onnistuttu, sillä kaavoitussäännökset rajaavat tarkasti ne harvinaiset tilanteet, joissa maankäyttö ja varsinkin rakentaminen on sallittua ilman suunnittelua. Näitä tilanteita vähentää entisestään suunnittelutarveratkaisu, jolla pystytään varsin laajasti kattamaan kaavoituksen ulkopuolella jäävät ranta-alueiden rakentamiset.

Rantakaavan ja suunnittelutarveratkaisun sääntelyn tavoitteet, joissa on huomioitu myös vesiensuojelliset ja yleisesti ympäristönsuojelliset näkökulmat, ovat tärkeä keino tehostaa vesiensuojelun tavoitteiden toteutumista. Maankäytön ohjauksella onkin tärkeä rooli suojellisten tavoitteiden toteuttajina, vaikka luonnonsuojelu on vain pieni osa MRL:n yleisistä tavoitteista.

⁹¹ HE 251/2016 vp, s. 23-24

3. Vesiensuojelun sääntelyjärjestelmä

3.1 Vesiensuojelun kehityksen historiasta

Ympäristönsuojelun alaan kuuluvan vesiensuojelun asema ja merkitys yhteiskunnalle on muuttunut vuosien saatossa sen mukaan, mistä näkökulmasta suojelun tarvetta ja keinoja on tarkasteltu. Alun perin suojelu kehittyi huolesta saastumisen taloudelle tuomista sekä ihmisten terveydelle aiheutuvista haitoista. Silloin kyse ei vielä ollut eritellystä luonnon tai ympäristönsuojelusta, vaan säännökset olivat osana muuta lainsäädäntöä. Omaksi oikeudenalakseensa ympäristöoikeus, sen mukana ympäristön- ja luonnonsuojelu, eriytyi vasta 1900-luvulla, vaikka lainsäädännössä suojelusäännöksiä on ollut jo satoja vuosia.⁹²

Luonnon- ja ympäristönsuojelullisen ajattelun kehitys 1900-luvun Suomessa voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen; museaaliseen vaiheeseen, aktiivisen suojelun vaiheeseen sekä ekspansiiviseen vaiheeseen, joista ensimmäinen keskittyi säilyttämään näytteitä Suomen luonnon tunnusomaisista piirteistä. Vasta sotien jälkeen alettiin havahtua siihen, että ympäristön suojelemiseksi ei riittänyt tiettyjen alueiden säilyttäminen ennallaan, vaan tarvittiin luonnon ja maiseman aktiivista hoitoa.⁹³ Suojelun kolmannen vaiheen alkaminen sijoitetaan 1960-luvun alkupuolelle⁹⁴, ja sen katsotaan olevan edelleen käynnissä, eikä mikään viittaa siitä pois siirtymiseen. Kehityksen suunta näyttää kulkevan kohti mahdollisimman laaja-alaista suojelua, jossa otetaan huomioon ympäristön tila kokonaisuutena. Ympäristönsuojelulle onkin nykyään tunnusomaista siihen liittyvien huolenaiheiden kokonaisvaltaistuminen ja globalisoituminen, ja niistä seuraava ympäristöpolitiikan kansainvälistyminen⁹⁵.

3.1.1 Ensimmäinen vesioikeuslaki ja sen kehittäminen

Ensimmäinen vesioikeuslaki (31/1902) tuli voimaan luonnonsuojelun museaalisen vaiheen aikaan 1902 uudistaen voimassa ollutta vesiä koskevaa sääntelyä laajasti, sisältäen jo monet nykyisenkin vesilainsäädännön peruseriaatteen, kuten vesien muuttamis- ja pilaamiskiellot.⁹⁶ Vesioikeuslaissa etusijalla olivat toimet, joilla pyrittiin estämään vedestä koituvia haittoja,⁹⁷ mikä ilmensi esimerkiksi vesistöjen muuttumattomuuden periaate, jonka tarkoituksena oli ehkäistä jätteiden kasautumista vesistöissä niin että kulkuväylät tukkeutuisivat tai käyttöveden saanti vaikeutuisi⁹⁸. Vesioikeuslaki olikin pitkään ainut säädös, joka sisälsi

⁹² esimerkiksi *Laakkonen* 1999 B, s. 222, *Hollo* 2021, s. 6 sekä *Laine* 2017, s. 12

⁹³ *Hellén* 2004, s. 171

⁹⁴ samalle aikakaudelle osuu myös ympäristönsuojeluliikkeen synty, ks. *Laakkonen* 1999 A, s. 7

⁹⁵ Ks. *Hellén* 2004, s. 171

⁹⁶ ks. *Hollo* 2021, s. 6-10

⁹⁷ *Hallanaro – Santala – Vienonen* 2017, s. 21-23

⁹⁸ *Leino-Kaukiainen* 1999, s. 33

ympäristönsuojelullisen näkökulman,⁹⁹ minkä kuvastaa hyvin suomalaisten suhdetta veteen. Vaikka vesistöistä saatiin vesivoiman kaltaisia metsäteollisuuden kannalta merkittäviä hyötyjä, niillä nähtiin muutakin arvoa, jota on haluttu suojella.

Kun vesioikeuslakia lähdettiin uudistamaan 1900-luvun alkupuolella, esikuvana toimi Ruotsissa vuonna 1918 säädetty uusi vesilaki, ja vuosikymmeniä kestäneen valmistelun jälkeen vuonna 1961 voimaan tullut vesilaki muistuttikin sitä paljon.¹⁰⁰ Vesilaissa säädettiin vesialueiden ja vesivarojen käytöstä, kuten esimerkiksi vesistöön rakentamisesta ja vesiaineen käytöstä,¹⁰¹ sekä päätöksentekoon liittyvistä menettelysäännöksistä sekä vesien käyttöä koskevista korvaussäännöksistä.¹⁰² Laki sisälsi myös vesiensuojelua koskevia säännöksiä, joista vesioikeuslakiin verrattuna uutta oli pohjavesien suojelu, joka kielsi niiden pilaamisen kategorisesti. Tämä erosi pintavesien suojelusäännöksistä, joissa kiellettiin ainoastaan vesistön haitalliset muutokset.¹⁰³

Vaikka vesilakia on vuosien kuluessa muutettu monesti, sen rakenne on pysynyt lähes samana vuodesta 1961 lähtien. Tehdyt muutokset ovat olleet pääasiassa menettelyllisiä, tai vesihanketyyppien yms. yhteiskunnallisten merkitysten muuttumisesta johtuvia painotusmuutoksia. Suurin rakenteellinen muutos vesilakiin oli vesiensuojelusäännösten siirtyminen ensimmäiseen ympäristönsuojelulakiin (86/2000) sen säätämisen myötä vuonna 2000, jolloin vesilaki jäi ”vain” vesitalousasioiden yleislaiksi. Samalla vesioikeudet lakkautettiin ja vesilupa-asiat siirrettiin uusille ympäristölupavirastoille, mikä johti VL:n menettelysäännösten muuttamiseen viranomaisille sopiviksi ja lähemmäksi YSL:n vastaavia säännöksiä¹⁰⁴.

3.1.2 Ympäristönsuojelulain säätäminen ja kehitys

Ympäristönsuojelulain säätämisen myötä vesilain 1 ja 10 lukujen vesiensuojeluasiat siirrettiin siihen ja integroitiin osaksi muuta ympäristönsuojelusääntelyä, minkä lisäksi VL 14–21 lukuihin tuli menettelyllisiä muutoksia, jotka johtuivat muun muassa vesituomioituisten¹⁰⁵ korvaamisella ympäristölupavirastoilla.¹⁰⁶ Muutos jätti vesilain ”pelkäksi” lupalaiksi, mutta se oli myös suuri parannus suojelutoimien tehokkuuteen, sillä vuoden 1962 vesilain ja ympäristölupamenettelylain (735/1991), mukaisten päätöksentekojärjestelmien välillä ei ollut

⁹⁹ Laine 2017, s. 12

¹⁰⁰ Hollo 2021, s. 10-11

¹⁰¹ Hollo 2009 A, s. 191

¹⁰² Komiteamietintö 2004:2, s. 1

¹⁰³ Hallanaro – Santala – Vienonen 2017, s. 60–61

¹⁰⁴ HE 277/2009 vp, s. 9

¹⁰⁵ vesioikeuksista ja niiden toiminnasta tarkemmin ks. He 84/1999 vp, s. 10

¹⁰⁶ Hollo 2001, s. 107

juurikaan yhteyttä.¹⁰⁷

Yhtenä ympäristöoikeuden yleislaeista ympäristönsuojelulaki koskee, muutamien rajoituksien, ”kaikkia toimintoja, joista aiheutuu tai voi aiheutua ympäristöön päästöjä”.¹⁰⁸ Siinä yhdistettiin kaikkia päästöjä ja pilaantumista koskevat luvat ympäristöluvan nimikkeen alle, kun niistä aikaisemmin oli säädetty erillisissä laeissa. Lupamenettelyä pyrittiin myös kehittämään entistä tarkoituksenmukaisemmaksi ja kustannustehokkaammaksi. Tähän liittyen lakiin otettiin tarkat ja yksityiskohtaiset menettelysäännökset koskien lupahakemuksen käsittelyä ja muuta lupamenettelyä.¹⁰⁹

Hollo on jaotellut ympäristönsuojelulain sääntelykokonaisuuden kolmeen osaan; pilaantumisen vaaran aiheuttavien toimintojen yleisten edellytysten sääntelyyn, ympäristön kannalta merkityksellisten toimintojen ennakkovalvontaan sekä toimintojen jälkivalvontaan.¹¹⁰ Näin sillä pystyttiin kattamaan ympäristölle mahdollista haittaa aiheuttavien hankkeiden koko elinkaari ja viranomaisilla oli mahdollisuus puuttua esimerkiksi vesien tilaan haitallisesti vaikuttaviin toimiin useammassa eri vaiheessa hanketta. Lisäksi ympäristönsuojelulaki sisältää menettelyllisen osuuden, johon oli koottu sekä lupa- että valitusmenettelyn sääntely. Nämä menettelysäännökset oli siirretty YSL:n aikaisemmista sektorilaeista.

Vuoden 2000 ympäristönsuojelulakia ehdittiin sen ensimmäisen vuosikymmenen aikana muuttaa yli 20 kertaa, mikä johti lain osittaiseen pirstoutumiseen ja sen säätämisen yhden päätavoitteen vesittymiseen ja lain toteuttamisen hankaloittamiseen.¹¹¹ Samaan aikaan Euroopan unionin ympäristölainsäädäntö kehittyi huomattavasti, mikä puhui vahvasti YSL:n uudistamisen puolesta, sillä se on tärkeä väline EU:n säädösten saattamiseksi kansalliseen lakiin. Uudistuksen tarpeellisuuden puolesta puhui myös se seikka, että 2000- ja 2010-luvuilla perustuslaintulkinnat olivat kehittyneet, eikä YSL enää vastannut niitä.¹¹²

YSL:n kokonaisuudistuksen valmistelu alkoi 2010-luvun alussa, ja viimeisen sysäyksen sille antoi EU:n teollisuuspäästädirektiivi¹¹³ ja sen voimaan saattamiseen tarvittavat muutokset. 1.9.2014 voimaan tulleen uuden ympäristönsuojelulain myötä ympäristösääntelyä ajantasaistettiin, sekä siivottiin sen rönsyilyä ja selkeytettiin sääntelykokonaisuutta. Lisäksi

¹⁰⁷ HE 84/1999 vp, s. 10

¹⁰⁸ *Hollo* 2001, s. 103

¹⁰⁹ ks. HE 84/1999vp, s. 24

¹¹⁰ *Hollo* 2001, s. 104

¹¹¹ *Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Siittari* 2015, s. 1

¹¹² HE 214/2013 vp, s. 56, 7

¹¹³ teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, IED

uudistuksessa tehostettiin ja kehitettiin ympäristölupa-menettelyn säännöksiä¹¹⁴. Uudistus ei muuttanut YSL:n asemaa ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislakina, vaan sitä sovelletaan edelleen kaikkiin ympäristöpilaantumista mahdollisesti aiheuttaviin, päästöjä synnyttäviin toimintoihin.¹¹⁵

3.1.3 Luonnonsuojelulain kehitys

Vesilain ja ympäristönsuojelulain lisäksi vesiensuojelussa tärkeä asema on luonnonsuojelulla, jonka nojalla pyritään muun muassa turvaamaan luonnon monimuotoisuutta, suojaamaan maisema-arvoja sekä toteuttamaan kestävän kehityksen periaatteita. Esimerkiksi LSL 10:3 §:n perusteella voidaan säätää suojelluksi erityisen tärkeitä luontoarvoja sisältävä vesistö- tai rantakohde, jota ei YSL:n tai VL:n säännöksillä voida suojata.

Ensimmäinen luonnonsuojelulaki (71/1923), säädettiin parikymmentä vuotta ensimmäisen vesilain voimaan tulon jälkeen, mikä kuvaa hyvin ympäristönsuojelun hidasta kehitystä viime vuosisadan alussa. Luonnonsuojelulakiin tehtiin ensimmäinen kokonaisuudistus vasta vuonna 1997 (laki 1096/1996), jolloin vanhanaikaiseksi käynyt laki päivitettiin ajan tasalle sekä saatettiin voimaan Euroopan yhteisin luontodirektiivit luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (92/43/ETY) sekä luonnonvaraisten lintujen suojelusta (79/409/ETY). Vesiensuojelun ja ranta-alueiden hyödyntämisen kannalta merkittävää oli uudistuksella aikaansaatu meren ja vesistöjen rantavyöhykkeiden kaavoitusvelvollisuus.¹¹⁶

Vuoden 1997 LSL:n voimassaolon aikana sekä kansainvälisesti että kotimaassa on tapahtunut suuria muutoksia luonnonsuojelun saralla. 2000-luvulla ilmastonmuutos on voimistanut ja nopeuttanut luonnon monimuotoisuuden heikentymistä sekä lisännyt lajien uhanalaisuutta. Niitä vastaan taistelemiseksi tarvitaan entistä tehokkaampia toimia, minkä lisäksi muu lainsäädäntö, niin kansallinen kuin myös kansainvälinen, sekä ohjaukset ja hallinto ovat muuttuneet voimakkaasti viimeisen 20 vuoden aikana. Näihin muutoksiin pyrittiin vastaamaan uudella LSL:lla, joka tuli voimaan 1.6.2023. Rakenteellisesti uusi LSL:n seuraa paljolti vuoden 1997 lakia ja eikä kaikkia pykäläiä tai niiden sanamuotoja muuteta. Suurimmat uudistukset on toteutettu kokonaan uusina lukuina.¹¹⁷

3.1.4 Rantojensuojeluohjelmasta

Vuoden 1997 luonnonsuojelulain lisäys vesistöjen rantavyöhykkeen kaavoitusvelvollisuudesta

¹¹⁴ lupamenettelyn uudistuksesta ks. HE 214/2013 vp, s. 59–61

¹¹⁵ *Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Siittari* 2015, s. 3

¹¹⁶ HE 79/1996 vp, s. 1

¹¹⁷ HE 76/2022 vp, s. 1

ei kuitenkaan ollut ensimmäinen kerta, kun rantojen käyttöä ohjattiin LSL:n nojalla. Valtioneuvosto antoi 20.12.1990 periaatepäätöksen rantojen suojelemissa, jolla pyrittiin suojelemaan tiettytyyppisiä rantoja vapaa-ajan rakentamiselta ja pitämään ne luonnonmukaisina, sekä tukemaan virkistysalueiden toteuttamista. Ohjelmaan kuului 127 kansallisesti arvokasta ranta-aluetta sekä meri- että järviluonnosta, jotka muodostavat noin 5 % sisävesien ja 2,6 % meren rantaviivasta, painottuen voimakkaasti saariin ja luotoihin, vaikkakin siinä on alueellisia puutteita.¹¹⁸

Ohjelman toteuttaminen ei ollut aivan yksiselitteistä, koska sillä ei silloisen lainsäädännön nojalla ollut oikeusvaikutuksia.¹¹⁹ Valtioneuvosto periaatepäätösten, ja niiden nojalla aloitettujen suojelemissa, keskeisenä sisältönä oli ilmentää valtioneuvoston tahtoa siitä, millaisiin suojelemissa tulisi ryhtyä.¹²⁰ Ongelmana oli myös rahoitus, sillä siihen ei valtion talousarvioissa osoitettu riittävästi määrärahoja, mikä vaikeutti muun muassa maanomistajan mahdollisuuksia saada ohjelma omien rantakiinteistöjensä osalta toteutetuksi, vaikka siitä olikin ohjelmassa edellytetty¹²¹.

Näitä ongelmia pyrittiin poistamaan LSL:n uudistuksella, jolla saatettiin voimaan erityiset säännökset oikeusvaikutuksellisista luonnonsuojelemissa (vuoden 1997 LSL 2 luku, 7-9 §¹²²), kun vanhan lain aikaan annetuilla ohjelmilla oli vain informaatiovaikuttamisen ohjauksivaikutus.¹²³ Käytännössä toivottua tulosta ei kuitenkaan ole saatu, sillä lain voimaantulon jälkeen vuonna 1997 ei ole hyväksytty yhtään LSL 2 luvun mukaista uutta luonnonsuojelemissa¹²⁴.

3.1.5 Vesiensuojelua koskevan lainsäädännön uudistukset 2000-luvulla

MRL:n ja luonnonsuojelulainsäädännön 2000-luvun taitteessa tehtyjen uudistusten myötä sääntelyn yhdeksi päämääräksi asetettiin niiden muuhun lainsäädäntöön yltävä sitovuusvaikutus, joka esimerkiksi yleispiirteisen kaavoituksen osalta on kuitenkin lähinnä ohjeellista. Tavoitetta luontoarvojen koko lainsäädännön läpileikkaavuudesta toteutetaan myös sektorin sisällä, sillä YSL:n ja muiden ympäristölainsäädännönsektoriin kuuluvien lakien (esim. MRL, LSL, ja VL) välille on muodostettu monia lainsoveltamisyhteyksiä.¹²⁵

¹¹⁸ ks. *Honkonen* 2002, s. 6-8, HE 79/1996 vp, s. 13

¹¹⁹ vanhan luonnonsuojelulain (71/1923) aikaisten suojelemissa oikeusvaikutuksettomuudesta ks. *Hollo* 2009 A, s. 216-218

¹²⁰ *Honkonen* 2002, s. 11

¹²¹ HE 79/1996 vp, s. 15

¹²² Nykyisessä luonnonsuojelulaissa luonnonsuojelemissa säädetään luvussa 3

¹²³ *Hollo* 2009 A, s. 217-218

¹²⁴ HE 76/2022 vp, s. 37

¹²⁵ *Hollo* 2001, s. 103-104

YSL oli voimaan tullessaan täysin uusi laki, eikä korvannut suoraan mitään vanhaa lakia. Siihen yhdisteltiin ympäristönsuojelullinen sääntely, joka siihen asti oli ollut hajautettuna useisiin eri lakeihin, jolloin saatiin käytännössä kaikki suoraan ympäristönpilaamisen ja saastumisen ehkäisemistä ja niihin liittyviä lupajärjestelmiä ja menettelyjä koskevat säännökset samaan lakiin.

Ympäristönsuojelulain säätäminen ja sen vesilakiin tuomat muutokset olivat siksi merkittäviä, että jo vuonna 2000 oikeusministeriö asetti vesilakitoimikunnan selvittämään vesilain ja siihen tehtyjen muutosten uudistustarvetta ja tekemään ehdotuksen lain uudistamiseksi. Nykyinen vesilaki tuli lopulta voimaan 1.12.2012.¹²⁶ Uudistuksen jälkeen vesilakia on muutettu lähinnä EU-direktiivien voimaansaattamiseksi ja muussa lainsäädännössä tapahtuvien muutosten seurannaisvaikutuksena, kuten esimerkiksi vuonna 2014 uuden ympäristönsuojelulain säätämisen myötä, kun VL:n sisältyvät lakiviittaukset piti ajantasaistaa. Lain pääsisältö ja perusrakenteet ovat pysyneet samantyyppisinä jo vesioikeuslain ajoista lähtien, ja uudistukset ja muutokset ovat lähinnä päivittäneet lakia vastaamaan muuttuvan ja kehittyvän yhteiskunnan tarpeita.¹²⁷

Vesilaista ympäristönsuojelulakiin siirretyt vesien pilaamisen ehkäisemisen säännökset ovat myös pysyneet pääasiassa vanhan kaltaisina, mikä johtuu paljolti siitä, että vesien pilaantumisen kohdalla on suuri merkitys sillä, miten paljon päästöjä, esimerkiksi lietevettä, vesistö pystyy vastaanottamaan, ennen kuin siitä seuraa saastumista. Näin ollen pilaamiskielloissa ei tarvitse, eikä voikaan, mennä vain tietyt numeraaliset raja-arvot edellä, vaan on keskityttävä saasteiden ja päästöjen vaikutuksiin.¹²⁸

Ympäristönsuojelulakia on vuoden 2014 jälkeen muutettu yli kolmekymmentä kertaa. Viimeisimmät muutokset ovat tulleet voimaan 1.6.2023 liittyen uuden luonnonsuojelulain säätämiseen. Muutokset eivät koske tutkielman kannalta olennaisia pykäliä, joten sitä ei käsitellä enempää. Seuraavat, kirjoitushetkellä tiedossa olevat, muutokset ympäristönsuojelulakiin ovat tulossa voimaan 1.1.2025 rakentamislain ja ympäristövahinkorahastolain säätämiseen liittyen.

3.2 Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista lupsäännöksistä

3.2.1 Käsitteistä ja niiden määritelmistä

Vesilaki luo perustan kaikelle muulle vesioikeuden alaan kuuluvalla lainsäädännöllä, sillä siinä

¹²⁶ *Hollo* 2021, s. 14-15

¹²⁷ Vesilain muutoshistoriasta ks. tarkemmin *Hollo* 2021, s. 12-16

¹²⁸ *Hollo* 2021, s. 483

määritellään suurin osa vesiin liittyvistä käsitteistä (VL 1:3 §) sekä vesialueisiin kohdistuvia vesioikeudellisia erityisoikeuksia (mm. vesiliikenne).¹²⁹ Yksi tärkeimmistä määritelmistä on vesialue, jolla tarkoitetaan muuten kuin tilapäisesti veden peittämää, keskivedenkorkeuden mukaisesti rajautuvaa aluetta (VL 1:3.1,2 & 1:5). Vesialueelle alisteinen käsite on vesistö, jolla tarkoitetaan järveä, lampea, jokea, puroa ja muuta luonnollista vesialuetta sekä tekojärveä, kanavaa ja muuta vastaavaa keinotekoista vesialuetta (VL 1:3.1,3)¹³⁰.

Tutkielman kannalta toinen keskeinen käsite on vesitaloushanke, joka tarkoittaa vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön. Vesitaloushankkeen toteuttamista tai muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä puolestaan kuvataan termillä vesitalousasia.¹³¹ Vesilain käsitteiden määrittelyillä on sikäli juridinen merkitys, että niiden avulla rajataan lain soveltamisala ja annetaan lain mukaan toimivaltaisille viranomaisille yksinomainen päätösvalta.¹³² Rajaus on erityisen tärkeä suhteessa ympäristönsuojelulakiin, jotta hankkeeseen tai toimenpiteeseen haetaan, ja voidaan myöntää, oikea lupa.

VL 1:3 § sisältää ympäristönsuojelulain 5 pykälää vastaavat määrittelyt lain soveltamisalan keskeisistä käsitteistä, joista yksi merkittävimmistä on pilaamisen määritelmä (YSL 1:5.1,2). Pilaantumisella tarkoitetaan lain mukaan päästöä¹³³, jonka seurauksena aiheutuu, yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa: terveyshaittaa; haittaa luonnolle ja sen toiminnoille; luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista; ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä; vahinkoa tai haittaa omaisuudelle tai sen käytölle; tai muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.¹³⁴ Vesiasioiden osalta ympäristönsuojelulaissa sovelletaan suoraan vesilain vesiä koskevia käsitteitä, mikä kuvaa hyvin vesilain asemaa perussäädöksenä suhteessa vesiä koskevaan lainsäädäntöön.

3.2.2 Vesitaloushankkeiden tarvitsemat luvat

Hollo luonnehtii vesilakia hyötypainotteiseksi vesiympäristösäännökseksi, sillä sen tehtävänä on järjestää vesienkäytön eri muodot mahdollisimman tehokkaasti ympäristönäkökohdat

¹²⁹ *Hollo* 2021, s. 18

¹³⁰ vesistöksi ei lueta noroa, ojaa tai lähdetä, vaan ne katsotaan ns. pieniksi vesiksi, mikä on merkityksellistä VL 3:2 §:n mukaisessa luvantarvekynnyksen ylittymisen arvioinnissa, ks. *Hollo* 2021, s. 29

¹³¹ *Kokko* 2017, s. 77

¹³² *Hollo* 2021, s. 23

¹³³ päästö=ihmisen toiminnasta aiheutuva aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästäminen, johtaminen tai jättäminen yhdessä tai useammassa kohdassa suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään (YSL 1:5.1,1)

¹³⁴ tarkemmin pilaantumisen määritelmässä tarkoitetuista haitallisista seurauksista esim. *Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari* 2015, s. 4

huomioon ottaen.¹³⁵ Vesilain nojalla ei kuitenkaan enää ratkaista vesiympäristöjen suojelutarvetta, vaan se kuuluu LSL:n, YSL:n ja muutamien muiden lakien alaan. Vesilain soveltamisalaan kuulu vain sen arvioiminen, aiheutuuko vesienkäytöstä luonnolle ja ympäristölle liian suuria haittoja suhteessa hankkeesta saatavaan hyötyyn, eli vesien käytön ja vesitaloushankkeiden sääntely.

YSL:n säätämisen myötä vesilain sääntelyalaan jäivät vain (vesitalous) hankkeet, jotka tarvitsevat ympäristöluvasta riippumattoman vesiluvan.¹³⁶ Järjestelmä toimii varsin hyvin torjunnan tulosten kannalta katsottuna, ja vesilupa-asioiden keskittäminen vesioikeuksiin oli hallinnollisesti kannattavaa, kun sama viranomaislainen sekä käsitteli vesilupien myöntämisen että määräsi niihin liittyvistä korvauksista ja pakkotoimista¹³⁷. Vesilupien käsittely pyrittiin kuitenkin liittämään yhteen ympäristöluvan käsittelyn kanssa lupapäätösten johdonmukaisuuden vuoksi.

Vesitaloushankkeisiin tarvitaan vesilainmukainen lupa, sillä ko. laissa säädetään rakentamisen määräyksistä, suunnitelmille asetetuista edellytyksistä, tms. seikoista, jotka eivät suorastaan liity hankkeen päästöihin. Vesitalousluvassa käsitellään hankkeesta aiheutuvat muutokset vesistölle, muuan muassa padon rakentamista seuraava veden pinnan korkeuden muutos. Ympäristösuojelulakiin siirrettiin siis vain ne vesilain lupasäännökset, jotka koskivat vesiin hankkeesta syntyviä päästöjä, jotka mahdollisesti aiheuttaisivat vesien pilaantumista. Tulee kuitenkin pitää mielessä, että vaikka YSL on ympäristönsuojelun yleislaki, vesilailta on edelleen tärkeä asema vesiensuojelussa, sillä vesiin mahdollisesti negatiivisesti vaikuttavia tekijöitä on muitakin kuin saastuminen ja päästöt, sillä YSL:n suojelusääntely keskittyy pilaantumisen estämiseen, eikä käsittele lainkaan esimerkiksi ympäristön muuttamista.

Vesitalouslupa on vesilain keskeisimpiä ennakkovalvonnan muotoja, joilla hanke/toimenpide saadaan viranomaisvalvonnan tietoon. Koska Suomessa on käytössä erillislupajärjestelmä, ei vesitalouslupa voi korvata minkään muun lain mukaisella luvalla eikä myöskään vesitalouslupa voi korvata esimerkiksi ympäristölupaa. Asiasisältönsä osalta luvat eivät kuitenkaan ole täysin erillisiä tai tarkkarajaisia, vaan niissä on jonkin verran päällekkäisyyksiä, minkä vuoksi pohdittavaksi tulee, onko jollakin lupapäätöksellä ensisijainen merkitys suhteessa muihin, kun tarkastellaan tiettyä seikkaa lupien yhtymäkohdassa.¹³⁸

¹³⁵ *Hollo* 2021, s. 3

¹³⁶ HE 84/1999 vp, s. 22

¹³⁷ HE 84/1999 vp, s. 20

¹³⁸ mm. *Hollo* 2021, s. 151

Vesitalous- ja ympäristönluvan tarve

Vesilaissa luvantarve määritellään kahden pääperusteen kautta, joista ensimmäinen on vaikutusperuste, eli yleinen luvantarveperuste, joka pohjautuu pääasiassa vesien muuttamiskieltoon. Toinen pääperuste luvantarpeelle on pakollisesti eli välttämättömästi luvanvaraiset hankkeet, jotka voivat olla luvanvaraisia suuruusluokan, hanketyypin tai jonkin toisen lain perusteella.¹³⁹ Vesilaissa luvanvaraisuussäännökset ovat 3 luvussa, jonka 2 §:n mukaan vesitaloushankkeella on oltava viranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä tai pohjaveden laatua tai määrää laissa esitettyjen edellytysten täytyessä.

VL 3:2.1 §:ssä esitetty luvantarve muodostuu niin kutsutun yleiskieltojärjestelmän avulla, mikä merkitsee, että vesienkäyttö ei ole sallittu ilman viranomaisen lupaa, jos vaikutukset ylittävät tietyn, kieltosäännöksessä määritellyn rajan. Luvantarpeen kriteerit voidaan jakaa kolmeen ryhmään: toiminta, siitä aiheutuva vesiympäristön muutoksen kuvaus sekä kyseisen muutoksen haitallisuuden eri muotojen kuvaaminen.¹⁴⁰ VL 3:3.1 §:ssä on lueteltu ne vesitaloushankkeet, jotka ovat aina luvanvaraisia riippumatta niiden vaikutuksista, esimerkiksi vesivoimalaitoksen rakentaminen (kohta 7). Pykälän toisessa momentissa säädetään luvantarpeesta silloin, kun muutetaan 1 momentissa tarkoitetun luvan saaneen laitoksen, rakennelman tai sen käyttöä, jos muutos loukkaa yleisiä tai yksityisiä etuja.¹⁴¹

Vesilain luvanmyöntämisedellytyksien keskiössä on kaksi harkintaperustetta, intressivertailu ja luvanmyöntämiseste, joista säädetään VL 3:4 §. Ensiksi mainittu kattaa harkinnan hankkeesta syntyvän haitan ja saatavan hyödyn välillä, kun taas jälkimmäinen on siitä riippumaton kynnysraja, joka yksiselitteisesti estää luvan myöntämisen.¹⁴² Vesilain mukaisessa lupaharkinnassa, kuten pääsääntöisesti muidenkin ympäristölupien kohdalla, kyse on ns. sidotusta harkinnasta.¹⁴³

Lupaedellytyksistä on säädetty vesilaissa sekä yleisellä tasolla luvussa 3 että eräissä tapauksissa hanketyyppikohtaisesti (VL 4-10 luvut). Edellytykset voidaan jaotella muodollisiin ja aineellisiin edellytyksiin, joiden kaikkien hanketyypin koskevien tulee täytyä, jotta hankkeelle voidaan myöntää lupa. Mikäli kyseessä on hankekokonaisuus, johon kuuluu useampia erityyppisiä hankkeita, niiden kaikkien tulee täyttää omat edellytyksensä, jotta lupa

¹³⁹ *Hollo* 2021, s. 152

¹⁴⁰ *Hollo* 2021, s. 155

¹⁴¹ toiminnan muuttamisen luvanvaraisuudesta tarkemmin HE 277/2009 vp, s. 62

¹⁴² *Hollo* 2021, s. 152

¹⁴³ ks. *Hollo* 2009 A, s. 196

voidaan myöntää.¹⁴⁴

Toisin kuin vesilain yleiskieltojärjestelmässä, ympäristönsuojelulain mukaisen luvan tarve määräytyy pääasiallisesti hanketyyppikohtaisen kynnysrajan, eli mahdollisesti aiheutuvien ympäristönvaikutusten, perusteella. Luvanvaraisista hankkeista säädetään YSL 27.1 §:ssä, jonka mukaan lain liitteessä 1 on luvanhakuvelvollisuusluettelo, joka on luvantarpeen määrittämisen kannalta kattava. Lähtökohtaisesti kynnysrajan alittava hanke ei tarvitse lupaa, eikä sitä voitaisi vaatia silloinkaan, jos vähäinen hanke synnyttäisi ympäristön pilaantumisriskin.¹⁴⁵

Vesistöjen erityinen haavoittuvuus suhteessa pilaantumiseen on otettu huomioon, sillä YSL 27.2 §:ssä on listattu kolme tilannetta, joissa toiminta tarvitsee ympäristöluvan, vaikka sitä ei olisi kirjattu liitteen 1 taulukoihin. Kaksi ensimmäistä vastaavat vanhan vesilain 1:19 ja 1:20 §:ssä tarkoitettua toimintaa, josta saattaa aiheutua vesistön tai muun pienen uoman pilaantumista.¹⁴⁶ Näin ollen YSL:ssa on erityinen vesistön pilaantumisen perusteella asetettu luvantarve, joka ei ole suoraan sidoksissa hankkeen tyyppiin tai kokoon, vaan suojaaa vesistöjä silloin kun mahdollista pilaantumista aiheuttava toiminta ei vaadi vesilain mukaista lupaa (YSL 27.2.1 §)

Vesiensuojelun keskeisistä laeista kolmatta, luonnonsuojelulakia, voidaan pitää viimesijaisena vesistöjen suojelukeinona, sillä sekä ympäristönsuojelu- että vesilaisissa otetaan huomioon myös taloudelliset ja yhteiskunnalliset luonnonympäristön käytön intressit. Luonnonsuojelulaki sen sijaan keskittyy luonnontilan suojelemiseen ja säilyttämiseen, ja sen nojalla voidaan suojata sellaisiakin vesistöjä, joille YSL:n ja VL:n lupaharkinnassa katsottaisiin mahdolliseksi myöntää toimenpide ja toimintalupia. Luonnonsuojelulliset intressit tulee kuitenkin YSL 48.3 §:n nojalla ottaa huomioon ympäristölupaharkinnassa. Lupaviranomaisen tulee siis huomioida muun muassa LSL:n alue-, luontotyyppi ja lajisuojelua koskevat vaatimukset, eikä ympäristölupaa saa myöntää LSL:n vastaisesti.¹⁴⁷

YSL:ssa on myös vesilain 3:3.2 § vastaava säännös luvanvaraisen toiminnan olennaisen muuttamisen luvanvaraisuudesta (YSL 29 §). Olennaisella muutoksella tarkoitetaan siinä laitoksen luonteen tai sen toiminnan muutosta taikka laitoksen laajentamista, josta saattaa aiheutua ihmisen terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia merkittäviä haittavaikutuksia. Samalla

¹⁴⁴ *Hollo* 2021, s. 167

¹⁴⁵ *Hollo* 2021, s. 500

¹⁴⁶ HE 84/1999 vp, s. 56

¹⁴⁷ *Kuusiniemi – Leinonen – Martinen – Salila – Seppälä – Siitari* 2015, s. 16

pykälällä saatettiin voimaan EU:n teollisuuspäästödirektiivin määritelmiä ja määräyksiä.¹⁴⁸

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupamenettelyt (hakeminen, vireilletulo, kuuleminen, päätösharkinta sekä päätöksen antaminen) ovat rakenteeltaan pitkälti samanlaiset, molemmissa laeissa on esimerkiksi asetettu vaatimus lupahakemuksen laatijan riittävästä asiantuntemuksesta¹⁴⁹. Hakemukset tulee tehdä sille aluehallintovirastolle, jonka alueella toiminta tai hanke sijoittuu, poikkeuksena ne tilanteet, joissa ympäristölupaa haetaan siltä kunnalta, jonka alueella toiminta tapahtuu¹⁵⁰. Menettelyt eivät muutenkaan ole täysin yhteneväiset, vaan ympäristönsuojelulakiin sisältyy myös muunlaisia menettelytapoja, koska lupaan perustuva ennakoivalvonta on vain yksi, joskin keskeinen osa, sen viranomaisvalvontajärjestelmää¹⁵¹.

Lupaharkinnasta ja luvan myöntämisen edellytyksistä

Lupaviranomaisen asiaa ratkaistessaan harjoittama lupaharkinta (YSL 48 §) voidaan ympäristöluvan osalta jakaa kahteen osaan, luvan myöntämisen esteiden ja edellytysten tutkinta sekä lupamääräysten asettamisharkinta, vaikkakaan niitä ei tosiasiallisesti voidakaan toisistaan erottaa.¹⁵² Luonteeltaan ympäristönsuojelu- ja vesilakien mukainen lupaharkinta on oikeusharkintaa,¹⁵³ joten lupa on myönnettävä, mikäli toiminta täyttää lain mukaiset vaatimukset, eikä viranomainen voi lupaharkinnassa huomioida tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lupaa ei siis voi evätä esimerkiksi sen perusteella, että toiminnalle olisi muualla parempi sijoituspaikka.¹⁵⁴ Näin ollen viranomaisella ei ole kovin laajaa harkintavaltaa, vaan pääpaino on lain sanamuodolla ja sen tulkinalla. Varsinkin vesilain mukaisen luvan määräysten tarkistamisen edellytyksiä koskevat säännökset, muodostavat kerroksellisen ja sangen seikkaperäisen sääntelykokonaisuuden.¹⁵⁵

Vesiluvan varsinaiset myöntämisedellytykset voidaan jakaa kolmeen osaa; haittomuusedellytys ja intressivertailuedellytys (VL 3:4.1:n kohdat 1 ja 2), jotka ovat toistensa vaihtoehtoja, sekä ehdoton luvanmyöntämiseste (VL 3:4.2), joka on otettava huomioon aina. Käytännössä näitä kolmea ei voida erottaa toisistaan, vaan kyseessä on yksi kokonaisuus ja tilanteissa, joissa ehdoton luvanmyöntämiseste toteutuu, ei suoriteta

¹⁴⁸ ks. HE 214/2013 vp, s. 103

¹⁴⁹ YSL 5:39.3 § ja VL 11:4.1 §

¹⁵⁰ kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltävät luvat on listattu ympäristönsuojeluasetuksen 1:2 §:n

¹⁵¹ *Hollo* 2021, s. 508

¹⁵² *Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari, s.131*

¹⁵³ säännökset oikeusharkinnasta YSL 48.2 § ja VL 11:17.2 §

¹⁵⁴ *Hollo* 2021, s. 168

¹⁵⁵ *Salila* 2018, s. 8

intressivertailua, koska lupaa ei kuitenkaan voida myöntää.¹⁵⁶ Kolmen myöntämisedellytyksen lisäksi lupaharkinnassa tulee viran puolesta tutkia vesiluontotyyppisuojelelun synnyttämä poikkeuksen tarve.¹⁵⁷

Lupamenettelyn keskeinen, julkisoikeudellinen, tehtävä on hankkeen toteuttamisedellytysten ja -tavan ratkaiseminen, mikä käytännössä tarkoittaa huomioon otettavien julkis- ja yksityisoikeudellisten intressien yhtensovittamista. VL 2:6. §:n intressivertailusäännös muodostaakin vesilain mukaisen lupaharkinnan ytimen, vaikka lupa voidaan myöntää myös muilla perusteilla (VL 2:6.1 ja 3 §).¹⁵⁸

Sekä ympäristönsuojelu- että vesilain mukaiset lupapäätökset sisältävät luparatkaisun lisäksi lupamääräykset, joilla osoitetaan millä tavalla luvan saanut hanke on toteutettava.¹⁵⁹ Lupamääräyksillä voidaan luoda luvan myöntämisen edellytykset sellaisellekin toiminnalle, jolle lupaa ei muutoin voisi myöntää, eli niillä varmistetaan luvan lainmukaisuus.¹⁶⁰ VL 3:10 §:ssä säädetään yleisistä, kaikkia vesilain alaan kuuluvia hanketyyppejä koskevista lupamääräyksistä, jotka koskevat esimerkiksi vesistön tilan säilyttämistä varten tarpeellisia toimenpiteitä ja laitteita. Ympäristönsuojelulain 52 §:ssä on vastaava säännös, jonka mukaan lupamääräyksiä tulee tarpeen mukaan antaa muun muassa päästöistä ja niiden ehkäisemisestä, sekä muista tarvittavista seikoista.

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset viranomaiset

Vesilain lupamenettelyssä toimivaltainen viranomainen on aluehallintovirasto (AVI), joka ratkaisee myös erikseen säädetty ympäristölupahakemukset.¹⁶¹ YSL 34.1 §:n mukaan AVI:n ratkaistavaksi kuuluvat esimerkiksi sellaiset hakemukset, joiden toiminnan ympäristövaikutukset saattaisivat kohdistua huomattavassa määrin sijaintikuntaa laajemmalle alueelle tai joissa lupa on tarpeen YSL 27.2,1 §:n perusteella. Muut ympäristölupahakemukset käsittelee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, ellei kyseessä ole YSL 34.2 §:ssä määritelty poikkeus, kuten toiminta, joka on tarkoitettu sotilaskäyttöön.

Yleistä etua vesi- ja ympäristöasioissa valvoo elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY), joka on VL:n ja YSL:n alaan kuuluvien asioiden osalta keskeisin valtion valvontaviranomainen. Lisäksi kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset toimivat valvontaviranomaisina omalla

¹⁵⁶ Kuusiniemi – Lehtonen Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari 2015, s. 512

¹⁵⁷ Hollo 2021, s. 170

¹⁵⁸ HE 277/2009 vp, s. 11

¹⁵⁹ Kuusiniemi – Lehtonen Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari 2015, s. 519

¹⁶⁰ Kuusiniemi – Lehtonen Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari 2015, s. 167

¹⁶¹ Hollo 2021, s. 497

alueellaan.¹⁶² Koska kunnan ympäristöviranomaisen toimii vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa myös alueensa yleisenä valvontaviranomaisena, sillä on sekä laillisuusvalvonnan että yleisen edun valvonnan tehtävissä toimiessaan samanlaiset valtuudet kuin ELY-keskuksella, jonka tehtäviin kuuluu myös tukea kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.¹⁶³

3.2.3 Ympäristönsuojelulain ja vesilain välisestä rajanvedosta

On tilanteita, joissa vesilain mukaisen hankkeen toteutumisen myötä sen vaikutusalueelta irtoavat ainekset voivat aiheuttaa pilaantumisen kaltaisia muutoksia vesistöön. Rajanveto YSL:n ja VL:n soveltamisen välillä on tehty niin, että VL:n mukaista lupaa edellyttävä vesitaloushanke, josta voi aiheutua YSL:ssa tarkoitettua pilaantumista, ratkaistaan VL:n säännösten perusteella. Hankkeet eivät siis tarvitse ympäristölupaa, mutta vesilupamääräyksiä annettaessa on sovellettava, mitä YSL:ssa säädetään lupamääräysten antamisesta.¹⁶⁴

Oikeuskäytännössä tätä rajanvetoa on käsitelty muun muassa päätöksessä KHO 1983 A II 147, jossa oli kyse kalankasvattamon tarvitsemista luvista. Päätös on ajalta ennen ympäristölupajärjestelmää, mutta jo siinä edellytetään viranomaisen tutkivan viran puolesta hankkeen tarvitsemien lupien edellytykset, vaikka vain yhtä oli haettu. Nykyisin ympäristönsuojelulain 47.2 §:n mukaan luvan hakijan on viranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä vesilain mukainen hakemus, jos tarve siihen tulee ilmi ympäristölupa-asiaa käsiteltäessä. Jos tarvittavaa toista hakemusta ei tehdä, vireillä oleva lupahakemus jätetään tutkimatta. Toisentyyppinen ongelma YSL:n ja VL:n rajanvedossa syntyy tilanteissa, joissa hanke jää VL:n mukaisen lupakynnyksen alapuolelle¹⁶⁵.

Kun hanke tarvitsee sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisen luvan, tulee eteen lupien yhteiskäsittelymenettely, jonka aiheuttavista toiminnoista on säädetty YSL 47 §:ssä. Pykälän mukaan vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ympäristölupahakemus, sekä samaa toimintaa koskevat VL:n mukainen lupahakemus ja YSL 34.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettu hakemus käyttöoikeuden saamisesta on käsiteltävä yhdessä, ellei sitä erityisestä syystä voida pitää tarpeettomana. Jos toiminta edellyttää ympäristöluvan lisäksi vain VL 4 luvun mukaisen luvan veden ottamiseen, eikä sillä ja sen takaisin vesistöön päästämisen välillä ole välitöntä

¹⁶² HE 277/2009 vp, s. 45 ja HE 214/2013 vp, s. 99

¹⁶³ *Hollo* 2021, s. 42

¹⁶⁴ *Kuusiniemi – Leinonen – Martinen – Salila – Seppälä – Siitari* 2015, s. 11

¹⁶⁵ ks. *Määttä – Soininen* 2016, s. 1041

vesitaloudellista yhteyttä, yhteiskäsittely ei ole tarpeellinen.¹⁶⁶

Vesiensuojelua tarkasteltaessa on otettava huomioon myös kumottujen vesioikeudellisten sääntöjen aikana annettujen lupien yms. niin kutsuttu pysyvyysuoja,¹⁶⁷ jonka piiriin kuuluu sekä toiminta, johon on aikoinaan myönnetty lupa, että sellainen toiminta, johon ei aikaisemmin ole vaadittu lupaa. Pysyvyysuojan asemasta on kuitenkin käyty keskustelua, ja esimerkiksi oikeusministeriön selvityksessä vuodelta 2018 todettiin vesien käytön tavoitteiden muuttumisen johtaneen siihen, että enää ei ole perusteita ylläpitää pysyvyysuojaa sen nykyisessä laajuudessa.¹⁶⁸ Luottamuksensuojan lisäksi on nimittäin otettava huomioon myös muuttuneet yhteiskunnalliset ja ympäristölliset tilanteet sekä niiden suhde omaisuudensuojaan.¹⁶⁹

3.2.4 Suojelun tavoitteista ja niiden toteutumisesta

Lainsäädäntö ja oikeustila eivät synny tyhjiössä, vaan niihin vaikuttaa aina ympäröivä maailma ja sen muutokset. Aikaisemmin niitä ovat olleet muun muassa sotienjälkeinen jälleenrakentaminen ja nopea väestönkasvu, nykyisin esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja luontokadon hillitseminen sekä kestävä kehitys ja talouskasvun mahdollistaminen.

Merkittävä lainsäädäntöön vaikuttava ja ajan myötä muuttuva seikka on yhteiskunnassa vallalla olevat arvot ja niiden vaikutus luonnon- ja ympäristönsuojeluun. Niissä suurimpien muutosten voidaan katsoa tapahtuneen arvoilmaston muutoksen sekä tiedon lisääntymisen myötä. Alkujaan suojelua ajateltiin pelkästään luonnon hyödyntämisen näkökulmasta, esimerkiksi kun kiellettiin sahanpurujen päästäminen sahoilta koskiin sen jälkeen, kun sen huomattiin haittaavan veden virtaamista, ja sen myötä vaikeuttavan sekä tuotteiden että ihmisten kulkemista vesireiteillä¹⁷⁰.

Ympäristönsuojelulain tavoitteet, jotka vastaavat niin kansainvälisiä kuin kotimaassa jo aikaisemmin hyväksytyjä ympäristönsuojelutavoitteita,¹⁷¹ on lueteltu lain 1 pykälässä, jonka mukaan YSL:n tarkoituksena on ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, poistaa siitä aiheutuvia haittoja, ehkäistä ja vähentää päästöjä ja torjua ympäristövahinkoja (1 k); turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta (2 k); edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä

¹⁶⁶ tarkemmin yhteiskäsittelystä YSL ja VL:n mukaisten lupien välillä ks. *Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari* 2015, s. 262-264

¹⁶⁷ *Hollo* 2021, s. 16

¹⁶⁸ *Salila* 2018, s. 7

¹⁶⁹ ks. *Hepola – Belinskij – Määttä* 2021

¹⁷⁰ ks. *Laakkonen* 1999 B, s. 222

¹⁷¹ *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2013 s. 1326

sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia (3 k); tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena (4 k); sekä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (5 k).

Tavoitteenasettelu on varsin laaja-alainen ja sen taustalla näkyy edelleen selkeästi ihmisten terveyden suojeleminen, vaikka ympäristön merkitys itseisarvoisena, välittömästi suojattavana oikeushyvänsä on kasvanut. Pääsääntöisesti suojelutoimet kuitenkin suojaavat sekä luontoa että terveyttä, mikä vähentää niiden erottelun merkitystä. Suojelutoimenpiteiden lisäksi ympäristönsuojelulain tavoitteita, kuten luonnonvarojen kestävä käytön edistämistä, toteutetaan sen mukaisessa lupamenettelyssä.¹⁷² Sen kautta onkin selkeintä tarkastella lain tavoitteiden ja tarkoituksen toteutumista. Tavoitepykälää harvemmin käytetään sinänsä perusteluna kielteiselle lupapäätökselle, mutta se ohjaa lain muiden säännösten tulkintaa, jolloin säännöksiä on sovellettava siten, että turvataan lain tarkoituksen toteutuminen¹⁷³.

Lisäksi lupaviranomaisen on YSL 48.3 §:n nojalla otettava huomioon luonnonsuojelulain vaatimukset ympäristöluvasta päättäessään, eli ympäristö lupaa ei saa myöntää LSL:n vastaisesti, mikä ilmenee esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2015:3¹⁷⁴. Tämä luonnonsuojelulain tavoitteiden soveltuminen YSL:n lupajärjestelmän kautta tukee luonnonsuojelun toteutumista ja laajentaa suojelunäkökohtien huomioon ottamista. LSL:n tavoitteena on sen ensimmäisen pykälän mukaan luonnon monimuotoisuuden, luonnonkauden ja maisema-arvojen suojaaminen (kohdat 1-2), ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen (3 k), luonnonvarojen ja -ympäristön kestävä käytön tukeminen (4 k), kansalaisten luonnontuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen (kohdat 5-6). Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliöeläinten suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen (LSL 1.2 §).

Tavoitteiden sisältöön ovat vaikuttaneet voimakkaasti kansainväliset sopimukset joihin Suomi on liittynyt, kuten Rion sopimus¹⁷⁵, jonka tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden ja sen osien kestävä käytön turvaaminen (10 artikla). Sopimuksessa määritellään kestäväksi käytöksi sellainen toiminta, jonka laatu tai määrä ei pitkällä aikavälillä johda biologisen

¹⁷² Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari 2015, s. 2

¹⁷³ HE 214/2013 vp, s. 86

¹⁷⁴ Luvan mukaisesta turvetuotannosta olisi aiheutunut (vuoden 1997) LSL 39.1.2-3 §:n mukainen seuraus, joten lupaa ei voitu myöntää. Vastaava rauhoitussäännös on nykyisen LSL:N 70.1.2-3 §

¹⁷⁵ YK:n biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, allekirjoitettu Rio de Janeirosa 5.6.1992

monimuotoisuuden vähenemiseen, ja joka siten tulee mahdollisuuksia tyydyttää nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ja toiveet (2 artikla). Rion sopimukseen liittyminen laajensikin luonnonsuojelun soveltamisalaa ja näkökulmaa, sillä alun perin luonnonsuojelun päätehtäväksi katsottiin Suomen luonnon tunnusomaisten luontokohteiden ja maisemien säilyttäminen¹⁷⁶. Luonnonsuojelulain ensimmäistä pykälää on muutettu vuosien aikana, mutta lain keskeiset tavoitteet, kuten luonnonkauneuden ja maisema-arvojen suojaaminen, ovat pysyneet samanlaisina. Uutena tavoitteena mukaan tullut ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen on merkittävä edistysaskel, sillä lakiin kirjattuna tavoitteelle tulee enemmän painoarvoa. Vesiensuojelun kannalta luonnonsuojelulain huomioon ottaminen YSL:n ja VL:n mukaisessa lupaharkinnassa on tärkeää, sillä luonnonsuojelulain tavoitteet ovat selkeämmin määriteltyjä ja sen suojelusäännökset ankarampia kuin vesi- ja ympäristönsuojelulaissa.

Vesilain 1:1 § eroaa LSL:n ja YSL:n vastaavista, sillä siihen sisältyy lain tavoitteiden lisäksi VL:n suhde ja tehtäväjako suhteessa muuhun oikeusjärjestykseen, minkä vuoksi pykälä on luonteeltaan enemmän informatiivinen kuin normatiivinen. Sen mukaan lain tavoitteena on edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä (1 k); ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristöstä aiheutuvia haittoja (2 k); ja parantaa vesivarojen ja ympäristön tilaa (3 k). Tavoitteet heijastavat sekä oikeusvarmuuden että vesiympäristöpolitiikan olennaisia pyrkimyksiä, joiden tulisi ilmetä laista ja sen soveltamisesta.¹⁷⁷ Lainsäätäjä on asettanut tavoitteet keskenään yhdenvertaiseen asemaan, jolloin niillä kaikilla on yhtäläinen merkitystä lain tarkoituksen, vesivarojen ja vesiympäristön tarkoituksenmukaisen järkevän käytön turvaamisen, toteuttamisessa.¹⁷⁸

Vesilain tavoitteiden taustalla vaikuttavat myös YSL:ssa ja LSL:ssa mainitut kestävän käytön ja kehityksen periaatteet (1 k), jotka ilmentävät halua estää luonnon hyväksikäyttö ja pahimmillaan sen tuhoaminen talouden ja sen kasvun nimissä. Kestävän kehityksen avulla pyritään säilyttämään ympäristön keskeisiä piirteitä tulevien sukupolvien hyväksi¹⁷⁹ ja sen toteuttaminen on kansallisesti kuin kansainvälisestikin tärkeä osa ympäristönsuojelua, sillä kestävä kehitys toimii kompromissiväliseenä taloudellisen ja yhteiskunnallisen kasvun sekä ympäristön suojelun välillä. Ympäristöllisesti kestävä vesienkäyttö on noussut vuosi vuodelta tärkeämmäksi aiheeksi ympäristöllisten olosuhteiden muuttuessa niin teollisen kehityksen ja

¹⁷⁶ esim. *Hellén* 2004, s. 170-171

¹⁷⁷ *Hollo* 2021, s. 19

¹⁷⁸ HE 277/2009 vp, s. 41

¹⁷⁹ *Hollo* 2021, s. 20

kasvun kuin ilmastonmuutoksenkin myötä, ja sen oikeudellisen aseman turvaaminen on erityisen tärkeää.

VL 1:1 §:n 2 ja 3 kohtien taustaperiaatteita ovat vahinkojen minimoinnin periaate ja vesivarojen tilan parantamisen periaate, joista jälkimmäinen on tullut Suomea velvoittavaksi EU:n vesipuitedirektiivin¹⁸⁰ myötä. Taustaperiaatteet kuvaavat lainsäätäjän tavoitteita niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Vahinkojen minimointi kattaa sekä ennakoivan että jälkikäteen tapahtuvan haittojen estämisen, sillä vaikka vesilain lupajärjestelmällä pystytään ennaltaehkäisemään monia saastumis- ja pilaantumisvahinkoja, ei niitä voida kokonaan estää. Lain tuleekin myös mahdollistaa nopeat ja tehokkaat suojelutoimet saastumistilanteen korjaamiseksi.

3.3 Kansainvälinen ja EU-oikeudellinen vesiensuojelun sääntely

Sekä Euroopan unionin (EU) oikeudella että kansainvälisellä oikeudella on suoria ja välillisiä vaikutuksia kansallisen vesilainsäädännön sisältöön ja tavoitteisiin. EU-säädökset tulevat voimaan ilman erillisiä valtiosopimuksia, mikä erottaa sen kansainvälisestä oikeudesta, jossa on kysymys valtioiden välisistä sopimuksista. Ympäristöoikeudellisia sopimuksia solmitaan kansainvälisessä oikeudessa sekä maidenvälisesti¹⁸¹ että kansainvälisten järjestöjen¹⁸² kautta. Sopimusten oikeudellisessa sitovuudessa on kuitenkin eroja, mutta kansainvälisessä ympäristöoikeudessa pyritään saamaan sopimukseen konkreettisia velvoitteita, joten kansalliset ja kansainväliset ohjaukskeinot ja tavoitteet ovat varsin samanlaisia.¹⁸³

Kansainvälisellä ympäristöoikeudella ei ole käytettävissä sen tehokkaampia pakko- tai tehokeinoja kuin muillakaan kansainvälisen oikeuden sektoreilla. Valtioita voidaan velvoittaa toimeenpanemaan yhteisesti sovittuja ympäristövelvoitteita vain moraalisisilla tai poliittisilla pakotteilla, mikä on omiaan heikentämään sopimusvelvoitteiden noudattamisen tehokkuutta. On kuitenkin yleistä, että ympäristölliset intressit eivät esiinny yksin, vaan ne kytketään esimerkiksi kaupallisiin pyrkimyksiin, jolloin niiden noudattaminen on taloudellisesti houkuttelevampaa.¹⁸⁴

3.3.1 EU-säännökset vesiensuojelusta

Alun perin Euroopan yhteisöjen perustamissopimus ei sisältänyt ympäristösääntelyä, mutta jo vuonna 1972 Pariisissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa jäsenmaiden johtajat

¹⁸⁰ Direktiivi 2000/60/EY, esitellään tarkemmin jäljempänä

¹⁸¹ Kahden tai useamman valtion kesken, esimerkiksi rajavesistösojelmukset

¹⁸² Esimerkiksi Yhdistyneet kansakunnat ja OECD

¹⁸³ *Hollo* 2009 B, s. 43-46

¹⁸⁴ tarkemmin ks. *Hollo* 2009 B, s. 46-47

totesivat, että yhteisö tarvitsi talouspolitiikan lisäksi ympäristöpolitiikkaa, ja kehottivat laatimaan ympäristöalan toimintaohjelman. Sen jälkeen unioni on julkaissut viisivuotiskausiksi ohjelman, jotka eivät oikeudellisesti sido jäsenmaita, mutta kuvaavat yhteisesti sovittuja toimintaperiaatteita ja vaikuttavat sekä yhteisön harmonisointisääntelyn kautta että suoraan jäsenmaiden toimintatapoihin.¹⁸⁵

Oikeudellisesti sitovia puolestaan ovat unionin perussopimukseen tehdyt lisäykset, joista ensimmäinen oli vuonna 1987 hyväksytyllä yhtenäisasiakirjalla sopimukseen otettu ”ympäristöosasto”, josta muodostui yhtenäisen ympäristöpolitiikan ensimmäinen oikeusperusta¹⁸⁶. Oikeudellisesti velvoittavaa EU-sääntelyä on vesiensuojelun osalta nykyisin eniten direktiiveissä, jotka jokaisen jäsenvaltion tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöään, mikä antaa niille tulkintavapautta.

Suomessa tehtiin vuosituhaten vaihteessa monia isoja muutoksia kansalliseen vesiensuojelua koskevaan sääntelyyn, mihin yhtenä syynä oli Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja sen myötä Suomea velvoittaviksi tulleet EU-säännökset. Luonnonsuojelun osalta unionin lainsäädännön asettamat vaatimukset on saatettu voimaan LSL:n ja osittain myös VL:n ja YSL:n keinoin. YSL:n säätämällä haluttiin nimenomaan saattaa voimaan Suomea sitovat ympäristönsuojelun tavoitteet, joista osa tosin oli huomioitu jo edeltäneessä sääntelyssä¹⁸⁷.

EU:n ympäristön- ja luonnonsuojelun lainsäädäntö koostuu pääasiassa direktiiveistä, joiden osalta Suomessa on noudatettu varsin yksityiskohtaista täytäntöönpanomallia, jossa yhteisöoikeuden normit siirretään kansalliseen oikeuteen lähes kirjaimellisesti. Näin ollen EU-oikeuden tulkintavaikutuksella ja välittömällä oikeusvaikutuksella ei Suomen ympäristöoikeuden ja säännösten tulkinnassa ole kovin suurta merkitystä.¹⁸⁸

Yksi keskeisimmistä luonnonsuojelun direktiiveistä on Euroopan yhteisöjen IPPC-direktiivi (96/61/EY)¹⁸⁹, joka edellytti ”yhtenäiseen ja kokonaisvaltaiseen ympäristön tarkasteluun perustuvan lupajärjestelmän luomista jäsenvaltioihin”. Direktiivissä edellytettiin, että sama lupaviranomainen voi ratkaista ympäristölupa-asian kokonaisuudessaan, mikä parantaisi suojelutoimien kohdistamista sekä edistäisi kustannustehokkuutta.¹⁹⁰ YSL:n

¹⁸⁵ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2013, s. 256 Ympäristöoikeus, 1 Perusteet, 5.

Ympäristöoikeuden kansainväliset kytkennät, EU-oikeus ja ympäristö, Perusteet, Ympäristöpoliittiset ohjelmat

¹⁸⁶ Ympäristöpolitiikan yleiset periaatteet ja peruslinjaukset,

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_2.5.1.pdf viitattu 20.9.2023

¹⁸⁷ Hollo 2001, s. 61, 104

¹⁸⁸ ks. Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari 2015, s.26

¹⁸⁹ Neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi

¹⁹⁰ HE 84/1999 vp, s. 6-7

ympäristölupamenettely vastaakin IPPC-direktiivin vaatimuksia.

Vesiensuojeluun vaikuttavista unionin säännöksistä keskeisimpänä voidaan pitää EU:n vesipolitiikan puitedirektiiviä (vesipuitedirektiivi) ¹⁹¹, joka asettaa yhteisön jäsenmaille tavoitteeksi pintavesien hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan, pohjavesien hyvän kemiallisen ja määrällisen tilan sekä keinotekkoisten ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien hyvän ekologisen potentiaalin ja kemiallisen tilan vuoteen 2015 mennessä. ¹⁹² Käytännössä pintavesien hyvään tilaan pyritään vuoteen 2027 mennessä, jolloin kolmas vesienhoitosuunnitelmien kausi päättyy ¹⁹³. Vesipuitedirektiivin tarkoituksena on vesimuodostumien heikentymisen estäminen ja niiden tilan parantaminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. ¹⁹⁴

Direktiivin vaikutukset kohdistuvat pääasiassa luvanvaraisiin hankkeisiin, ja se sitoo viranomaisten päätös- ja suunnittelutoimintaa, enimmäkseen taustavaikutuksena. ¹⁹⁵ Sen tehtävänä oli luoda inventointi- ja seurantajärjestelmä EU:n alueen vesivarojen tilan ja käyttömuodoista aiheutuvien muutosten hallitsemiseksi. Aikaisempi EU-sääntely kattoi Suomessa nykyisin lähinnä YSL:n alaan kuuluvat asiat, mutta vesipuitedirektiivi kattaa vesien pilaantumisen lisäksi muita muutosvaikutuksia aiheuttavat toiminnot, joten Suomessa sen soveltamisala ulottuu vesi- ja ympäristönsuojelun lisäksi tietyissä olosuhteissa kaavoituslainsäädäntöön. ¹⁹⁶

Vesipuitedirektiivissä on käytetty pääasiassa informatiivisen ohjauksen muotoja, ja sen lähtökohtana on, että alkukartoituksessa heikkolaatuisiksi todettujen vesien tilaa on parannettava ja hyvälaatuisten tilaa ylläpidettävä. Direktiivin tavoite on oikeudellisesti sitova ja se on kansallisessa lainsäädännössä otettava huomioon osatekijänä arvioitaessa vesienkäyttömuotojen sallittavuutta. Suomessa on jo perinteisesti sisällytetty vesipuitedirektiiviä vastaavia ekologisia ja luonnonvaraperäisiä tekijöitä vesilupien harkintakriteereihin, joten direktiivin tavoitteet tulevat niiden avulla saavutetuiksi, osittain jopa ylitettyä, sillä direktiivin vaatimustaso oli niin lievä, että sitä ei kotimaisessa vesien pilaamista

¹⁹¹ Neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23.10.2000

¹⁹² Vesipuitedirektiivin 1 ja 4 artiklat

¹⁹³ <https://www.sll.fi/2019/04/11/eun-vesipuitedirektiivi-on-hyva-mutta-kotimaisilla-mausteilla-vielakin-parempi/> käyty 21.9.2023

¹⁹⁴ Vesipuitedirektiivin 1 artiklan a alakohta

¹⁹⁵ *Hollo* 2021, s. 64

¹⁹⁶ *Hollo* 2009 (B), s. 436-437

koskevassa päätöksenteossa voitu ottaa esimerkiksi päästörajojen lähtökohdaksi.¹⁹⁷

Vesipuidedirektiivi ei vaikuta suoraan hankekohtaiseen lupaharkintaan, vaan lähtökohtana on vesistökokonaisuuden tarkastelu, jossa huomioidaan vesistön tila ja direktiivissä asetettu laadun parantamisen vaatimus. Niiden nojalla lupaharkinnassa voidaan tehdä hankkeeseen muutoksia ja rajauksia erilaisilla lupamääräyksillä ja vesistön elvyttämistoimilla.¹⁹⁸ Direktiivin vaikutus rajautuu pääasiassa luvanvaraisiin hankkeisiin, sillä esimerkiksi laajamittainen vedenottaminen ei välttämättä vaikuta vesistön laatuun, kun taas jos pienen mittakaavan rakennushanke, josta saattaa aiheutua päästöjä vesistöön, voi vaikuttaa sen laatuun hyvinkin paljon. On kuitenkin syytä huomata, että vaikka vesipuidedirektiivin vaikuttaa lähinnä lainsäädännön taustalla, ovat sen asettamat tavoitteet silti lupaharkinnassa sitovia.¹⁹⁹

Vesipuidedirektiivin kanssa yhdessä toimii muita, tarkemmin rajattuja erityisdirektiivejä, joiden tehtävä on asettaa jäsenvaltioille sitovia vesipäästö- ja vedenlaatuvaatimuksia. Niiden osalta että sääntelyssä on siirrytty perinteisistä päästörajoituksista asettamaan vastaanottavalle vesistölle laatuvaatimuksia,²⁰⁰ mikä edistää vesien tilan ylläpitämistä ja paikoin jopa parantamista, kun keskitytään vesistön kantokykyyn ja sen ekologisen ja kemiallisen tilaan, jotka mahdollisista päästöistä kärsisivät. Mainittavia erityisdirektiivejä, toiselta nimeltään sektoraalisia vesidirektiivejä, on muun muassa direktiivi pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta²⁰¹, joka on Suomessa tuotu lainsäädäntöön kahdessa valtioneuvoston asetuksessa. Yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskeva direktiivi²⁰², joka on saatettu kansalliseen lainsäädäntöön YSL:n ja YSA:n lisäksi valtioneuvoston asetuksella yhdyskuntajätevesistä, puolestaan koskee sekä yhdyskuntajätevesien että teollisuusalojen jätevesien keräämistä, käsittelyä ja vesistöön johtamista. Sektoraalisten vesidirektiivien lisäksi tärkeä direktiivi on myös vaarallisten aineiden vesistöön pääsyn rajoittamista ja vesien suojaamista pilaantumiselta koskeva direktiivi²⁰³.

3.3.2 Muu kansainvälinen oikeus ja vesiensuojelu

Kansainvälisessä oikeudessa vesiensuojelu on vielä selkeämmin osa ympäristönsuojelua kuin Suomessa, vaikka sen merkitykseen on ilmastonmuutoksen aiheuttamien sään ääri-ilmiöiden,

¹⁹⁷ *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2013, s. 279-280 Ympäristöoikeus, i Perusteet 5.

Ympäristöoikeuden kansainväliset kytkennät, EU-oikeus ja ympäristö, Keskeiset ympäristösäädökset ja niiden kansallinen täytäntöönpano, Vesiensuojeludirektiivit

¹⁹⁸ *Hollo* 2021, s. 64-65

¹⁹⁹ EU-tuomioistuimen ratkaisua C-461/13 (annettu 1.7.2015, Weser-ratkaisu), ks. esimerkiksi *Puharinen* 2017, s. 157

²⁰⁰ *Hollo* 2021, s. 70

²⁰¹ Neuvoston direktiivi 2006/118/EY, annettu 12.12.2006

²⁰² Neuvoston direktiivi 91/271/EY, annettu 21.5.1991

²⁰³ Neuvoston direktiivi 76/464/ETY, annettu 4.5.1976

kuten tulvien ja äärimmäisen kuivuuden, myötä alettu kiinnittää enemmän huomioita. Vesioikeudella kokonaisuudessaan on kansainvälisen ympäristöoikeuden sektoreista vanhimmat ja vankimmat oikeusperinteet, mikä johtuu vesien suuresta merkityksestä niin elämän kuin liikenteen ja asutuksenkin perusedellytyksenä²⁰⁴.

Kansainvälisen ympäristöoikeuden katsotaan kehittyneen kolmessa eri vaiheessa, joista viimeisimpään kuuluu maailmanlaajuisten pilaantumisongelmien hallinta, joka liittyy paljolti myös vesiensuojeluun. Oikeudenalana kansainvälinen ympäristöoikeus koostuu pääasiassa sopimuksista sekä tapaoikeudesta ja periaatteista, joista vesiensuojelun kannalta keskeisiä ovat muun muassa aiheuttamisperiaate, ympäristön pilaamisen kiellon periaate sekä kestävän kehityksen periaate, joiden noudattamisella pyritään sekä tasapainoon ympäristön pilaantumisen hallinnan/estämisen ja taloudellisen kasvun välillä, että oikeudenmukaisuuteen eri valtioiden ja niiden kansalaisten välillä esimerkiksi rajat ylittävän saastuttamisen tilanteissa.²⁰⁵

Sisävesistöjä koskevia kansainväliseen oikeuteen lukeutuvia sopimuksia ovat esimerkiksi UNECE:n rajavesisopimus²⁰⁶ ja siihen pohjautuvat kahdenväliset sopimukset. Suomella on Norjan, Ruotsin ja Venäjän kanssa erilliset rajavesisopimukset, joilla on sovittu yhteisten vesialueiden suojelusta ja käytöstä. Sopimusten mukaisia toimintoja hoitavat osapuolten yhteiset rajajoki- ja rajavesistökomissiot, jotka toimivat yhteistyöeliminä sopimukseen liittyvissä asioissa sekä muun muassa kehittävää viranomaisten yhteistyötä sekä edistävät vesistöjen hyvän tilan saavuttamista.²⁰⁷ Suomi on myös ratifioinut rajavesisopimuksen lisäpöytäkirjan, joka koskee vesivaroja ja terveyttä²⁰⁸, ja jonka tavoitteena on ehkäistä, rajoittaa ja vähentää vedestä aiheutuvia sairauksia Euroopan alueella ja sen avulla edistetään talousvesi- ja jätevesihuollon kehitystä.²⁰⁹

Vesistöjen suojeluun vaikutta myös Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus²¹⁰, jolla pyritään rajoittamaan rajat ylittävien ympäristöhaittojen syntymistä. Sopimus takaa jäsenmaiden

²⁰⁴ *Hollo 2009 (B)*, s. 56

²⁰⁵ kansainvälisen ympäristöoikeuden sisällöstä ja periaatteista esim. *Hollo 2009 (B)*, s. 48-50

²⁰⁶ yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä, tehty Helsingissä vuonna 1992, tullut Suomessa voimaan 6.10.1996 (SopS 71/1996)

²⁰⁷ Suomen rajavesiyhteistyöstä ks. esim. <https://www.vesi.fi/vesitieto/rajavesiyhteistyö-suomen-ja-naapurimaiden-valilla/> käyty 25.9.2023

²⁰⁸ hyväksyttiin Lontoossa vuonna 1999, tuli Suomessa voimaan tasavallan presidentin asetuksella 4.8.2005 (SopS 83/2005)

²⁰⁹ toiminnasta tarkemmin ks. muun muassa

<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807e0a07> käyty 25.9.2023

²¹⁰ allekirjoitettiin Tukholmassa vuonna 1974, tuli Suomessa voimaan 1.10.1976 (SopS 75/1976), jäsenenä Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska

kansalaisille saman aseman naapurivaltiossa tapahtuvan, rajat ylittävän pilaantumisen tilanteissa kuin jos kyse olisi kotimaassa tapahtuvasta pilaantumisesta.²¹¹ Sopimuksella on tiivistetty pohjoismaista yhteistyötä ympäristöoikeuden alalla sekä yhtenäistetty siihen liittyvää sääntelyä.

Myös monet muut ympäristösopimukset, jotka eivät suoraan koske vesistöjä, vaikuttavat niiden suojeluun, kuten esimerkiksi biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus)²¹², joka on yksi tärkeimmistä ympäristöalan kansainvälisistä sopimuksista. Biodiversiteettisopimuksessa tunnustettiin ensimmäistä kertaa biologisen monimuotoisuuden itseisarvo ja käsitettiin sen suojeleminen ihmiskunnan yhteiseksi huolenaiheeksi. Sopimuksessa edellytetään valtioiden vastaavan biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä, vaikka siinä tunnustetaankin suvereenien valtioiden oikeus käyttää luonnonvarojaan. Tämä koske luonnollisesti myös vesistöjä luonnonvaroina ja biologisten luonnonvarojen ympäristönä, ja asettaa sopimusvaltioille velvoitteen pyrkiä tasapainoon vesistöjen (kestävän) hyödyntämisen ja suojelun välillä.

Kansainvälinen, kuten EU-tasoinenkin, ympäristö- ja erityisesti vesioikeus on ollut voimakas taustavaikuttaja suomalaisen suojelusääntelyn viimeaikaisessa kehityksessä. Vaikka Suomessa on joiltain osin voimassa esimerkiksi EU-säännöksiä tiukempia pilaantumisen rajoituksia, on yhtenäinen suojelusääntely tärkeää, sillä isot ja voimakkaat ympäristölliset muutokset, varsinkin negatiiviset sellaiset, rajautuvat harvoin yhden valtion alueelle. Tutkielman analyysiosuudessa ei paneuduta ylikansalliseen vesiensuojelusääntelyyn sen taustavoimaseman vuoksi, vaan keskitytään sen vaikutusten nojalla muotoutuneen kansallisen oikeusjärjestyksen ja sitä soveltavan oikeuskäytännön analysointiin.

²¹¹ Pohjoismaisesta ympäristönsuojelusopimuksesta tarkemmin esim. *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2013, s. 249-250

²¹² allekirjoitettiin vuonna Rio de Janeirossa 1992, tuli Suomessa voimaan 25.10.1994 (SopS 78/1994)

4. Oikeustapausanalyysit

Vesiensuojelun ja maankäytön ohjauksen leikkauspintaa haja-asutusalueiden ranta-alueilla on käsitelty oikeuskäytännössä monissa eri tilanteissa ja erilaisista näkökulmista, mikä tulee esiin tutkielmaan valittujen tapausten erilaisuudesta. Ratkaisussa KHO 2015:71 käsitellään maankäytösäännösten, ja erillisten lupamenettelyjen, vaikutuksia vesiensuojeluun, kun taas ratkaisussa KHO 2016:142 painotus on vesilain ja kaavoituksen yhteydessä. Sen sijaan ratkaisussa KHO 2020:84 oli kyse MRL:ssa vesiensuojelun huomioimiselle asetettujen vaatimusten minimitasosta sekä valvovan viranomaisen (ELY-keskus) valitusoikeuden laajuudesta.

4.1 Tapausanalyysi KHO 2015:71

4.1.1 Tapauksen kuvaus

Toimenpideluvan myöntäminen jo toiminnassa olevan matonpesupaikan maasuodattamolle ei edellyttänyt poikkeamista ranta-alueen suunnittelutarvetta koskevasta maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:stä. Maasuodattamon rakentaminen täytti muutoinkin toimenpideluvan myöntämisen edellytykset, kun otettiin huomioon maasuodattamon sijainti, rakenne ja toiminnan laajuus. Päätöksellä oli ratkaistu maasuodattamon rakentamisen edellytykset vain maankäyttö- ja rakennuslain säännösten nojalta. Toimenpiteet toiminnasta aiheutuvan vesistön kuormituksen johdosta kuuluivat ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille.

Ylöjärven kaupungille oli myönnetty 15.10.2012 toimenpidelupa (Ylöjärven lupainsinöörin päätös § 532) Mutalan matonpesupaikan maasuodattamon rakentamiseen Ylöjärven kaupungin Pohjan kylässä sijaitsevalle tilalle Koivuranta RN:o 1:10. Kyseessä oleva Mutalan matonpesupaikka oli jo toiminnassa, kun toimenpidelupa myönnettiin ja luvan mukaisella hankkeella ainoastaan muutettaisiin matonpesupaikan jätevesien käsittelyä.

Lupainsinöörin päätöksessä määrättiin muun ohella, että ennen kutakin hankkeen työvaihetta on rakennusvalvontaan toimitettava jätevesien käsittelysuunnitelma. Päätöksessä myös viitattiin Ylöjärven kaupungin ympäristötarkastajan 2.10.2012 päivättyyn lausuntoon, jonka mukaan purkuvesille tuli muodostaa kivikkoinen alue, josta vesi pääsisi levittäytymään eri suuntiin eikä siitä muodostuisi selkeää uomaa. Päätöksessä asetettiin lisäksi velvollisuus

tarkkailla jätevesijärjestelmän ja sen purkupaikan toimivuutta erityisesti ensimmäisen käyttökauden aikana, ja mikäli toiminnassa havaittaisiin häiriöitä, tulisi esittää uusi suunnitelma jätevesien käsittelylle/käsiteltyjen vesin purkamiselle. Koska jätevesien käsittely matonpesupaikoilla on ongelmallista, päätöksessä edellytettiin, että matonpesupaikka liitettäisiin viemäriverkoston, jos verkosto alueelle laajenisi. Lisäksi edellytettiin, että lupaehdoksi asetetussa jätevesienkäsittelyn suunnitelmassa tulisi ottaa huomioon ympäristötarkastajan lausunto.

A:t tekivät lupainsinöörin päätöksestä oikaisuvaatimuksen Ylöjärven ympäristölautakunnalle, joka hylkäsi vaatimuksen 5.3.2013 tehdyllä päätöksellä (§ 33). Päätöksen perustelujen mukaan hankkeen voitiin katsoa sopivan ympäristöön riittävän hyvin, ja kun lupaehdon mukaisesti ympäristötarkastajan lausunto otettaisiin huomioon lupaehdona edellytetyssä jätevesisuunnitelmassa. Ympäristölautakunta katsoi lisäksi, että naapureiden kuuleminen oli toteutettu MRL 133 §:n ja MRA 65 §:n mukaisesti²¹³.

A valitti ympäristölautakunnan päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen vaatien, että lautakunnan päätös kumotaan ja lupainsinöörin myöntämä toimenpidelupa hylätään. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen päätöksellä, johon korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja otti asian tutkittavaksi. Myös KHO:ssa A:n valitus hylättiin, eikä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöstä muutettu.

Valituksissa A katsoi, että matonpesupaikalle suunniteltu maasuodattamo, jonka erittäin voimakkaat pistekuormitukset ajoittuisivat kesän lämpimimpään aikaan, aiheuttaisi vesistön huomattavan rehevöitymis- ja likaantumisvaaran, haittaisi valittajien itsensä sekä muiden lähikiinteistöjen rantojen käyttöä sekä pilaisi Ylöjärven kaupungin oman, aivan matonpesupaikan vieressä sijaitsevan lasten uimarannan veden. Valituksessa esitettiin myös maasuodattamon rakennuspaikan olevan huono, sillä maasuodattamo sijoittuisi lähimmillään n. 50 metrin etäisyydelle rannasta ja jätevesien purkupaikka n. 35 etäisyydelle. Ylöjärven kaupungin lasten uimarannalle etäisyys olisi alle 40 metriä.

Lisäksi A toteaa valituksessaan, että Mutalan matonpesupaikalle suunniteltu maasuodattamo, jonka ilmoitettiin perustuvan mitoitukseltaan Kuuselan matonpesupaikan maasuodattamoon, jossa vilkkaina matonperuspäivinä likavesi valuu maan pintaa pitkin noroina suoraan järveen, on koon ja rakenteen osalta näin ollen riittämätön. Tähän ei tapauksen käsittelyssä otettu

²¹³ MRL 133 §:ssä säädetään kuulemisista ja lausunnoista lupamenettelyissä, MRA 65 §:ssä naapurien kuulemisesta lupamenettelyissä

lainkaan kantaa, sen paremmin hallinto-oikeuden kuin korkeimman hallinto-oikeuden perusteluissa sillä tapauksessa käsiteltiin vain MRL:n mukaisen kuulemisen toteutumista ja poikkeamisluvan tarvetta. Tällainen rakentamis- ja ympäristösuojeluasioiden erillinen käsittely on hyvä esimerkki suomalaista viranomaistoimintaa vaivaavasta lokeroitumisesta ja monen luukun periaatteen soveltamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden tapausselostuksesta ei käy ilmi, että Ylöjärven kaupunki, kaupungin ympäristölautakunta tai tekninen lautakunta olisivat myöskään ottaneet kantaa hankkeen vertaamiseen Kuuselan matonpesupaikkaan.

A:n valituksen mukaan naapurien kuulemista rakennuslupahakemusasiassa ei ollut toteutettu hyvän hallintotavan mukaisesti, koska kuulemiskirjeessä ei ollut rakennuspaikan sijaintia osoittavaa karttaa, tietoa maasuodattamon sijoittumisesta alueelle eikä sen rakennuspiirustuksia. Kuulemiskirjeessä kerrottiin tilaisuudesta tutustua hakemusasiakirjoihin Ylöjärven rakennusvalvonnassa virka-aikana, ja se täytti muutenkin MRL 133.1 §:n edellytykset, joten hallinto-oikeus katsoi sen olevan laillinen. Hallinto-oikeuden mukaan oli siis riittävää, että kuultavalle naapurille järjestetään tilaisuus tarkastella hakemusasiakirjoja, eikä niistä ole välttämätöntä toimittaa kopioita kuulemiskirjeen liitteenä. Ratkaisu ja sen perustelut on linjassa hallintolain 7 §:ssä säädetyn viranomaisen palveluperiaatteen kanssa.²¹⁴

4.1.2 Tuomioistuinten perustelujen ja KHO:n ratkaisun analysointia

Tapauksen pääasian ratkaisemiseen hallinto-oikeus sovelsi MRL 126a.1 §, 135.1 § sekä 138.1 §, jossa viitataan MRL:n pykäliin 72, 135, 136 ja 137. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa mainittiin sovellettuina oikeusohjeina MRL 126a.1 ja 138.1 pykälien lisäksi 136.1 § 3 kohta, jossa viitataan 135 §:n kohtiin 3-6. Toimenpidelupa-asioista säätävässä MRL:n pykälissä viitataankin paljon rakennuslupaa koskeviin säännöksiin, sillä toimenpideluvan voidaan sanoa olevan rakennusluvan lievempi vaihtoehto, joka tulee kysymykseen kevyemmän rakentamisen osalta, jolloin kaikkein tiukin ennakkovalvonta ei ole tarpeen. Vuonna 2025 voimaan tulevassa rakennuslaissa nykyiset toimenpidelupa ja rakennuslupa yhdistyvät rakentamisluvaksi, mutta koska tässä tutkielmassa ei käytetä de lege ferenda -näkökulmaa, ei muutoksen vaikutuksesta tapaukseen käsitellä.

Soveltamiensa oikeusohjeiden nojalla ja asiassa saamiensa selvitysten perusteella Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi, että Ylöjärven ympäristölautakunta oli voinut myöntää Mutalan matonpesupakan maasuodattamon rakentamiselle toimenpideluvan. Johtopäätöksissään HaO painotti lupapäätöksessä asetettua ehtoa jätevesisuunnitelman esittämisvelvollisuudesta sekä totesi että uimarannan läheisyys itsessään ei ole este

²¹⁴ tarkemmin viranomaisen menettelyvelvollisuuksista kuulemisessa ks. *Mäenpää* 2021 s. 262-263

maasuodattamon sijoittamiselle noin 50 metrin etäisyydelle rannasta. Hallinto-oikeuden ratkaisussaan arvioinut suodattamon puhdistustehoa tai toimivuutta, eikä myöskään ratkaissut sitä, olisiko maasuodattamohanke jonkin muun lain mukaisen luvan tarpeessa.

Asian käsitteleminen vain maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta on rajaus, johon oikeusasteet eivät voineet puuttua, koska ne ottavat kantaa vain valituksessa mainittuihin seikkoihin.²¹⁵ Koska MRL:n mukainen toimenpidelupa ja vesilain mukainen lupa sekä ympäristölupa haetaan eri viranomaisesta²¹⁶, on niiden käsittely erillistä. Vaikka ympäristö- ja vesilupien käsittelyn yhteiskäsittelyn mahdollisuus tietyissä tilanteissa²¹⁷ on parantanut tilannetta, MRL:n mukaiset toimenpide-, rakennus-, yms. luvat ovat pysyneet erillään niistä. Tämä saa aikaan sen, että MRL:n mukaisia lupahakemuksia käsiteltäessä viranomaisen on otettava huomioon vain lain sisältämät, hyvin yleisluonteiset säännökset luontoarvojen säilyttämisestä ja haitallisten ympäristövaikutusten kielloista²¹⁸.

Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus sovelsivat tapauksen ratkaisemiseen MRL 126a §:n 1 momenttia, jolla tehdään rajanvetoa toimenpide- ja rakennusluvan välillä, ja sen mukaan matonpesupaikan maasuodattamo kuuluu momentin 1 kohdan soveltamisalaan²¹⁹. Momentin mukaan MRL 126 §:n mukainen toimenpidelupa tarvitaan sellaisen rakennelman tai laitoksen, jota ei ole pidettävä rakennuksena, pystyttämiseen tai sijoittamiseen taikka rakennuksen ulkoasun tai tilajärjestelyn muuttamiseen.

Toimenpideluvanvaraisista toimenpiteitä koskeva 126 a § lisättiin MRL:n vuonna 2012 samassa yhteydessä, kun lakia muutettiin vastaamaan EU:n rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä²²⁰. Pykälään otettiin aikaisemmin MRA 62 §:ssä ollut listaus luvanvaraisista toimenpiteistä.²²¹ Listaus on tyhjentävä, eikä kunta voi siten määrätä rakennusjärjestyksessä hankkeita lupamenettelyn alaisiksi.²²² Näin ollen Ylöjärven kunta ei voinut tapauksessa vaikuttaa siihen, tuliko maasuodattamolle hakea toimenpidelupaa.

MRL 126 a § 1 momentin listaus vain esittelee ne hanketyypit, jotka toimenpideluvan

²¹⁵ Vuorenperä 2023, s. 95-96

²¹⁶ MRL:n mukainen toimenpidelupa kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta (ko. tapauksessa luvan myönsi kunnan lupainsinööri), vesilupa toimivaltaiselta AVI:lta ja ympäristölupaa hankkeen/toiminnan laadusta ja laajuudesta riippuen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta tai AVI:lta

²¹⁷ yhteiskäsittelystä ks. tämän gradun sivu 42 sekä *Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari* 2015, s. 262-264

²¹⁸ haitalliset ympäristövaikutukset kielletään esim. MRL 137 §

²¹⁹ 126a.1 § 1 k; toimenpidelupa tarvitaan - - seuraavasti: katoksen, vajan kioskin, käymälän tai vastaavan rakennelman rakentaminen taikka kiinteistökohtaisen jätevesijärjestelmän rakentaminen tai muuttaminen

²²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rakennusten energiatehokkuudesta 2010/31/EU

²²¹ ks. HE 81/2012 vp, s. 31

²²² *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 702

tarvitsevat, ja viittaa luvan edellytysten osalta lain 126 §:n jossa siinäkin toimenpideluvan soveltamisala määritellään negatiivisesti rakennusluvan kautta. MRL 126 §:n mukaan toimenpidelupaa voidaan hakea, rakennusluvan sijasta, sellaisten rakennelmien ja laitosten rakentamiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta (1 momentti) sekä sellaisen rakennelman tai laitoksen pystyttämiseen ja sijoittamiseen, jota ei pidetä rakennuksena, jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön taikka kaupunki- tai maisemakuvaan (2 momentti). Toimenpideluvanvaraisia ovat siis sellaiset hankkeet, jotka eivät edellytä suunnittelutarpeen, kaavoitusta varten määrättyjen rakennuskieltojen tai asemakaavasta johtuvan rakennusmääräyksen täyttämistä²²³. Toimenpidelupa ulottaa viranomaisen ennakkovalvontaa laajemmalle kuin rakennuslupa, mutta tekee valvonnasta myös kevyempää, kun lupa-asiaa käsiteltäessä ei ole tarvetta ottaa kantaa hankkeen teknisiin ominaisuuksiin, vaan ainoastaan niiden maankäyttöllisiin ja ympäristöllisiin vaikutuksiin.

Toinen molempien oikeusasteiden soveltama oikeusohje oli MRL 138.1 §, jonka mukaan siltä osin kuin on tarpeen toimenpiteen maankäyttöllisten ja ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi, toimenpidelupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä rakennusluvan edellytyksistä 72, 135, 136 ja 137 §:ssä sekä rakennuskielloista säädetään. MRL 138.1 § tuli nykyisessä muodossaan voimaan 1.9.2004,²²⁴ jolloin sen sisältöä ja sanamuotoa selkeytettiin 72, 135, 136 ja 137 pykälien asettamien edellytysten välisen suhteen osalta.²²⁵

Hallituksen esityksessä todetaan MRL 138.1 §:n muuttamisen osalta seuraavaa:

Voimassa olevan pykälän mukaan toimenpidelupaa ratkaistaessa noudatetaan, mitä rakennusluvan edellytyksistä säädetään, vain siltä osin kuin on tarpeen toimenpiteen maankäyttöllisten ja ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi. Käytännössä on ilmennyt tulkintaepäselvyyksiä lain 72, 135 ja 136 §:ssä säädettyjen erityisesti kaavoitusta ja kaavan tarvetta koskevien edellytysten sekä 137 §:ssä säädettyjen rakennuslupien erityisten edellytysten huomioon ottamisessa toimenpidelupia ratkaistaessa. Osa toimenpideluvista voi koskea maankäyttöllisiltä ja ympäristöllisiltä vaikutuksiltaan merkittäviä toimenpiteitä, jotka ovat vaikutuksiltaan rakentamiseen verrattavia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 62 §:n 1 momentin 2 - 6 kohdassa tarkoitettut merkittävät toimenpiteet, kuten golfkenttien tai varastointialueiden rakentaminen taikka asuntovaunujen sijoittaminen ranta-alueelle pysyväisluontoisesti.

On perusteltua, että tällaisia merkittäviä toimenpidelupia ratkaistaessa edellä mainittujen lainkohtien mukaiset maankäyttölliset ja ympäristölliset edellytykset otetaan huomioon. Sama koskee laissa kaavoituksen turvaamiseksi säädettyjen rakennuskieltojen huomioon ottamista. Siten poikkeamispäätös tai suunnittelutarveratkaisu on tarvittaessa saatava

²²³ ks. HE 101/1998 vp, s. 100-101, KHO 2003:2

²²⁴ Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 467/2004

²²⁵ HE 164/2003 vp, s. 4

ennen toimenpideluvan myöntämistä. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi tätä koskevat muutokset. Yleensä merkittäviä vaikutuksia ei ole vähäisillä toimenpiteillä, jotka kunta on lain 129 §:n nojalla määrännyt ilmoitusmenettelyyn.²²⁶

Korkein hallinto-oikeus mainitsi edellä olevan hallituksen esityksen kohdan tapauksessa soveltamisissaan oikeusohjeissa, mikä kuvastaa muutoksen merkitystä ja tärkeyttä oikeuskäytännölle. Koska osa toimenpideluvista voi koskea maankäytöllisiltä ja ympäristöllisiltä vaikutuksiltaan merkittäviä toimenpiteitä, lakimuutoksella haluttiin vahvistaa mainittujen lainkohtien huomioon ottamista sekä kaavoituksen turvaamiseksi säädettyjen rakennuskieltojen huomioimista. Muutoksen tavoitteena oli myös varmistaa, että mahdollinen poikkeamispäätös tai suunnittelutarveratkaisu saataisiin tarvittaessa jo ennen toimenpideluvan myöntämistä.

MRL 138.1 §:n nykyinen sanamuoto kytkee sen toimenpideluvan myöntämisedellytysten osalta lähemmin momentissa lueteltuihin pykäliin ja niiden maankäytöllisiin ja ympäristöllisiin edellytyksiin. Tämä ei kuitenkaan poistanut rakennus- ja toimenpideluvan vanhastaan olemassa olevaa peruseroavuutta, vaan toimenpideluvan osalta maankäytölliset ja ympäristölliset vaikutukset otetaan edelleen huomioon hieman erikoisen *soveltuvin osin siltä osin kuin on tarpeen* – harkintarakenteen kautta.²²⁷ Harkintarakenne on varsin monimutkainen ja epämääräinen, mikä jättää lainsoveltajalle laajan harkintavallan sen osalta, milloin on tarpeen ottaa rakennuslupia koskevat maankäytölliset ja ympäristölliset vaikutukset huomioon toimenpidelupaa käsiteltäessä. Kuten hallituksen esityksessä mainittiin, voidaan toimenpideluvalla rakentaa hyvinkin isoja rakennelmia tai muita hankkeita, joten sen tiukempi yhteys rakennusluvan sääntelyssä asetettuihin edellytyksiin on tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 138.1 §:ssä mainituissa 72, 135, 136 ja 137 §:ssä säädetään suunnittelutarpeesta ranta-alueella (72 §) sekä rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueella (135 §), asemakaava-alueen ulkopuolella (136 §) ja suunnittelutarvealueella (137 §). Toimenpidelupia käsiteltäessä mainituista pykälistä sovelletaan vain niiden maankäytöllisiä ja ympäristöllisiä vaikutuksia koskevia osia, kuten vaatimukset rakennuksen(rakennelman) soveltumisesta paikalle, rakennuspaikalle johtavasta käyttökelpoisesta tiestä tai mahdollisuudesta sellaisen järjestämiseen sekä vedensaannin ja jätevesien hoitamisesta tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle²²⁸.

Koska toimenpidelupa on vain lievennytty versio rakennusluvasta, ei sen sääntely ole yhtä

²²⁶ HE 164/2003 vp, s. 10-11

²²⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 759

²²⁸ MRL 136 pykälä 1 momentti 3 kohta

yksityiskohtaista. Toimenpideluvan soveltamisalaan kuuluvat rakennelmat vaihtelevat kuitenkin hyvinkin pienistä²²⁹, suuriin ja luonnonympäristöön mahdollisesti paljonkin vaikuttaviin, kuten kiinteistökohtaisen jätevesijärjestelmän tai sillan rakentamiseen. Lainsäätäjä on jättänyt viranomaiselle laajan harkintavallan MRL 138.1 §:n sanamuodolla ”siltä osin kuin on tarpeen - - soveltuvin osin noudatetaan”, mikä saattaa johtaa eri puolilla maata erilaisiin käytäntöihin. Lainvalmisteluaineistosta saatava tuki momentin soveltamiseen on myös vain suuntaa antavaa, vaikka siinä painotetaan eroa rakennuslupaan; toimenpideluvan yhteydessä viranomaisen ei valvo hankkeiden rakenteellisia ominaisuuksia, vaan ne jäävät toteuttajan vastuulle²³⁰.

Mutalan matonpesupaikan alueella ei ollut voimassa oikeusvaikutteista yleis- tai asemakaavaa²³¹, joten tapauksessa tuli sovellettavaksi 138 §:ssä viitatuista pykälästä 72, 135 ja 136. MRL 136 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ”Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueen ulkopuolella on, että: - - 3) rakentaminen täyttää 135 §:n 3-6 kohdassa asetetut vaatimukset”. Muita pykälän kohtia ei tapaukseen sovellettu, sillä niissä käsitellään rakennuspaikalle ja rakentamiselle asetettuja vaatimuksia, joiden valvominen ei toimenpidelupaa käsiteltäessä kuulu viranomaisen tehtäviin. Viittaus sitoo asemakaava-alueen ulkopuolella tapahtuvan rakentamisen sääntelyä kaava-alueella tapahtuvaan rakentamiseen, kuten myös MRL 136 pykälän ensimmäisen momentin toinen kohta²³².

Mainitut MRL 135.1 §:n kohdat 3-6 asettavat rakennusluvan myöntämisen edellytykseksi (asemakaava-alueella), että:

- 3) rakennus soveltuu paikalle;
- 4) rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;
- 5) vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle;
- 6) rakennusta ei sijoiteta niin, että se tarpeettomasti haittaa naapurua tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista.

Mainitut edellytykset tulevat asemakaava-alueilla yleensä ratkaistuiksi jo asemakaavan ja siihen liittyvän tonttijaon yhteydessä, esimerkiksi asemakaavakartalle merkitään rakennuspaikan rajat, mikä ratkaisee rakennuksen paikalle sopimisen ja viranomaisen

²²⁹ katokset, vajat, rakennuksen julkisivun yms.

²³⁰ HE 164/2003 vp, s. 11

²³¹ Alueen osayleiskaavoitus oli keskeneräinen, joten kaavanlaatimisen turvaamiseksi säädetyt rakennuskiellot yms. säännökset olivat alueella voimassa

²³² MRL 136.1 § 2k ”rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueen ulkopuolella on, että: 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädetyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset

tehtäväksi jää vain varmistua kaavan noudattamisesta.²³³ Näin ollen MRL 135.1 §:n 3-6 kohdat ovat merkityksellisempiä asemakaava-alueen ulkopuolella haetuissa rakennus- ja toimenpideluvissa. Ympäristön näkökulmasta erityisesti kohdat 3 ja 5 olisi viranomaisen tärkeä käsitellä perusteellisesti, sillä MRL:ssa on hyvin vähän suoraan ympäristövaikutukset huomioon ottavia säännöksiä, ja erityisesti jätevesien hoitamisesta säättäminen ja edellytys ”ilman haittaa ympäristölle” asettaa hankkeille velvollisuuksia ottaa myös vesistöt huomioon, vaikka vesilain mukaista lupaa ei tarvittaisikaan.

Edellytys jäteveden hoitamisesta tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle (MRL 135.1 § 5 k) on tapauksessa KHO 2015:71 keskeinen lupaedellytys, vaikka korkein hallinto-oikeus ohittaa sen pelkästään toteamalla, että MRL 135 §:ssä säädetty edellytykset luvan myöntämiselle täyttyvät. Tapauksessa valittaja vetosi juuri matonpesusta aiheutuvien jätevesien negatiiviseen vaikutukseen lähivesistöön, mutta asiaan ei oikeuskäsittelyssä, ainakaan päätösselostuksen perusteella, paneuduttu sen enempää kuin katsomalla, että Ylöjärven kaupungin lupainsinöörin asettamat lupamääräykset jätevesien käsittelysuunnitelmien toimittamisesta rakennusvalvontaan ja ympäristötarkastajan lausunnon huomioiminen hankkeen toteuttamisessa ovat riittävät toimet, jotta lainkohdan edellytysten voidaan katsoa täyttyneen.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellisen arvioinnin selostuksessa todetaan, että maasuodattamo on pidettävä MRL 126a.1 §:n 1 kohdan mukaisena toimenpideluvan varaisena rakennelmana ja että toimenpidelupa-asiaa ratkaistaessa on soveltuvilta osin noudatettava muun muassa MRL 72 §:n säännöksiä siltä osin kuin se on tarpeen toimenpiteen maankäytöllisten ja ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi. Koska tapauksessa toimenpidelupahakemus koskee maasuodattamon rakentamista jo toiminnassa olevalle matonpesupaikalle, eikä lupaharkinta näin ollen koske itse matonpesupaikkaa, korkein hallinto-oikeus katsoo että otettaessa huomioon mitä hallituksen esityksessä (HE 164/2003 vp) lausutaan laajempaa maankäytöllistä ja ympäristöllistä harkintaa edellyttävistä hankkeista, tapauksen maasuodattamolla ei ole sellaisia vaikutuksia, että sen toteuttamiseen olisi tarvinnut hakea poikkeusta MRL 72.1 §:ssä tarkoitettusta ranta-alueen suunnittelutarpeesta.²³⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan tapauksen asiakirjoista saatu selvitys suunnitellun maasuodattamon sijainnista, rakenteesta ja toiminnan laajuudesta osoittaa, että MRL 135 ja 136 §:ssä säädetty edellytykset toimenpideluvan myöntämiselle täyttyvät. Näin

²³³ Tarkemmin 3-6 kohtien edellytysten täyttymisestä kaavoituksessa ja tonttijaossa ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 743

²³⁴ MRL 72 § on esitelty tarkemmin tutkielman kohdassa 2.1.6, alaotsikko ”Suunnittelualaue on haja-asutusalueella tärkeä maankäytön mekanismi”

ollen KHO ei muuttanut HaO:n päätöstä, joten Ylöjärven kaupungin lupainsinöörin päätös jäi voimaan ja kaupunki sai rakentaa maasuodattamon Mutalan matonpesupaikalle.

4.2 Tapausanalyysi KHO 2016:142

4.2.1 Tapauksen kuvaus

Tapauksessa KHO 2016:142²³⁵ Vantaan kaupunki oli hakenut vesilain mukaista lupaa noin 100 venepaikan laiturin rakentamiseksi Inkoon kunnassa omistamansa virkistysalueen edustalle Bjursvikiiniin. Kaupungin omistamat ranta-alueet olivat pääosin osayleiskaavan mukaan ulkoilu- ja retkeilyaluetta (VR). Bjursvikenin eteläpuolella noin 400 metrin etäisyydellä hakemuksen kohteena olevasta alueesta sijaitsevan Synnersvikenin eteläranta oli osayleiskaavassa merkitty vesiliikenteen alueeksi (LV). Inkoon kunta oli ennen lupa-asian vireilletuloa päättänyt uuden osayleiskaavan laatimisesta alueelle. Nähtävillä olleen osayleiskaavaehdotuksen mukaan Synnersvikenin vanha LV-alue oli siirretty vielä etelämmäksi Nyladubuktenin länsiosaan.

Lupahakemuksen mukainen venelaiturin sijoituspaikka ei vastannut voimassa olevassa osayleiskaavassa eikä myöskään osayleiskaavaehdotuksessa esitettyjä ratkaisuja venesataman sijoittamisen osalta. Hankkeesta saatavaa hyötyä ei voitu pitää vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla huomattavana aiheutuviin menetyksiin verrattuna, kun otettiin huomioon voimassa oleva yleiskaava ja sen laatimisen yhteydessä vesiliikenteen ohjaamiselle asetetut tavoitteet. Hanke vaikeutti lisäksi merkittävästi osayleiskaavan laatimista vesilain 3 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Edellytyksiä haetun luvan myöntämiselle ei ollut.

Tapauksessa käsiteltiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI) vesilain nojalla Vantaan kaupungille 21.5.2013 myöntämää vesitalouslupaa²³⁶ vene- ja oleskelulaitureiden rakentamiseen Bjursin ulkoilualueelle Bjursvikiiniin, joka sijaitsee Inkoon kunnassa. Vantaan kaupunki omistaa kiinteistön Bjurs (149-406-1-58), johon kuuluu sekä maa- että vesialuetta. Venelaituri, jonka pituudeksi oli suunniteltu 146 m ja leveydeksi 240 cm, oli tarkoitus rakentaa kokonaan kiinteistön Bjurs alueelle. Vantaan kaupungin mukaan rakennushanke oli tarpeen ulkoilualueen kehittämiseksi ja sen käyttöasteen parantamiseksi. Vesilain mukaisen luvan kanssa samalla päätöksellä AVI myönsi Vantaan kaupungille valmisteluluvan, joka oikeutti Vantaan kaupungin ryhtymään hankkeen toteuttamista valmisteleviin toimenpiteisiin jo ennen

²³⁵ Diaarinumero 2060/1/15, taltio 4159, antopäivä 3.10.2016

²³⁶ lupahakemus tullut vireille 28.11.2012

lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulemista.

Vantaan kaupunki perusteli tarvetta Bjursin ulkoilualueen kehittämisen lisäksi sillä, että venelaiturin rakentaminen tarjoaisi kaivattua lisäkapasiteettia veneilylle sekä ohjaisi rantojen käyttöä aikaisempaa vähemmän luontoa kuluttavaan suuntaan. Kaupungin mukaan veneilijät, varsinkin soutuveneellä saarelle tulijat, ovat aikaisemmin rantautuneet pitkin luonnontilaisia rantoja ja jättäneet veneensä väliaikaiseen säilytykseen niille, mikä on rasittanut saaren rantaluontoa. Hanke olisi siis kaupungin mukaan suojannut saaren rantaluontoa kokonaisuutena, kun kuluttava käyttö olisi keskitetty tietylle alueelle.

Edellä esitettyjen hankkeesta seuraavien parannusten lisäksi Etelä-Suomen AVI perusteli myönteistä lupapäätöstään sillä, että hankealueella oli lupahakemuksen aikaan (vuonna 2013) voimassa Uudenmaan maakuntakaava ²³⁷, jossa kyseinen ranta-alue oli merkitty virkistysalueeksi. Aluehallintovirasto katsoi myös, että hankkeesta aiheutuva häiriö vesiliikenteelle olisi vain lyhytaikaista, eikä se tarvitse kaivuutöitä, jotka aiheuttaisivat merkittävää veden samentumista, mikä AVI:n mukaan puolsi luvan myöntämistä, sillä mikäli hanke olisi toteutettu lupamääräysten mukaisesti, siitä yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty olisi ollut huomattava verrattuna yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Lupapäätöksen perusteluissa AVI toi esiin myös näkemyksensä siitä, että hanke ei olisi vaikeuttanut Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelman ²³⁸ tavoitteiden toteuttamista.

Bjursin alueella oli tapauksen aikaan ²³⁹ voimassa Inkoon sisäsaariston oikeusvaikutteinen rantayleiskaava vuodelta 1989, jossa Bjurs-kiinteistön ranta-alueet oli suurimmaksi osaksi osoitettu ulkoilu- ja retkeilyalueeksi (VR). ²⁴⁰ Kaavaselostuksen tavoitteita toiminnoittain kuvailevassa kohdassa 22 oli virkistysosalta todettu, että veneily (josta käytettiin nimitystä liikkuva virkistys) tulee pääasiassa kanavoida tietyille reiteille ja alueille, jolloin palvelujen järjestämiselle ja luonnon sekä ympäristön säilyttämiselle olisi paremmat mahdollisuudet. Satamien ja liikenteen osalta kaavaselostuksessa todettiin, että silloisia satamia kehitetään, jotta voitaisiin vähentää uusien satamien rakentamistarvetta muilla alueilla. Lisäksi kaavaselostuksen kohdassa 17 on mainittu lisääntyvän veneliikenteen aiheuttavan häiriötä

²³⁷ ympäristöministeriö vahvistanut 8.11.2006

²³⁸ voimassa vuoteen 2015 asti

²³⁹ Lupapäätös annettiin 21.5.2013 ja KHO:n päätös 3.10.2016

²⁴⁰ Inkoon sisäsaariston yleiskaavan tarkistus valmistui vuonna 2018, ja siinä virkistys- ja ulkoilukäyttöön tarkoitetuista alueista on mainittu, että niille saa rakentaa vain niiden käyttötarkoitusta palvelevia pienehköjä rakennelmia ja laitteita, ks. Inkoon sisäsaariston yleiskaavan tarkistus – Kaavaehdotuksen selostus 2018, s. 55

ympäristölle, mitä on tarkoitus osittain vähentää suunnittelulla ja tehokkaalla liikenteen kanavoinnilla tulevaisuudessa. Myös satamista on kirjattu kaavaselostukseen, sillä sen kohdassa 34.6 on mainittu kaava-alueelle varatun 17 venesatamaa, joiden silloinen kapasiteetti oli 800 venepaikkaa ja lisäksi 200 venepaikkaa yksityisissä laitureissa sekä laajennusmahdollisuus 600 venepaikkaa.

Inkoon kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta, sekä joukko yksityishenkilöitä, valitti aluehallintoviraston päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen, joka kumosi ja poisti päätöksen valmistelulupineen sekä hylkäsi Vantaan kaupungin lupahakemuksen, joka koski laitureiden rakentamista.

Hallinto-oikeus sovelsi kahden henkilön tekemien kanteluiden osalta vesilain 11:7.1 §, 11:10.1 §, 11:11.1 §, 11:22.1 ja 3 § sekä saman lain 15 luvun 1.1-2 §, joiden lisäksi kanteluun sovellettiin hallintolainkäyttölain²⁴¹ (586/1996, HLL) 31 §, 34.1 §, 59.1 § ja 60.1-2 §, jotka koskivat asian menettelyllistä puolta²⁴². Lupahakemuksen käsittelyssä oli aluehallintovirastossa tapahtunut kuulemisvirhe, kun kahdelle asianosaiselle ei ollut varattu lainmukaista mahdollisuutta muistuttaa lupahakemuksesta eikä hankkeesta ollut heille tiedotettu.²⁴³ Kuulemisvirhe ja sen johdosta myöhässä toimitetut ja kanteluina käsitellyt kaksi valituskirjelmää eivät vaikuttaneet pääasian ratkaisuun.

Pääasiaan, eli laitureiden rakentamiselle haetun luvan myöntämiseen, hallinto-oikeus sovelsi vesilain 3:4.1-2, 3:5, 3:6, 3:7.1-2 sekä maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1-2 momentteja. Korkein hallinto-oikeus kävi omissa perusteluissaan läpi vain säännökset VL 3:4.1 2 k, 3:5.1-2 ja MRL 42.1-2, joiden lisäksi se perusteli päätöstään hallituksen esityksessä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp) olevilla yksityiskohtaisilla perusteluilla, jotka koskevat VL 3:5.1-2 momentteja. Päätöksessään korkein hallinto-oikeus kuitenkin viittasi myös hallinto-oikeuden päätöksessä mainittuihin oikeusohjeisiin ja perusteluihin, eikä muuttanut Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä, eli Vantaan kaupungin hakemia lupia ei myönnetty.²⁴⁴

²⁴¹ sittemmin kumottu lailla 808/2019 (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa)

²⁴² Hallintolainkäyttölain 59.1 § koskee kantelun johdosta tehtävää päätöksen poistamista, 60.1 §toimivaltaista viranomaista ja 60.2 § määrää aikaa kantelun tekemiseen

²⁴³ Hankealueen rajanaapurikiinteistön Sommartorp 149-406-1-1 lainhuuto oli kuolinpesän nimissä, ja hallinto-oikeus katsoi, että aluehallintoviraston olisi HLL 31 § ja 34.1 § säännösten nojalla pitänyt selvittää kiinteistön tosiasialliset omistajat ja tiedottaa hankkeesta heille sekä varata heille mahdollisuus muistuttaa hakemuksesta.

²⁴⁴ Tapauksessa käsiteltiin myös oikeudenkäynti- ja edustamiskulujen korvaamista eri käsittelyasteissa, mutta niistä ei ole tässä tarpeen todeta muuta kuin että niihin sovellettiin hallintolainkäyttölain 74 §

4.2.2 Tuomioistuinten perustelujen ja KHO:n ratkaisun analysointia

Vesilain 3 luvun 5 §:ssä säädetään lain suhteesta maankäytön suunnitteluun, käytännössä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon asemakaava sekä mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista. Toisen momentin mukaan on lupa-asiaa ratkaistaessa lisäksi katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lupaharkinnassa olisi otettava huomioon yleisesti ottaen kaikki mahdollinen tuleva kaavoitus.

VL 3:5.2 §:n on tarkoitettu koskemaan vain tilanteita, joissa kaava on laadittavana tai päätös kaavan laatimisesta on tehty.²⁴⁵ Tapauskohtaisesti jää ratkaistavaksi se, millainen vaikeutumisen ylittää säännöksessä asetetun kynnyksen. Esimerkiksi vesijätönruoppaushanke, jossa olisi poistunut vielä lainvoimaa vailla olevassa osayleiskaavassa MY-alueeksi²⁴⁶ osoitettu vesijätö, katsottiin kaavan laatimista merkittävästi vaikeuttavaksi, sillä kaavan tarkoituksen oli ollut säilyttää alueen ympäristöarvot yhtenäisellä rakentamattomalla luonnontilaisella ranta-alueella.²⁴⁷

Voidaan siis todeta, että vähäisten rakennus- tms. hankkeiden luvan myöntäminen ei VL 3:5.2 §:n perusteella esty, vaan kyseeseen tulevat kokoluokaltaan isommat, maisemaa ja luonnonympäristö huomattavasti ja pysyväisluonteisesti muuttavat hankkeet. Säännös onkin tarpeellinen, sillä ilman sitä kaavanlaatijan tavoitteet ja tarkoitukset olisi mahdollista vesittää hankkeilla, jotka saadaan vireille ennen kaavan laatimisen valmistumista ja voimaantuloa. Ilman pykälän luomaa kaavoitusrauhaa kaavanlaatijalla olisi nykyistä suurempi tarve, mahdollisesti jopa kiire, määrätä laadittavana olevan yleiskaavan alueelle MRL 38 §:n mukainen rakennus-/toimenpidekielto turvaamaan kaavan toteutuminen.

VL 3:5 §:n 1 vaikutus ja painoarvo selviää tutkimalla maankäytön säännöksiä, joihin sillä viitataan. Maakuntakaavan osalta kyseeseen tulee MRL 32 §, mutta sitä ei tässä ole tarpeen tarkastella lähemmin, sillä maakuntakaavan ohjausvaikutus koskee yleiskaavan (ja asemakaavan) laatimista, mutta yleiskaavan tultua voimaan sen alueella ei enää tarvitse noudattaa maakuntakaavaa muuta kuin sen kaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta (MRL 32.1 ja 3 §). Oikeusvaikutteisen yleiskaavan osalta tilanne on eri, sillä voimassa ollessaan se ohjaa sekä asemakaavan laatimista ja muuttamista, että muita alueiden käytön järjestämiseksi

²⁴⁵ HE 277/2009 vp, s. 64

²⁴⁶ maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä luontoarvoja

²⁴⁷ KHO 2014:41, sovellettu pykälä vanha vesilaki (264/1961, VVL) 2:4 §, vastaa sisällöltään VL 3:5.2 §

tehtäviä toimenpiteitä (MRL 42.1 §). Lisäksi viranomaisen on alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä suunniteltaessa ja niiden toteuttamisesta päätettäessä katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista (MRL 42.2 §).

Lainsäätäjällä tarkoitettiin oikeusvaikutteisen yleiskaavan pääsääntöiseksi maankäytön ohjaamisen mekanismiksi. Sen ohjausvalta ulottuu asemakaavan laatimisen lisäksi kaikkiin niihin viranomaisiin, joiden on katsottava, ettei suunnitelmilla tai toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteuttamista.²⁴⁸ Ohjausvalta ei siis rajaudu pelkästään MRL:n mukaisiin viranomaisiin, mikä parantaa kaavoituksen asemaa maankäytön suunnittelussa. Ilman kaikkiin maankäyttöä päätöksissään käsitteleviin viranomaisiin kohdistuvaa, laintasosta velvollisuutta kaavan huomioimiseen, olisi maankäytön hallitseminen ja järjestäminen huomattavasti vaikeampaa.

MRL 42.2 § tukee lainsäätäjän tavoitetta ohjata maankäyttöä hallitusti ja kunta/kuntayhteisöjohtoisesti. Myös ratkaisussa KHO 2016:142 voimassaolevalla oikeusvaikutteisella osayleiskaavalla on keskeinen merkitys tapauksen lopputuloksen kannalta. Bjursin alueella oli voimassa oikeusvaikutteinen osayleiskaava, jossa hankealue oli määritelty VR-alueeksi, jonka rantoja ei ole tarkoitettu veneiden säilyttämiseen, joten hallinto-oikeus katsoi, että Vantaan kaupungin hankkeen kaltaisen venelaiturin rakentamiselle ei ole edellytyksiä ilman kaavamuutosta.

Alueelle oli myös valmisteilla uusi osayleiskaava, jonka laatimisesta oli päätetty Inkon kunnanhallituksessa 31.10.2008 ja sen osallistumis- ja arviointisuunnitelma oli asetettu nähtäville 21.9.2010, eli ennen Vantaan kaupungin lupahakemuksen vireilletuloa. Uuden kaavaehdotuksen, joka oli asetettu nähtäville 18.6.2015, selostuksen mukaan Bjursin virkistysalueen sataman paikkaa tarkistetaan kaavan suunnittelun yhteydessä. Tätä tietoa ei toki ollut AVI:lla saatavilla lupahakemuksen käsittelyn aikaan, mutta jo silloin oli tiedossa, että Bjursin alueelle oli päätetty laatia uusi kaava. Koska hanke ei ollut voimassa olevan kaavan kaavamerkintöjen mukainen, ja se olisi toteutuessaan muuttanut merkittävästi ja varsin pysyvästi kohdealueensa käyttötarkoitusta sekä maisemaa, hallinto-oikeuden päätös kumota hankkeelle myönnetty vesitalouslupa oli lain ja sen tarkoituksen mukainen.

Aluehallintoviraston olisi jo lupaharkinnassaan pitänyt ottaa huomioon VL 3:5 §:ssä asetettu velvollisuus huomioida kaavoitus ja kielto kaavan laatimisen vaikeuttamisesta. AVI oli

²⁴⁸ HE 101/1998 vp, s. 76

perusteluissaan huomionut, että alueella oli voimassa maakuntakaava²⁴⁹, jossa kohdealue oli merkitty virkistysalueeksi, minkä AVI katsoi mahdollistavan hankkeen kaltaisen rakentamisen. Tässä se kuitenkin jätti huomiotta MRL 32.3 §:n, jonka mukaan ”(M)maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta”. Maakuntakaavalla ei siis ollut merkitystä lupaharkinnassa, koska alueella oli voimassa oikeusvaikutteinen (osa)yleiskaava, jossa oli tarkemmat ja tiukemmat kaavamerkinnot alueen käyttötarkoituksesta.

Tilanne olisi toinen, jos Bjursin aluetta koskeva osayleiskaava olisi oikeusvaikutukseton MRL 45 §:n mukaisesti. Silloin kaavaan ei voisi oikeudellisesti sitovasti tukeutua toimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa,²⁵⁰ mikä olisi tässä tapauksessa vaikuttanut merkittävästi lopputulokseen. Oikeusvaikutukseton yleiskaava on hyvin heikko maankäytön instrumentti, koska sillä ei ole sitovaa ohjausvaikutusta mihinkään alemman tasoiseen alueiden käytön suunnitteluun tai toimenpiteisiin, mikä tekee siitä lähinnä kehittämissä poliittisen ja strategisen suunnitelman, josta on mahdollista poiketa ilman rajoituksia.

Bjursin alueen lupa-asiassa vapaus poiketa yleiskaavasta olisi tukenut vesitalousluvan myöntämistä, koska kaavamerkinnot olisivat vain suosituksia ilman oikeudellista sitovuutta. Tällöin AVI:n olisi ollut perustellumpaa viitata voimassa olevaan yleiskaavaan päätöksensä perusteluissa, joskaan kaavan oikeusvaikutuksettomuus itsessään ei olisi muuttanut kaavamerkintöjä. Sen lisäksi että kaavamerkinnoilla osoitettiin Bjurs VR-alueeksi, oli kaavassa merkitty LV-alue²⁵¹ toiseen paikkaan ja uudessa kaavaehdotuksessa sitä oltiin siirtämässä vieläkin etäämmälle.

Vesilain 3 luvun 7 § koskee hyötyjen ja menetysten arvioimisesta vesitalousluvan lupaharkinnassa. Sen ensimmäisen momentti käsittelee arvioinnissa huomioitavia hyötyjä:

Luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta saatavana yksityisenä hyötynä otetaan huomioon maa- tai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta aiheutuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen sekä hankkeen toteuttamisesta välittömästi saatava muu etu.

Vakiintuneeksi käytännöksi on muodostunut, että momentissa tarkoitettuina hyötyinä pidetään esimerkiksi kiinteistökohtaista arvonnousua ja virkistyskäyttömahdollisuuksien parantumista.

²⁴⁹ Uudenmaan maakuntakaava, ympäristöministeriö vahvistanut 8.11.2006

²⁵⁰ HE 101/1998 vp, s. 76

²⁵¹ kaavamerkintänä (pien)venesatama/-valkama, alueelle voidaan sijoittaa kalastusta tai veneliikennettä palvelevia rakennuksia

Näin ollen myös yksityisiä etuja, kuten edempänä yleisiäkin, joudutaan arvottamaan sekä raha-arvon että abstraktimpien määreiden avulla.

Samana pykälän toisessa momentissa²⁵² säädetään arvioinnissa huomioon otettavista yksityisistä menetyksistä, joita voivat olla:

- 1) hakijalle myönnettävät käyttö- tai lunastusoikeudet;
- 2) kustannukset sellaisista vahingoista ja käyttöoikeuksista, joista hakija on hankkeen toteuttamiseksi erikseen sopinut asianosaisen kanssa, ja vastaavassa tarkoituksessa hakijalle vapaaehtoisesti luovutettujen alueiden hankkimiskustannukset; sekä
- 3) muut hankkeeseen osallistumattomalle taholle ja tässä laissa tarkoitettulle ojituksen passiiviosakkaalle aiheutuvat menetykset.

Hollon mukaan yksityisen edun loukkauksina pidetään lisäksi hankkeeseen kuuluvien rakenteiden käytöstä naapureille aiheutuvia immissiohaittoja ja häiriöitä niiden ollessa kiinteässä yhteydessä hankkeen sijaintiin ja käyttömuotoon. Näiden lisäksi rakentamisesta yksityisen kiinteistölle aiheutuva maisemallinen haitta ja ympäristön viihtyvyyden väheneminen on otettava intressivertailussa huomioon.²⁵³

Intressivertailulla on suuri merkitys VL 3:7 §:n soveltamisessa, kun arvioidaan luvanhakijalle syntyviä yksityisiä hyötyjä ja sivullisille, kuten naapurikiinteistöjen omistajille, aiheutuvia yksityisiä menetyksiä. Esimerkiksi tilanteissa, joissa kahdella eri määreellä arvoitettavia hyötyjä verrataan keskenään, esimerkiksi kiinteistön rahallisen arvon nousua ja naapurikiinteistön virkistyskäytön mahdollisuuksien huononemista, joutuu lupaviranomainen vaikean harkinnan eteen. Intressivertailussa tulee ottaa huomioon myös ympäristölle hankkeesta aiheutuvat seuraukset.

Hallinto-oikeus, sen paremmin kuin korkein hallinto-oikeuskaan, ei ottanut perusteluissaan enempää kantaa pykälän soveltamisesta tapaukseen, vaikka valittajat olivatkin tuoneet esiin myös yksityisiin kohdistuvia menetyksiä. Tällaisina esitettiin muun muassa vesiliikenteen lisääntyminen, joka valittajien mukaan vaikuttaisi Bjursvikenin lahdessa olevien, yksityisessä omistuksessa olevien kiinteistöjen rantojen virkistyskäyttöä. Hallinto-oikeus piti yksityisenä hyötynä, joka tukisi luvan myöntämistä, luvanhakijan eli Vantaan kaupungin kiinteistön käyttöarvon kasvamista sen omistajalle, jonka se ei kuitenkaan katsonut olevan niin suuri, että sillä voitaisiin perustella luvan myöntämistä suhteessa hankkeesta aiheutuviin menetyksiin ja haittoihin.

²⁵² Vastaa sisällöllisesti VVL 2:11.2 §

²⁵³ *Hollo* 2021, s. 173

Edellisten vesilain säännösten lisäksi hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan saman lain 3 luvun 4 pykälällä, joka koskee vesitalousluvan myöntämisen yleisissä edellytyksiä. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan vesitaloushankkeelle voidaan myöntää vesilain mukainen lupa, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua, taikka hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Toisessa momentissa on kirjattuna vesitalouslupamenettelyn ehdoton luvanmyöntämisestä, jonka mukaan vesitaloushankkeelle ei saa myöntää lupaa, josta hanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luontosuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

VL 3:4.1-2 momenteissa esitetyt lupaedellytykset voidaan jakaa haitattomuusedellytykseen, intressivertailuedellytykseen ja luvanmyöntämisesteseen, joista kaksi ensimmäistä ovat toisiinsa nähden vaihtoehtoisia. Luvanmyöntämisestä sen sijaan on otettava aina huomioon, mutta sen kynnyksäraja on varsin korkea.²⁵⁴ Lainsäätäjän tarkoituksena kuitenkin oli, että luvanmyöntämisestä tulee harkittavaksi vasta sitten, jos luvanmyöntämisedellytykset muuten olisivat olemassa, mikä korostaa sen viimesijaisuutta lupaharkinnassa.²⁵⁵ Ehdottoman luvanmyöntämisesteen ero muihin luvanmyöntämisen edellytyksiin on *Heinilän* mukaan hyvin selkeä, koska muut luvan myöntämisen aineelliset edellytykset arvioidaan pääosin intressivertailuna, kun taas ehdoton luvanmyöntämisedellytys estää luvan myöntämisen riippumatta siitä, millaisia mahdollisia hyötyjä hankkeesta voisi aiheutua.²⁵⁶

Lainsäätäjän tavoite ja tahto ehdottoman lupaedellytyksen käytännön soveltumisesta ei välttämättä kuitenkaan toteudu ja esimerkiksi *Soininen* toteaa, että ”(i)ntressivertailun asema vesilain mukaisessa lupaharkinnassa on korostunut, sillä haitattomuusedellytys soveltuu ainoastaan aivan vähäisimpiin vesitaloushankkeisiin, kun taas ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltamiskynnys muodostuu niin korkeaksi, että se soveltuu ainoastaan poikkeuksellisen merkittäviin hankkeisiin.”²⁵⁷

Hallinto-oikeus sovelsi vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohtaa suhteessa VL 3:5 §:n, linkittäen yleisen edun ja kaavoituksen toisiinsa. Hallinto-oikeus katsoi, että Vantaan kaupungin hankkeen mukaisen ison laiturin rakentamisesta voimassa olevaan kaavoitukseen ja

²⁵⁴ *Hollo* 2017, s. 170

²⁵⁵ HE 277/2009 vp, s. 62

²⁵⁶ *Heinilä* 2017, s. 241

²⁵⁷ *Soininen* 2016, s. 68

sen uudistamiseen, ja sitä kautta yleiseen etuun, aiheutuvat haitalliset vaikutukset ovat suuremmat kuin hankkeesta kiinteistölle Bjurs koitua hyöty. Näin ollen hallinto-oikeuden mukaan vesilain mukaista lupaa ei voitu myöntää laiturihankkeelle, kun siitä yhdelle kiinteistölle koituvaa hyötyä ei voitu yleiseltä kannalta katsottuna pitää huomattavana verrattuna siitä aiheutuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen. Korkein hallinto-oikeus päätyi samaan johtopäätökseen tutkittuaan asiaa Vantaan kaupungin valituksen johdosta.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ottamassa valituksessa Vantaan kaupunki vaati hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja AVI:n vesitalouslupaa koskevan päätöksen ja sen sisältämän valmisteluluvan voimaan saattamista. Valituksen perusteluissa Vantaan kaupunki esitti muun muassa, että laiturihanke tukisi voimassa olevan osayleiskaavan tarkoittamaa alueen ulkoilu- ja retkeilykäyttöä, eikä olisi ristiriidassa kaavan kanssa taikka vaikeuttaisi sen toteuttamista, eikä kaavassa ollut myöskään suojelu- tai suunnittelumääräyksiä, joiden kanssa hanke olisi ristiriidassa. Valituksen mukaan hankkeeseen liittyvät, VR-alueella sijoittuvat toimenpiteet olisivat laadultaan vähäisiä, eikä niiden voi tulkita olevan ristiriidassa kaavamerkinnän kanssa. Hankealueeseen kuuluvan vesialueen osalta Vantaan kaupunki katsoi, että siellä ei tehdä toimenpiteitä, jotka haittaisivat aluetta kaavamerkintöjen vastaisesti, minkä lisäksi vesialue on kokonaan Vantaan kaupungin omistuksessa. Näiden perustelujen nojalla hanke ei valituksen mukaan vaikeuttaisi alueen osayleiskaavan toteuttamista VL 3:5.1 §:n ja MRL 42 §:n vastaisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden perustelussa kuitenkin todetaan, että Inkoon kunnan tarkoituksena oli voimassa olleen osayleiskaavan ja muun tapauksessa esitetyn perusteella vähentää satamien rakentamista ja keskittää veneilyä tietyille alueille. Vaikka kaavamerkintä VR ei sinänsä estä myöntämästä vesilain mukaista lupaa hankkeen mukaisen laiturin rakentamiselle, kyseessä olevalle VR-alueelle on osoitettu venesataman paikka toisaalle. Näin ollen hankkeen mukainen venelaiturin rakentaminen Bjursvikeniin olisi kaavaratkaisun ja Inkoon kunnan kaavalle asettamien tavoitteiden vastainen eli vaikeuttaisi osayleiskaavan toteuttamista VL 3:5.1 §:ssä viitatussa MRL 42.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Valituksensa perusteluissa Vantaan kaupunki esitti lisäksi tulkintänäkömyksen, VL 3:6.1 §:stä, jonka mukaan:

”Luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa.”

Vantaan kaupunki katsoi, että momenttia on tulkittava niin, että (vesitaloushankkeesta

aiheutuvien) menetysten täytyy olla konkreettisia ja selkeästi arvioitavia, koska vain sellaisia menetyksiä on mahdollista määrittää raha-arvolla. Siten kaavoitukselle aiheutuva haitta ei kaupungin mukaan voisi olla sellainen menetys, että siitä seuraisi este luvan myöntämiselle kyseiselle hankkeelle.

Tämä tulkinta ei kuitenkaan ole lainsäätäjän tarkoituksen mukainen, sillä hallituksen edistyksessä eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamisesta (HE 277/2009 vp) on nimenomaisesti kirjattu ”(H)ankkeen hyödyt ja menetykset arvioitaisiin jatkossa ensisijaisesti yleiseltä kannalta, mutta myös rahamääräinen arviointi olisi mahdollista siltä osin kuin hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa.”²⁵⁸ Rahamääräinen arviointi ei siis ole pääsääntö, vaan sitä käytetään vain silloin, kun hankkeen positiiviset tai negatiiviset seuraukset voidaan rahassa mitata. Hollon mukaan raha-arvoa tulisi käyttää arvioinnissa aina silloin, jos sen tuottama painoarvo on muuta arvostusta tarkempi tai luotettavampi.²⁵⁹ Mutta kuten hallituksen esityksessä todetaan, yleiselle edulle seuraavat hyödyt ja haitat ovat rahamääräisesti vaikeasti määriteltäviä,²⁶⁰ eikä niillä useinkaan ole selkeää, yksiselitteisesti määriteltävää raha-arvoa.

Korkein hallinto-oikeus ei ottanut perusteluissaan kantaa tähän tulkintanäkökulmaan, mutta sen ratkaisusta voidaan päätellä, että tulkinta ei saanut kannatusta. Jos VL 3:6 § alettaisiin tulkita niin että vain rahassa mitattavilla, konkreettisilla ja selkeästi arvioitavilla menetyksillä olisi merkitystä vesilain mukaisen luvan myöntämisessä, vähenisi lupaharkintaan vaikuttavien menetysten määrä huomattavasti. Vastavuoroisesti myös luvan myöntämisen edellytyksenä huomioon otettavien hyötyjen olisi oltava rahalla mitattavia, koska pykälän sanamuodon mukaan raha-arvoa voidaan käyttää sekä hyötyjen että menetysten arvioinnissa²⁶¹. Tämä olisi sekä lainsäätäjän tarkoituksen että lainsanamuodon vastaista, joten Vantaan kaupungin esittämällä tulkintavaihtoehdolla oli hyvin heikot mahdollisuudet menestyä.

Sekä AVI:n että tuomioistuinten perusteluissa otettiin varsin niukasti kantaa hankkeen merkitykseen vesiluonnolle, ja keskityttiin enemmänkin sen muihin vaikutuksiin. Maininta vain siitä, että hanke ei aiheuttaisi veden samentumista, ohittaa suuren laiturirakennelma ranta- ja vesiluonnolle aiheutuvat muut vaikutukset. Asian käsittelyssä ei ole tuotu esille, että hankkeella

²⁵⁸ HE 277/2009 vp, s. 64

²⁵⁹ *Hollo* 2021, s. 172

²⁶⁰ HE 277/2009 vp, s. 64

²⁶¹ VL 3:6.1 §: Luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa.

olisi ollut suoranaisesti heikentävää vaikutusta alueen vesientilaan, mutta sillä voidaan arvioida olevan vaikutusta veneliikenteen kasvuun, mikä lisää vesistön kuormitusta ja riskiä saastumiselle. Hankealueella on aikaisemmin ollut mahdollista rantautua vain pienillä ja kevyillä veneillä, jotka on mahdollista kiinnittää kallioon tai vetää rannalle.

Alueelle ei ollut sen paremmin voimassaolevassa osayleiskaavassa, kuin laadittavana olevassa kaavauudistuksessaan asetettu LV-varausta kiinteään, veneiden pysyväisluonteista säilyttämistä mahdollistavan sataman varalta. Kaavassa oleva LV-merkintä koski luonnonsatamaa, joten rakentamiselle ei ollut kaavallisia perusteita. Vantaan kaupungin perusteluna käyttämä veneiden (tilapäinen) säilyttäminen Bjursin saaren luonnontilaisilla rannoilla ja siitä luonnolle aiheutunut kuormitus oli oikeudellisesti ontuva. Luonnonsuojelullisesta näkökulmasta katsottuna olisi parempi, jos rantaluonto säästyisi ihmisen aiheuttamilta häiriöiltä, mutta saadun selvityksen mukaan tällaiselle toiminnalle ei kaavoituksessa tai osapuolten välisin sopimuksin ollut annettu lupaa. Kuten valittajat C ja J ovat KHO:lle antamassaan vastineessa todenneet, ei kaavan tai muiden ohjeiden/säännösten vastaista toimintaa voida käyttää perusteluna kaavasta poikkeavaan hankkeeseen.

Hankkeen mukainen suuri venelaituri mahdollistaisi kokoluokaltaan suuremmilla veneillä alueelle saapumisen, mikä laajentaisi käyttäjäkuntaa sekä muutenkin nostaisi alueen kiinnostavuutta veneilijöiden keskuudessa. Vantaan kaupunki esittikin alueen kiinnostavuuden parantamisen yhdeksi hanketta puoltaviksi perusteluiksi, mutta ei ottanut huomioon lainkaan sitä, millainen vaikutus lisääntyvällä vesiliikenteellä olisi luonnonympäristön kannalta. Myös valituksen tekijät keskittyvät perusteluissaan alueen vaki- ja kesäasukkaille aiheutuviin haittoihin sekä kiinteistöjen mahdolliseen arvonalenemiseen. Tapauksessa ei ole esitetty selvitystä sen vaikutuksista ympäristöön, vaikka VL 3:4.2 §:n mukaan (vesitalous)lupaa ei saa myöntää, jos hanke aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luontosuhteissa tai vesiluonnossa. Yleisen elämäkokemuksen perusteella voidaan toki olettaa, että hankkeen mukaisesta laiturirakennelmasta ei aiheudu momentissa tarkoitettulla tavalla huomattavaa vahinkoa, mutta ympäristönsuojelullisten näkökohtien puuttuminen perusteluista lähes kokonaan kuvaa suomalaisten suhtautumista luonnon hyödyntämiseen. Vaikka luonnonsuojelu on saanut yhteiskunnassa jalansijaa, eikä luontoa ajatella enää pelkästään hyötynäkökulmasta, on suojelullinen intressi usein viimesijainen perustelu.

4.3 Tapausanalyysi KHO 2020:84

4.3.1 Tapauksen esittely

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on tullut myös kaavoituksen ja vesiensuojelun rajapintaan osuvia tapauksia, joista on saatu ennakkoratkaisuja maanomistajien

maankäyttötarpeiden ja toiveiden sekä vesiensuojelun välisistä painotuksista. Maanomistajille on luonnollisesti tärkeää päästä hyödyntämään omistamansa kiinteistö täysimääräisesti, on se sitten asuinrakentamista, maa- tai metsätaloutta taikka elinkeinonharjoittamista, ja silloin luonnon- ja ympäristönsuojelulliset näkökulmat helposti unohtuvat tai jäävät kaavoituksessa sivuosaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2020:84²⁶² käsiteltiin kaavoituksessa vesiensuojelun ja vesihuollon osalta riittävää selvitystä sekä ELY-keskuksen valitusoikeusta kaavoitusasioissa. Karkkilan kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt maanomistajan aloitteesta laaditun ranta-asemakaavan ja ranta-asemakaavan muutoksen, joka muodostui useasta erillisestä alueesta. Kaavassa oli osoitettu yhteensä kahdeksan omarantaista loma-asuntotonttia (RA).

Hallinto-oikeus oli ELY-keskuksen valituksesta kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen sillä perusteella, että kaavaa laadittaessa ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n, 54 §:n ja 73 §:n 1 momentin 2 kohdan edellyttämällä tavalla selvitetty kaavalla mahdollistettavan loma-asumisen vesihuollon järjestämisen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia kaava-alueeseen ja sen ympäristöön. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli kaava-alueen maanomistajan valituksesta ensin ratkaistava, oliko ELY-keskuksella ollut oikeus valittaa kaupunginvaltuuston päätöksestä. Asiassa oli toiseksi kysymys siitä, oliko ranta-asemakaavaa laadittaessa otettu riittävällä tavalla huomioon vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen ja oliko kaava näiltä osin perustunut riittäviin selvityksiin.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymys oli pinta-alaltaan verraten pienestä ranta-asemakaavasta, ja myös uuden rakentamisen määrä oli melko vähäinen. Rakentaminen ei saadun selvityksen perusteella sijoittunut alueille, joilla oli erityisiä luonnon- tai kulttuuriympäristön arvoja, lukuun ottamatta kahden uuden rakennuspaikan sijoittumista vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella. Kysymyksessä oleva ranta-asemakaavan ja ranta-asemakaavan muutoksen hyväksymistä koskeva päätös ei tämän vuoksi ollut maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu vaikutuksiltaan valtakunnallinen tai merkittävä maakunnallinen asia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä todettu ELY-keskusten valvontatehtävien rajoitus ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin ei koskenut ELY-keskusten muista laeista johtuvia

²⁶² diaarinumero 4656/1/19, taltio 2956, ECLI-tunniste ECLI:FI:KHO:2020:84, antopäivä 6.7.2020

tehtäviä. Kun otettiin huomioon ELY-keskusten valitusoikeuden rajoittamista koskevan lakimuutoksen (230/2017) tavoitteet sekä viranomaisten valitusoikeutta koskeva hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentti, ELY-keskuksen valitusoikeuden perusteena oli kuitenkin oltava myös silloin, kun ELY-keskuksen valitusoikeus perustui sille muissa laeissa säädettyihin tehtäviin, jokin sellainen asian laadusta tai muusta erityispiirteestä johtuva tapauskohtainen peruste, jonka johdosta valitusoikeuden oli katsottava olevan ELY-keskuksen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen.

ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle tekemässä valituksessa oli ollut kysymys siitä, onko kaavaa laadittaessa otettu riittävästi huomioon vesihuollon järjestäminen ja vesiensuojelu, ja oliko kaava perustunut näiltä osin riittäviin selvityksiin. Kaavaratkaisu poikkesi ELY-keskuksen valituksessa esitetyn perusteella muun ohella vesikäymäläkieltoa koskevan määräyksen puuttumisen vuoksi niistä vesihuollon järjestämisestä ja jätevesien käsittelyä koskevista periaatteista, joita Uudenmaan maakunnassa oli vakiintuneesti noudatettu. ELY-keskus oli lisäksi tuonut esiin, että Uudenmaan alueella on muun ohella suuresta väestömäärästä ja merkittävästä lomarakentamisesta johtuva erityinen tarve vesistöjen laadun turvaamiseen.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että vesihuollon järjestämistä, jätevesien käsittelyä ja vesiensuojelua koskevat valvontatehtävät kuuluvat ympäristönsuojelulain 21 §:n 2 momentin, vesilain 7 §:n 2 momentin ja vesihuoltolain 4 §:n 2 momentin perusteella ELY-keskuksille. Kun lisäksi otettiin huomioon nyt kysymyksessä olevan asian edellä kuvatut erityispiirteet, ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen valitusoikeus oli tässä tapauksessa ollut sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen. Hallinto-oikeuden oli näin ollen tullut tutkia ELY-keskuksen sille tekemä valitus. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muutettu.

Kyseessä oli Karkkikalan kaupunginvaltuuston 12.11.2018 hyväksymästä Nuijajoen ranta-asemakaavasta ja ranta-asemakaavan muutoksesta tilojen 224-407-4-48, 224-408-63-3 ja 224-411-5-117 ja 224-412-12-8 alueilla. Kaava-alue jakaantui useaan erilliseen alueeseen viiden eri vesistön (Mustalampi, Nuijajoki, Kalatoin-järvi, Ahmoolampi ja Ali-Paastonjärvi) rannalle ja sen kokonaispinta-ala oli n. 100 hehtaaria. Kaava-alue koostui rakentamattomista ranta-alueista, joilla oli todellista rantaviivaa yhteensä lähes 10 kilometriä. Kaavoitetuista alueista Ali-Paastonjärvelle, Mustalammille sekä Ahmoonlammille oli jo aiemmin rakennettu runsaasti ja Nuijajoen varrella oli jo lomarakentamista. Ranta-asemakaavan muutoksesta oli

kyse vain Ali-Paastojärven etelä- ja länsirannoilla²⁶³, joka oli vanhassa kaavassa merkitty maa- ja metsätalousalueeksi. Muilta osin kaava-alueella ei ollut oikeusvaikutteista mitoituslaskelmaa sisältävää yleiskaavaa tai ranta-asemakaavaa, Karkkilan pohjoisosien rantayleiskaavassa alueen rannat oli merkitty pääosin maa- ja metsätaloustoiminnoille varatuiksi alueiksi (M-1 ja M-2 merkinnät).²⁶⁴

Nuijajoen ranta-asemakaava laadittiin maanomistajan aloitteesta, jonka tavoitteena oli kaavoituksen avulla turvata ja kaavassa suunnitelmallisesti osoittaa alueen tiloille kuuluva rakennusoikeus lomarakennuspaikkoina. Kaavassa osoitettiin yhteensä kahdeksan omarantaista loma-asuntotonttia (RA merkintä), joista kaksi sijaitsi Mustalammin ja kuusi Ali-Paastonjärven rannalla. Muu alue oli kaavassa merkitty maa- ja metsätalousalueeksi (M merkintä). Huomionarvoista on, että Mustalammin rannalle osoitettu RA-alue sijaitsi pohjavesialueella (pv merkintä).

Kaavassa RA-tonteille jaettiin rakennusoikeutta niin, että jokaiselle sai rakentaa yhden, yksiasuntoisen, 100-120 k-m²:n loma-asunnon ja sen lisäksi erillisiä talousrakennuksia korkeintaan 50 m². Vesi- ja jätehuollon osalta kaavan yleisissä määräyksissä sekä kaavaselostuksessa²⁶⁵ annetaan hyvin yleistasoiset määräykset, joiden mukaan alueen tonttien vesi- ja jätehuolto voidaan toteuttaa kiinteistökohtaisesti. Jätevesien käsittelyn sekä jätehuollon järjestämisen osalta ainoastaan viitataan voimassa oleviin ja aluetta koskeviin säännöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin²⁶⁶. Rakennuslupa-asiakirjoihin edellytetään liitettäväksi jätevesien käsittelysuunnitelma tarvittavine maaperäselvityksineen.

Uudenmaan ELY-keskus valitti Karkkilan kaupunginvaltuuston kaavapäätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, esittäen sen kumoamista, koska sen mukaan kaavassa ei ole riittävästi otettu huomioon vesiensuojelua ja vesihuollon järjestämistä eikä kaavaehdotus perustu riittäviin selvityksiin. Hallinto-oikeus kumosi kaavapäätöksen ja samassa ratkaisussa²⁶⁷ hylkäsi alueen maanomistajan, UPM-Kymmene Oyj, vaatimuksen ELY-keskuksen vastaselityksessä esitettyjen vaatimusten tutkimatta jättämisestä.

²⁶³ Alueella oli voimassa Ali-Paastojärven ja Kovelonjärven ympäristön ranta-asemakaava, vahvistettu 1995

²⁶⁴ Maakuntakaavassa kaavoitettavaa aluetta koskevia merkintöjä olivat MLY (metsätalousoikeudellinen alue), pv (pohjavesialue)

²⁶⁵ kohta 4.3 Tekninen huolto

²⁶⁶ YSL:n säännökset, talousjätevesiasetuksen määräykset, kaupungin voimassa olevat ympäristönsuojelumääräykset, terveyden- ja ympäristönsuojeluviranomaisen hyväksymät ohjeet sekä jätelain ja Länsi-Uudenmaan jätehuoltomääräysten säädökset

²⁶⁷ päätös nro 19/0532/5, antopäivä 29.8.2019

4.3.2 Tuomioistuinten perustelujen ja KHO:n ratkaisun analysointia

Hallinto-oikeus sovelsi asian ratkaisemiseen maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä, jotka koskevat kaavoituksessa vaadittavia selvityksiä (9.1 §) ja asemakaavan sisältövaatimuksia (54 §, erit. 1-3 momentit), erityisesti ranta-alueella loma-asutusta varten tehtävissä kaavoissa (73.1-2 §), sekä kuntalain 135 §, joka koskee kunnallisvalitusta²⁶⁸. MRL 9.1 §:n mukaan kaavan tulee perustua sen merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin, ja kaavan vaikutuksia selvitetäessä on otettava huomioon sen tehtävä ja tarkoitus.

Momentin lisättiin vuonna 2014²⁶⁹ sanat ”merkittävät vaikutukset arvioivaan” sekä sen viimeinen virke²⁷⁰, joiden tarkoituksena selventää oikeustilaa. Käsitteenä ”riittävä selvitys” oli aiheuttanut tutkintaongelmia ja epäselvyyttä siitä, miten laaja tai seikkaperäinen selvityksen tulee olla. Muutoksella haluttiin selkiyttää selvitysvelvollisuuden kohdistumista kaavan merkittäviin vaikutuksiin ja niiden kautta esiin nouseviin tutkimus- ja selvitystarpeisiin. Käytännön kannalta muutosta ei voitane sen sangen abstraktin muotoilun vuoksi pitää kovin suurena, mutta joissain tapauksissa sillä on selvitysten riittävyyden arvioinnissa merkitystä.²⁷¹

Tapauksessa KHO 2020:84 tuli kyse juuri selvitysten riittävyyden arvioinnista, jossa kaavan tehtävällä ja tarkoituksella oli keskeinen merkitys. Sekä ELY-keskus, hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus katsoivat selvitysten olleen riittämättömiä, kun otetaan huomioon, että sen tarkoituksena oli lisätä loma-rakentamista ja -asumista kaava-alueella, joka osittain sijoittui vedenhankinnan kannalta tärkeälle pohjavesialueelle. Kaavan perustana olevissa selvityksissä olisi pitänyt selvittää tarkemmin vesistöjen sekä pohjavesialueen tilaa ja eri vesihuolto-, jätevesi- ja jätehuoltoratkaisujen vaikutuksia niihin.

Tapauksessa asemakaava-alueella oli voimassa maakuntakaava ja osalla alueesta aikaisempi ranta-asemakaava, mutta ei yleiskaavaa. Tapauksen selostuksesta ei käy ilmi, onko maakuntakaavan laatimista varten aikanaan tehtyjä selvityksiä hyödynnetty, mikä hallituksen esityksen mukaan olisi mahdollista yksityiskohtaisempien kaavojen selvityksissä²⁷². Koska Mustalammin rannalle kaavoitetut rakennuspaikat sijoittuvat maakuntakaavan mukaiselle pohjavesialueelle, olisi sitä varten tehdyistä selvityksistä saattanut olla hyötyä ranta-

²⁶⁸ kunnallisvalituksesta tarkemmin ks. *Harjula – Prättälä* 2015, s. 902-912

²⁶⁹ Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 204/2015

²⁷⁰ ”Kaavan vaikutuksia selvitetäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus”

²⁷¹ ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 44

²⁷² HE 101/1998 vp, s. 63

asemakaavan selvityksiin. Vanhat selvitykset olisivat voineet myös ohjata ranta-asemakaavan selvityksiä tarkempaan ja kaavan tehtävän ja tarkoituksen kannalta oleellisempaan suuntaan.

Asemakaavan sisältövaatimuksia koskevan MRL 54 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava siten kuin laissa säädetään (1 momentti). Pykälän toisessa momentissa edellytetään kaava laadittavaksi niin, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle, sekä vaalitaan rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä eikä hävitetä niihin liittyviä erityisiä arvoja. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on lisäksi oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Asemakaavalla ei myöskään saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen, eikä kaava myöskään saa asettaa maanomistajalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää (3 momentti). Mikäli asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole voimassa olevaa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, tulee sen laatimisessa ottaa soveltuvin osin huomioon, mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään (4 momentti).

Tapauksessa MRL 54 §:llä on merkitystä lähinnä muiden, ranta-asemakaavaan täsmällisemmin sopivien kaavojen taustalla. Siinä asetetaan kaikkia asemakaavoja koskevat ”yleiset” sisältövaatimukset, joista keskeisimpinä tapauksen osalta tulee ottaa huomioon 2 ja 3 momentit. Niiden mukaan asemakaavalla on luotava edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, eikä kenenkään elinympäristön laatua saa merkityksellisesti heikentää tai maanomistajalla aiheuttaa kohtuutonta haittaa, jollei se kaavan tavoitteiden ja tarkoitusten nojalla ole perusteltua.

Elinympäristön heikentämisen kieltä ei tarkoita, että kenelläkään olisi oikeus vaatia elinympäristönsä muuttumattomuutta, vaan asemakaavan tulee olla yhteiskunnalliselta kannalta tarkoituksenmukainen, vaikka se loukkaisikin jonkun yksityistä etua. MRL 54.3 § ei siis estä muutoksia, mutta asettaa kaavan laatijalle velvollisuuden sijoittaa elinympäristön laatua heikentävä toiminto paikkaan, jossa sen heikentävä vaikutus on laadultaan vähäisin.²⁷³

Oikeuskäytännössä on edellytetty, että asemakaavan kaavamääräyksillä varmistutaan kaavalle MRL 54 §:ssä asetettujen sisältövaatimusten täyttymisestä, eikä asiaa jätetä kaavan

²⁷³ ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 274

vahvistamisen jälkeen tehtävien selvitysten varaan.²⁷⁴ Edellä esitetyt kaavamääräykset eivät täytä näitä vaatimuksia, vaan ovat liian yleispiirteisiä ja väljiä suojellakseen ympäristön ja alueen muiden oikeudenomistajien etuja. Vaikka asemakaavan tarkoituksena ei ole luonnonsuojelu, vaan yksityiskohtaisesti määrätä tietyn alueen reaalitaloudellisesta käytöstä, muiden lakien vaikutuksesta myös luonnon- ja ympäristönsuojelliset näkökohdat on huomioitava kaavan laatimisessa.²⁷⁵

Kun ranta-asemakaavaa tai yleiskaavaa laaditaan pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle, MRL 73.1 §:n mukaan on sen lisäksi, mitä yleis- ja asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

- 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;
- 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon, sekä
- 3) ranta-alueelle jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

MRL 73.2 §:n mukaan ranta-asemakaavasta on muutoin voimassa, mitä asemakaavasta säädetään, pois lukien mitä MRL 60 §:ssä säädetään asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista.

Hallinto-oikeus katsoi tapauksessa, että ranta-asemakaavan vesihuoltoa koskevat määräykset, jotka olivat vain viittauksia muutenkin velvoittaviin säännöksiin ja määräyksiin, eivät olleet MRL 73.1.2 §:n mukaisia. Niissä ei ollut otettu riittävästi huomioon vesiensuojelulle tai vesienhuollolle nimenomaisella alueella ilmeneviä, paikallisia edellytyksiä. Vesihuollon järjestämisen tulisikin tapahtua suunnittelullisin keinoin, mitoittamalla ja sijoittamalla vapaa-ajanasunnot alueelle sopivalla tavalla.²⁷⁶ Kaavamääräykset, joissa ei ole otettu huomioon alueen ominaispiirteitä ja säädetään vesiensuojelusta vain yleisellä tasolla, muuttuu nopeasti kuolleeksi kirjaimeksi, jolla ei ole mitään virkaa sääntelyjärjestelmässä.

Maanomistaja, UPM-Kymmene Oyj haki ja sai valitusluvan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati valituksessaan HaO:n päätöksen kumoamista ja Uudenmaan ELY-keskuksen valituksen jättämistä tutkimatta tai sen hylkäämistä, sekä kaavamääräyksiin lisättäväksi maanomistajan ehdottamaa ja Karkkilan kaupunginvaltuuston hyväksymää vesikäymäläkieltoa. Valituksen perusteluissa esitettiin, että ELY-keskuksen valitus olisi pitänyt jättää tutkimatta, koska sillä ei UPM-Kymmene Oyj:n näkemyksen mukaan ollut asiassa sellaista asianosaisuutta tai

²⁷⁴ KHO 2.3.2007 taltio 482

²⁷⁵ ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 273

²⁷⁶ ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 413

valvontatehtävien perusteella syntyvää asemaa, että sillä olisi ollut valitusoikeus, koska kaavan vaikutukset olivat paikallisia eivätkä valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä.

Lisäksi perusteluissa katsottiin, että HaO:n näkemys vesihuollon selvitysten riittämättömyydestä oli virheellinen eikä perustunut kaavamääräyksiin eikä kaavaprosessin aikana tehtyihin selvityksiin, joissa oli tehty kattavia maastotöitä ja selvitetty mahdollisuus järjestää kaikille kaavan tonteille kiinteistökohtainen vesihuolto maaperän, suojaetäisyyksien ja pinta-alan puolesta. Kaavassa myös viitattiin Karkkilan kaupungin ympäristönsuojelumääräyksiin, joissa ranta-alueille on suositeltu kuiva-/kompostikäymälää, minkä lisäksi kaavassa on pohjavesialueelle omat kaavamääräykset. Kaupunginvaltuuston hyväksymällä vesikäymäläkiellolla täydennettyjä kaavamääräyksiä ja kaupungin ympäristönsuojelumääräyksiä noudattamalla ei UMP-Kymmenen Oyj:n mukaan voisi aiheuttaa haittaa Ali-Paastojärven tai Musalammin vesistöjen tilalle.

Karkkilan kaupunginhallitus vastasi sille esitettyyn selvityspyyntöön, että se ei anna asiassa selvitystä, Uudenmaan ELY-keskus vastasi selvityspyyntöön viittaamalla aiempaan lausumaansa sekä esittämällä valituksen hylkäämistä. Saamaansa vastaselityspyyntöön UPM-Kymmenen Oyj totesi, että se ei anna vastaselitystä asiaan. Näin ollen KHO teki päätöksensä ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle esittämien perustelujen ja UPM-Kymmene Oyj:n valituksen perustelujen pohjalta.

Korkein hallinto-oikeus tarkasteli tapauksessa sitä, oliko Uudenmaan ELY-keskuksella ollut asiassa valitusoikeus. Jos tähän tulisi myönteinen vastaus, korkeimman hallinto-oikeuden tuli vielä ratkaista, oliko Nuijajoen ranta-asemakaavaa laadittaessa otettu riittävällä tavalla huomioon vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen, ja onko kaava niiltä osin perustunut riittäviin selvityksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä UPM-Kymmene Oyj:n valitus hylättiin, eikä hallinto-oikeuden päätöstä muutettu.

Hallinto-oikeuden soveltamien, asemakaavan sisältöä ja sen edellyttämiä selvityksiä koskevien, säännösten lisäksi korkein hallinto-oikeus mainitsi ratkaisunsa perusteluissa ELY-keskuksen toimivaltaa koskevalla MRL 18.2 §:llä, jonka mukaan ELY-keskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat, minkä lisäksi ELY-keskuksen tulee hoitaa sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvat tehtävät. Tämän lisäksi KHO mainitsi perusteluissaan MRL 191.1 §:n, jossa valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on annettu muiden ohella viranomaiselle sen toimialaan kuuluvissa asioissa, eli myös ELY-keskuksille.

ELY-keskuksen toimivaltaa koskeva MRL 18 §, jonka ensimmäinen momentin mukaan keskuksat edistävät kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä, muutettiin vuonna 2017²⁷⁷. Muutoksessa lisättiin 2 momentin valitusoikeuden rajoitus vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin, sekä poistettiin 1 momentista keskuksilla ollut ohjaustehtävä, mikä teki kunnista kaavoituksen osalta entistä itsenäisempiä²⁷⁸. Valitusoikeuden rajaaminen on korostanut muiden viranomaisten, kolmannen sektorin toimijoiden sekä kansalaisten roolia kaavapäätösten seuraamisessa²⁷⁹. Erityisesti kansalaisjärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten merkitys on keskeinen, sillä muitakin viranomaisia sitoo niiden laissa määritelty toimivalta. Koska järjestöjen ja yksityishenkilöiden valitusoikeuskaan ei ole rajaton, on erityisen tärkeää, että tietoa asianosaisaseman syntymisen edellytyksistä ja asianosaisen oikeuksista on saatavilla ja erityisesti järjestöillä tietoa sen hyödyntämisestä.

Muutoksen valmisteluvaiheessa sekä ELY-keskuksat että hallinto-oikeudet²⁸⁰ suhtautuivat suunniteltuihin muutoksiin varauksellisesti tai kielteisesti. Myös hallituksen esityksessä todettiin, että varsinkin valitusoikeuden rajaaminen voisi tuoda lisätyötä hallinto-oikeuksiin, kun ELY-keskusten valitusten yhteydessä tulisi uudistuksen myötä tutkia onko valitusoikeutta ollut. Esityksessä todettiin kuitenkin, että työmäärän ei voida kokonaisuudessa arvioida lisääntyvän merkittävästi, sillä valitusten määrä tulisi valitusoikeuden rajauksen myötä vähenemään.²⁸¹ Tapaus KHO:2020:84 on hyvä esimerkki tästä ennakoidusta seurauksesta, sillä sen kaltaisen pienen alueen ranta-asemakaava ei yksinään täytä nykyisen MRL 18.2 §:n edellytyksiä valtakunnallisista vaikutuksista tai maakunnallisesta merkittävydestä.

Tapauksen osalta on kuitenkin otettava huomioon ELY-keskuksen esiin tuomat kaavan eroavaisuudet Uudenmaan maakunnassa laadittujen kaavojen vakiintuneista käytännöistä, sekä koko maakunnan kattava, suurestä väestömäärästä ja runsaasta loma-rakentamisesta johtuva, tarve turvata vesistöjen laadun varmistaminen. Yhden, pientä aluetta koskevan asemakaavan ei pitäisi vaikuttaa koko maakuntaan, mutta on syytä pohtia, voisiko se toimia ennakkotapauksena. Jos yksi kunta säätää kaavan, jossa alennetaan vesiensuojelulle ja vesistöjen tilalle asetettavia vaatimuksia, muissa kunnissa, ja samankin kunnan sisällä eri alueilla, voisi syntyä painetta samansuuntaisiin kaavaratkaisuihin ja -määräyksiin.

²⁷⁷ laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 230/2017

²⁷⁸ ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 98

²⁷⁹ HE 251/2016 vp, s. 31, 34

²⁸⁰ KHO ja alueelliset hallinto-oikeudet

²⁸¹ ks. HE 215/2016 vp, s. 31 ja 37

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu on vahva oikeus, joka voisi laajentaa tapauksen mukaisen ranta-asekaavakäytännön koko Uudenmaan maakuntaa koskevaksi. KHO ei lähtenyt ratkaisussaan spekuloidaan tätä näkökohtaa, sillä tapauksessa tuli sovellettavaksi MRL 191.1 §:n.

MRL 191.1 §:n koskevassa hallituksen esityksen yksityiskohtaisessa perustelussa on mainittu, että ELY-keskuksilla voi olla valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen myös muun lain kuin MRL:n nojalla.²⁸² Esimerkiksi YSL 21.2 §:ssä ELY-keskukselle annetaan tehtäväksi valvoa ympäristönsuojelulain säännösten noudattamista kaavan hyväksymistä koskevissa päätöksissä ja vastaavanlainen toimivaltasäännös löytyy myös vesilaista (VL 7.2 §). Korkein hallinto-oikeus katsoo tapauksen 2020:84 perusteluissa, että ELY-keskuksella ei voi olla valitusoikeutta kaikissa sellaisissa maankäyttöön liittyvissä asioissa, joissa on vähäisiäkin ympäristöllisiä tai vesistöllisiä vaikutuksia, vaan valitusoikeuden perusteena tulee olla asian laatuun tai erityispiirteisiin perustuva seikka, jonka vuoksi valitusoikeuden voidaan katsoa olevan tarpeen ELY-keskuksen valvottavan olevan yleisen edun vuoksi.

Tapauksessa KHO 2020:84 yleinen etu edellyttää valvomista, sillä ELY-keskuksen valituksessa esiin tuomien perustelujen mukaan kaavaratkaisu eroaa jätevesien käsittelyä ja vesihuollon järjestämistä koskevista periaatteista, joita Uudenmaan maakunnassa on kaavoituksessa noudatettu. Koska Uudenmaan alueella on muun muassa suuresta väestömäärästä ja merkittävästä lomarakentamisesta johtuva erityinen tarve vesistöjen laadun turvaamiseen, kuten ELY-keskus valituksessa toi ilmi, voidaan varsin pientä aluetta ja vähäistä rakentamistakin koskevaa ranta-asemakaavaa pitää niin merkittävänä, että ELY-keskukselle syntyy valitusoikeus sen hyväksymispäätökseen.

Tapauksen KHO 2020:84 kaltaisissa tilanteissa, joissa ranta-asemakaava on laadittu maanomistajana olevan suuryrityksen toimesta, on kaava-alueen ja sen välittömässä läheisyydessä sijaitsevien kiinteistöjen omistajien sekä kunnan jäsenten tärkeää seurata kaavoituksen etenemistä. Mikäli ELY-keskuksella ei olisi katsottu olevan valitusoikeutta, olisi jäänyt Karkkilan kunnan jäsenille sekä kaava-alueen läheisyyden mahdollisten ulkopaikkakuntalaisten omistajien harteille valittaa kaavan vesiensuojelullisista puitteista. Koska valitukset esitettiin nimenomaan vesiensuojelusta ja jätevesien ja jätteiden käsittelystä, MRL 191 §:ssä viitatus kuntalain 137 §:n asianosaismääritelmä²⁸³ voi koskea myös hieman

²⁸² HE 251/2016 vp, s. 47

²⁸³ kuntalaki 137.1 §; Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

kauempana kaava alueesta olevien kiinteistöjen omistajia.

Veden saastuminen, esimerkiksi puutteellisen jäteveden käsittelyn kautta, vaikuttaa usein koko vesistöön ja mahdollisesti alajuoksulla oleviin vesistöihin, joten asianosaisen määrittely ”se, jonka etuun päätös välittömästi vaikuttaa” saattaa laajentaa asianosaisaseman varsin laajalle joukolle. Tulee kuitenkin pohtia, kuin suuria mahdollisten vaikutusten tulee olla, jotta niiden voidaan katsoa välittömästi vaikuttavan maanomistajan etuun. Oikeuskäytännön valossa voidaan sanoa että vaikutusten tulee olla selkeästi havaittavia ja todennäköisiä.

Tapauksessa käy hyvin esille, miten maanomistajat helposti katsovat omat etunsa ja maankäytölliset tarpeensa tärkeämmiksi kuin ympäristönsuojelusta huolehtimisen. Lainsäädännön minimivaatimukset vesiensuojelulle ovat varsin maltillisia niin tavoitteiltaan kuin keinoiltaan, joten on vesien tilan kannalta huolestuttavaa, että niidenkin noudattamisessa on kaavoituksessa tapauksen kaltaisia ongelmia. Pelkkä viittaus lainsäädäntöön olisi kaavamääräyksenä katsottava riittämättömäksi jo sen vuoksi, että ne voimassa olevina säädöksinä tulevat noudatettavaksi ilman kaavamääräyksiä. Näin ollen niiden kirjaamista kaavamääräyksiin voidaan pitää turhana ja tarpeettomana ”asioiden byrokratisoimisena”.

Jos lähdetäisiin spekuloidaan kaavamääräysten kuitaamisella pelkinä viittauksina voimassa olevaan lainsäädäntöön, saattaisi se toki nopeuttaa kaavoitusprosesseja tuomalla niihin suoraan sovellettavia, standardisoituja ”vakiomääräyksiä”, mutta tämä vesittäisi kaavojen tarkoituksen olla kunkin alueen tarpeisiin ja olosuhteisiin tapauskohtaisesti laadittu alueiden käytön suunnitelma. Kuhunkin kaavaan sopivat ja alueellisesti tarpeelliset ja kohtuulliset kaavamääräykset, sekä (luonnonympäristön) suojelulliset että rakentamista ja suunnittelua koskevat, ovat myös maanomistajan etu, sillä ne selkeyttävät maanomistajan sekä kunnan tai maakunnan asemaa ja lisäävät oikeusturvaa. Myös taloudellisuuden ja kaupallisuuden suuri rooli yhteiskunnassa niin kansallisella kuin globaalillakin tasolla, ja erityisesti sen usein ilmenevä vastakkainasettelu luonnon- ja ympäristöarvojen kanssa, on saanut aikaan sen, että viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoitten on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota luonnonympäristön suojelutoimien toteutumiseen.

5. Maankäytön hyödyntämisen ja vesien suojelun konfliktiin ratkaisemisesta

5.1 Taustaksi

Vesistöjen, kuten muunkin ympäristön, käyttö ja tehokas hyödyntäminen ovat pitkään olleet niitä koskevan lainsäädännön ja politiikan keskeisin näkökulma, jossa vesistöjensuojelu on nähty vain keinona taata hyödynnettävien luonnonvarojen säilyminen. Suojelusäännökset liittyivät pitkään luonnonvarojen hyödyntämisen turvaamiseen, ja yksittäisten luontokohteiden suojeluun. Sama näkökulma on edelleen vahvasti läsnä luonnonsuojelusta käytävässä keskustelussa, ja suojelutavoitteista päätettäessä on usein pyritty löytämään kompromissi luonnon hyvän tilan ja luonnonvarojen tehokkaan hyödyntämisen välillä.

Siihen, että vesiensuojelusta ei aikaisemmin kannettu huolta nykyisellä tavalla, on monia syitä, kuten se, että ei ollut riittävästi tietoa pilaantumisen/saastumisen pitkäaikaisista vaikutuksista, eikä tapahtuvia välttämättä osattu yhdistää ihmisen toimintaan vaan ne katsottiin osaksi ympäristön jatkuvaa muutosta. Toisena merkittävänä syynä voidaan nähdä vesistöjen tärkeä asema yhteiskunnassa, sillä kynnyksensä rajoittaa veden ja vesistöjen käyttöä on varmasti ollut sangen korkea, kuten nykyäänkin. Tietoisuuden lisääntyminen ei aina ole vaikuttanut kansalaisten tai organisaatioiden valmiuksiin tehdä muutoksia toimintaansa, vaikka tietoa sen haitallisuudesta olisi helpostikin saatavilla.

Luonnon- ja vesiensuojeluun alettiin kiinnittää kunnolla huomiota vasta 1900-luvulla, vaikka jo 1500-luvulla oli annettu muutamia vesiä suojaavia säädöksiä. Niissä perusajatuksena oli kuitenkin vesistön tilan ylläpitäminen sen käyttöä ja hyödyntämistä varten, ei siis varsinaisen suojeleminen. Viime vuosisadalla ympäristönsuojelu kehittyi nopeammin kuin koskaan aikaisemmin, mikä oli seurausta teollistumisen ja yhteiskunnan rakennemuutoksen aiheuttamista, aiempaa voimakkaammista, vaikutuksista luonnonympäristöille. Erityisesti teollisuuden aiheuttama saastuminen alkoi 1900-luvulla vaikuttaa ympäristön tilaan

voimakkaammin, ja vastauksena siihen oli kehitettävä uutta ja tehokkaampaa suojelua niin lainsäädännön kuin tekniikankin osalta.

Maankäytön sääntely, joka on aina ollut tiiviisti osa rakentamisen sääntelyä, on haja-asutusalueella saanut ensimmäisen laintasoisen säädöksen samoihin aikoihin kuin luonnonsuojeluun on alettu kiinnittää enemmän huomiota. Tähän on vaikuttanut paitsi se, että haja-asutusalueella ei kaavoitukselle nähty samanlaista tarvetta kuin kaupungeissa, joissa rakentaminen ja eläminen oli tiiviimpää, myös herännyt ymmärrys ympäristön kantokyvyn rajoista ja saasteiden vaikutuksista ympäristöön ja erityisesti vesistöihin. Maankäytöllä voidaan vaikuttaa suoraan alueelle tulevaan toimintaan, oli se sitten asuin- tai teollisuusrakentamista, maa- tai metsätaloutta taikka virkistyskäyttöä.

Syrjänen ja Jääskeläinen katsovat vuoden 2013 raportissaan²⁸⁴, että MRL:n ohjausvaikutuksen määrä ja muoto suhteessa lupaviranomaisten päätöksentekoon sekä ympäristönsuojelulainsäädännön vaikutukset MRL:n mukaiseen päätöksentekoon tulisi arvioida tapauskohtaisesti.²⁸⁵ Tämä on hyvä peruseriaate, sillä ympäristölliset tilanteet ovat harvoin identtisiä keskenään, joten on vaikeaa luoda kattavaa ja jokaiseen tilanteeseen sopivaa sovellettavuussäännöstöä. Tapauskohtaisuus ei kuitenkaan saa johtaa liialliseen eriyttämiseen, joka lisäisi viranomaisten työtaakka esimerkiksi lupaharkinnassa, mutta myös heikentäisi oikeusvarmuutta, kun luvanhakija ei voisi etsiä vastaavista tapauksista/tilanteista esimerkkiä ja ennakkotietoa oman asiansa käsittelyyn. Kansalaisten luottamus oikeusjärjestelmään ja omien oikeuksiensa toteutumiseen edellyttää ennakoitavuutta, johon täydellinen tapauskohtaisuus ei sovellu. Tämänhetkisessä oikeuskäytännössä on haettu eräänlaista kompromissia tapauskohtaisuuden ja yleisten soveltamissääntöjen väliltä.

Kaikkia valtion viranomaisia koskeva velvollisuus edistää kaavoituksen toteutumista ja kielto tehdä kaavan vastaisia tai sen toteuttamista vaikeuttavia päätöksiä ovat hyvin sitovia. Vaikka velvollisuus maakuntakaavan noudattamiseen lupapäätöksissä ei ole ehdoton, rajaa kaavoitus huomattavassa määrin lupaviranomaisten harkintavapautta. Vesien suojelun näkökulmasta se on sekä suojelua tukevaa että sitä hankaloittavaa. Kaavoituksella suojelu- tai virkistysalueeksi määritellylle ranta-alueelle ei pääsääntöisesti saada vesi- tai ympäristölupaa, vaikka toiminta täyttäisikin lupaehdot. Näin ollen kaavoituksella on suojattu vesistö, ainakin kaavan mukaisin osin, saastumisen uhalta, sellaiseltakin, joka täyttäisi lupakriteerit.

²⁸⁴ Rakentamisen ohjaus – Maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön rajapinnat, Ympäristöministeriön tilaama selvitys

²⁸⁵ *Syrjänen – Jääskeläinen* 2013, s. 45

Toisaalta kaavoituksessa esimerkiksi maatalous- tai teollisuusalueeksi määritellylle alueelle toimintansa sijoittavien toiminnanharjoittajien hakemuksien käsittelyssä lupaviranomaisella on velvollisuus olla estämättä kaavan toteuttamista. Tämä edellyttää hakemuksen tarkkaa käsittelyä ja täsmällisiä perusteluja, mikäli lupahakemus päädytään hylkäämään, koska se ei täytä luvanmyöntämiskriteerejä. Viranomaisen on toki aina suoritettava lupaharkinta huolellisesti, mutta erityisesti sitä edellytetään tilanteissa, jossa kaavamääräyksen nojalla voidaan olettaa päätöksen olevan myönteinen.

5.2 Maankäyttö- ja rakennuslain suhteesta ympäristönsuojelusääntelyyn

MRL:n säätämällä vuosituhannen vaihteessa haluttiin selkeyttää maankäytön- ja rakentamisen sääntelyn suhdetta muiden lakien mukaisiin lupiin ja suunnitelmiin, esimerkiksi samoihin aikoihin säädetyn ympäristönsuojelulain (YSL, 86/2000) alaan kuuluvaan ympäristölupaan. Uudistuksessa haluttiin myös saada selkeämmin esiin eri kaavatasojen tehtävät, sekä tuoda kaavojen valmisteluun ja maankäytön muuhun suunnitteluun entistä kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa.²⁸⁶

Maankäytön eriytymisen ja kehittymisen myötä siitä on tullut tärkeä työkalu alueiden käytön suunnittelussa, ja MRL:n mukaisella kaavoituksella voidaan vaikuttaa merkittävästi siihen, millaisia toimintoja tai hankkeita alueelle on mahdollista tuoda. Rakennuslain useista muutoksista johtunut monimutkaisuus oli tehnyt alueiden käytön suunnittelun sääntelystä hankalasti ymmärrettävää, mitä MRL:n säätämällä pystyttiin korjaamaan. Kaavoituksen vaikutukset ulottuvat yhteiskunnallisista, kuten asutuksen tai infrastruktuurin sijainnista, myös luonnonsuojelullisiin. Kaavassa alueelle asetettu käyttötarkoitus on viranomaisia sitova²⁸⁷, eikä sitä voida ympäristö- tai vesilupien harkinnassa ohittaa.

Kaavoituksella voidaan siis tukea suojelua osoittamalla mahdollisesti saastumista ja pilaantumista aiheuttavat toiminnot pois herkkien ympäristöjen luota. Näin voidaan myös helpottaa lupaviranomaisten toimintaa, sekä parantaa vesistöjen ja luonnonympäristön tilaa. Toisaalta tilanteissa, joissa vesistön lähelle on sijoitettu maanviljelyn kaltaisia, mahdollisesti saastuttavia toimintoja, vesiensuojelu jää vain lupamenettelyjen varaan. Sekä vesi- että ympäristönsuojelulaissa on säädetty lupakynnyksestä, eli tietyn saastuttamisen/pilaantumisen tason alittavat toiminnot eivät tarvitse näiden lakien mukaista lupaa. Mikäli tällaisessa tilanteessa vesistöä on tarpeen suojella, ollaan luonnonsuojelulain varassa.

²⁸⁶ HE 101/1998 vp, s. 35–36

²⁸⁷ sitovuuden aste riippuu kaavatasosta, mitä yksityiskohtaisempi kaava, sitä vähemmän joustovaraa sen määräyksistä on

Maankäytön suunnittelu ja toiminnan sijoittamisen ohjaus muodostavat tehokkaan keinon ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä muiden haitallisten vaikutusten aiheutumista, mutta niitä koskevin ratkaisuin ei ole mahdollista ohjata toiminnanharjoittamista itsessään.²⁸⁸ Keskeinen syy siihen on se, että paikalle sijoitettavan toiminnan laatu selviää lupa-/sijoituspäätökseen vaikuttavalla tarkkuudella yleensä vasta MRL:n mukaisen kaavan tai luvan ratkaisun jälkeen, mikä johtuu siitä, että suunnitelmat ja luvat ovat luonteeltaan ja sisällöltään erilaisia ja niitä koskeva sääntely on erilaista.²⁸⁹ Toiminnanharjoittamisen ohjaamiseen tarvitaan kaavasäännöksiä ja kaavoilla annettavia määräyksiä yksityiskohtaisempaa ja perusteellisempaa sääntelyä, jossa on otettu huomioon erilaisten toimintojen vaikutukset ympäristöön (sekä luonnon- että rakennettuun ympäristöön) sekä määritelty niille kriteerit joiden perusteella voidaan myöntää lupa harjoittaa toimintaa tai kieltää se. Lupamenettelyn kautta tapahtuvalla ohjauksella erilaiset toiminnanharjoittajat saadaan tehokkaasti viranomaisten ennakkovalvontaan ja ohjauksellisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa kielteisten lupapäätösten lisäksi lupaehdoilla ja määräyksillä.

MRL liittyy YSL:n kanssa erityisesti maankäytön suunnittelun ja toimintojen sijoittumisen ohjaamisen osalta, eli sijoittumista koskeva sääntely jakaantuu näiden kahden lain kesken.²⁹⁰ Alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta ongelmallisia ovat erityisesti ranta-alueille kohdistuvat muutostarpeet, kuten tuulivoimaloiden ja (isojen) laiturien rakentaminen. Toisaalta myös sellainen alueiden käyttö, joiden säilyminen häiriöttömänä edellyttää riittävää etäisyyttä muihin toimintoihin, kuten luonnonsuojelualueiden lähiympäristön muutokset, saattavat aiheuttaa vaikeasti ratkaistavia yhteensovittamisongelmia ja rajapintoja ympäristönsuojelulainsäädännön kanssa.²⁹¹

Niin MRL:n mukaisessa kaavoituksessa kuin ympäristönsuojelua koskevien lakien mukaisessa päätöksenteossa tapahtuvassa alueiden käytön suunnittelussa tulee usein eteen erilaisten, toisinaan ristiriitaistenkin, intressien yhteen sovittamista. Näihin tilanteisiin keskeisen pohjan antavat valtioneuvoston MRL 23 §:n nojalla antamat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.²⁹² Niillä ohjataan kaavan laatijoiden mahdollisuuksia sijoittaa toimintoja, sekä annetaan lupaviranomaisille suuntaviivoja tilanteisiin, joissa täysin kaavoittamattomalle alueelle haetaan vesilain, luonnonsuojelulain tai ympäristönsuojelulain

²⁸⁸ Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari 2015, s. 11

²⁸⁹ Syrjänen – Jääskeläinen 2013, s. 45

²⁹⁰ Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari 2015, s. 11

²⁹¹ Syrjänen – Jääskeläinen 2013, s. 44

²⁹² Syrjänen – Jääskeläinen 2013, s. 44

mukaista lupaa toimenpiteelle, joka ei vastaa alueidenkäyttötavoitteita.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla yhtenäistettiin ennen sektoreittain jakautunutta suunnittelua, mikä helpotti viranomaisten toimintaa sekä selkeytti valtakunnalliset tason suunnittelun sääntelyä.²⁹³ MRL 24 §:ssä asetetaan viranomaisille velvollisuus ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä edistää niiden toteutumista. Huomioonottamisvelvollisuus edellyttää tavoitteiden kanssa samansuuntaisesti toimista, mutta edistämismääräys vaatii viranomaisilta aktiivisempaa, tavoitteiden toteuttamista palvelevaa toimintaa ja ratkaisuja/päätöksiä.²⁹⁴ Koska alueiden käytön valtakunnallisia tavoitteita ei ole asetettu tärkeys- tai kiireellisyysjärjestykseen, tulisi ne kaikki huomioida aina alueidenkäyttöön vaikuttavia päätöksiä tehtäessä.

Maankäyttö- ja rakennuslailla on osittain yhteisiä tavoitteita luonnonsuojelulain kanssa, kuten esimerkiksi luonnonvarojen kestävä käyttö ja luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, mikä näkyy muun muassa siinä, että valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on päätetty useista luonnonarvojen kannalta tärkeistä tavoitteista. Tämä ei poista sitä, että MRL:n mukaisella kaavoituksella ja LSL:n mukaisten luonnonsuojelualueiden perustamisella on erilaisia tavoitteita, sillä luonnonsuojelualan lähtökohtana on alueen lopullinen ja muuttumaton pysyttäminen suojelutarkoituksessa. Sen sijaan kaavoituspäätökset ovat usein ympäristöä muuttavia ja rakentamiseen oikeuttavia, minkä lisäksi kaavoitus on jatkuvaa ja muuttuvaa, sillä saman alueen käyttöä voidaan, ja tuleekin, harkita uudelleen olosuhteiden tai suunnittelutarpeiden muuttuessa.²⁹⁵

YSL korostaa lupaharkinnassa ympäristövaikutusten merkitystä ja ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan haitallisten vaikutusten osalta yleisenä periaatteena ennaltaehkäisyä (YSL 4 §). MRL:n mukaisissa kaavoitusratkaisuissa tapahtuva sijainninhjaus tarjoaa tähän keinon, sekä antaa mahdollisuuden toteuttaa YSL 7 §:n velvoitteen sijoittaa pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä.²⁹⁶ Kaavoitus toimii siis YSL:n tukena tehostaen viranomaisten toimintaa, kun jo pelkällä kaavalla voidaan estää tiettyjen, mahdollisesti pilaantumista aiheuttavien toimintojen sijoittaminen tietyille alueelle.

Tätä vaikutusta vahvistaa myös ympäristönsuojelulain mukaisia lupaviranomaisia koskeva

²⁹³ ks. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 107

²⁹⁴ *Syrjänen – Jääskeläinen* 2013, s. 11

²⁹⁵ ks. *Syrjänen – Jääskeläinen* 2013, s. 18

²⁹⁶ *Syrjänen – Jääskeläinen* 2013, s. 27-28

velvollisuus pyrkiä edistämään maakuntakaavan toteutumista²⁹⁷, joten lupaviranomaisen on otettava huomioon maakuntakaavassa osoitetut alueitten ja ympäristön nykyinen ja tuleva käyttötarkoitus sekä aluetta koskevat maakuntakaavamääräykset.²⁹⁸ Maakuntakaavan yleispiirteisyys johtaa kuitenkin siihen, että sitä ei yksin voida käyttää luvan epäämisen perusteena, vaan tarvitaan yksityiskohtaisempaa kaava ja muita YSL:ssä säädettyjä perusteita, jotka estävät luvan myöntämisen.

Lainsäädännölliset yhteydet MRL:n ja ympäristönsuojelulainsäädännön osalta ovat vain perusta sille, kuinka paljon vesiensuojelua, tai muuta ympäristönsuojelua, otetaan huomion kaavoituksessa. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteissa (MRL 5 §) mainitaan elinympäristön terveyden ja turvallisuuden sekä luonnonarvojen säilymisen lisäksi muun muassa tarkoituksenmukainen liikkumisen järjestäminen, mutta tavoitteissa painotetaan myös taloudellisuutta kaikessa alueiden käytön suunnittelussa ja se harvoin menee yksin ympäristön edun kanssa. Lisäksi yleisellä ja poliittisella ilmapiirillä on suuri merkitys siihen, millaista kaavoitusta tuotetaan.

Nykyisin on helposti saatavilla asiantuntevaa tietoa niin vesien saastumisen kuin ilmastonmuutoksen vaikutuksista ympäristöön ja sitä kautta ihmisen elinmahdollisuuksin. Silti taloudellinen kasvu ja länsimaisen elintason kohottaminen ovat usein painaneet vaakakupissa enemmän niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla. Kaavoituksessa tämä näkyy siinä, että kaavaan otetut suojelualueet ovat yleensä varsin pieniä ja niitä on harvassa, eikä niitä ole aina helppo saada kaavaan. Sen sijaan teollisuudelle ja asuinrakentamiselle kaavoitetaan lisää tilaa, sillä niiden kaava-alueelle ja sijaintikunnalle tuottavat tulot on toistaiseksi arvostettu korkeammalle kuin ympäristönsuojeleminen.

5.3 Vesilain suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin

Kun uutta vesilakia säädettiin 2010-luvun taitteessa, siinä pyrittiin tehostamaan vesitalousasioiden käsittelyä sekä selkeyttämään VL:n suhdetta muuhun ympäristön käyttöä koskevaan lainsäädäntöön²⁹⁹. Eryityisesti Vesilain ja MRL:n välisen työnjaon ja soveltamissuhteiden on tärkeää olla selkeät, sillä niiden nojalla tehdään paljon toistensa soveltamisalan mukaisiin asioihin vaikuttavia päätöksiä. Tämä vesilaissa valittu linja kuvastaa hyvin ympäristöoikeudessa 2000-luvulla isojen lainsäädäntöuudistusten myötä yhdeksi keskeisimmistä päämääristä asetettua muuhun lainsäädäntöön yltävää sitovuusvaikutusta³⁰⁰,

²⁹⁷ MRL 3§

²⁹⁸ Syrjänen – Jääskeläinen 2013, s. 28

²⁹⁹ HE 277/2009 vp, s. 1

³⁰⁰ Hollo 2001, s. 103-104

jolla on voitu vähentää sääntelyn jaottelua sektoreihin sekä helpottamaan viranomaisten toimintaa esimerkiksi lupaharkinnassa.

Kuten hallituksen esityksessä vesilainsäädännön uudistamisesta (HE 277/2009 vp) todetaan, VL:n ja MRL:n sovellusalojen läheisyys ei tarkoita, että lait olisi tarkoitettu toisensa syrjäyttäväksi, vaan niillä on selkeästi omat merkityksensä sääntelyjärjestelmässä. MRL kattaa myös vesialueita koskevan suunnittelun (MRL 2.1 §), mutta pääsääntöisesti kaavoituksen vaikutukset rajoittuvat vesialueilla tilanteisiin, joissa vesialueella tehtävät toimet vaikuttavat maa-alueiden käyttöön, maisemaan tai luonnonarvoihin.³⁰¹ MRL:n säätämisen yhteydessä vuosituhanen vaihteessa sen suhde vesilakiin pyrittiin järjestämään selkeäksi niin, että vaikka kaavat ja kaavamääräykset eivät suoranaisesti sido vesilain lupaharkintaa, niiden vaikutukset ulottuvat lupaharkintaakin asti, mikä ilmenee VL 3:5 §:stä.

VL:n ja MRL:n välinen suhde on kallellaan enemmän maankäytön mahdollistamisen kuin vesiensuojelun turvaamisen suuntaan, vaikka MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (MRL 22 §) sisältävätkin useita luonnonarvojen kannalta tärkeitä tavoitteita. Tällaisia VL:n, LSL:n ja YSL:n toimialaan kuuluvia ja niiden suojelutavoitteita tukevia alueidenkäyttötavoitteita tukevia tavoitteita ovat muun muassa terveellinen ja turvallinen elinympäristö sekä elinvoimainen luontoympäristö. Tavoitteiden toteutumisella tuetaan asuin ympäristöjen viihtyisyyttä ja terveellisyyttä, kun ympäristöriskit vähenevät ja virkistyskäytön kannalta tärkeiden alueiden säilymisestä huolehditaan,³⁰² mikä tapahtuu käytännössä esimerkiksi pilaantumisriskejä aiheuttavien toimintojen kieltämisellä ja riittävien virkistysalueiden kaavoittamisella.

Vaikka vesilaki ja maankäyttö- ja rakennuslaki ovat soveltamisaloiltaan osittain rinnakkaiset, ei MRL:n mukainen kaavoitus kuitenkaan soveltuisi laajemmin vesienkäytön varsinaiseksi suunnitteluvälineeksi, sillä siinä voidaan päättää vain toimintojen ja hanketyyppien sijoituspaikoista, eikä niiden vaikutuksien selvittäminen ja harkitseminen lupapäätökseen riittävällä tavalla ole kaavamenettelyssä ole mahdollista. Viranomaiselle vesilain mukaisessa lupaharkinnassa asetettu velvollisuus katsoa, että lupa ei merkittävästi vaikeuta kaavan toteuttamista ja valmisteilla ovelan kaavan laatimista (VL 3:5 §), varmistaa kaavoituksen huomioimisen vesiluvissa, vaikka niistä ei MRL:n nojalla päätetäkään. Huomioon ottamisen velvollisuus koskee niin asema-, yleis- kuin maakuntakaavaakin, mutta viimeksi mainituilla ei ole lupaharkintaa sitovaa vaikutusta, vaan niiden oikeusvaikutukset määräytyvät MRL:n

³⁰¹ HE 277/2009 vp, s. 15

³⁰² Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 2017, s. 10

mukaisesti.³⁰³ Se ei kuitenkaan heikennä niiden ohjausvaikutusta, sillä yleis- ja maakuntakaavoissa ei välttämättä ole kiinnitetty riittävällä tavalla huomiota vesioikeudellisessa lupaharkinnassa relevantteihin seikkoihin ja vesisenkäytön tarpeisiin.³⁰⁴

Maakuntakaavan osalta kaavan toteuttamista voidaan edistää vesilain mukaisilla toimenpiteillä esimerkiksi vesistöjen ennallistamisen yhteydessä suojelualueilla. Maakuntakaavan toteuttamisena voitaisiin pitää esimerkiksi luvan myöntämistä penkereen rakentamiseksi jokeen maakuntakaavan maisema-alueella³⁰⁵. Toisinpäin toimivaa mekanismia, jolla vesiensuojelua voitaisiin toteuttaa pelkällä kaavamääräyksellä, ei nykyisessä lainsäädännössä ole. MRL 32§:n mukainen maakuntakaavan viranomaisvaikutus edellyttää lupaviranomaisia ottamaan kaavan huomioon päätöksenteossa, mutta velvoittavuus ei ole ehdoton, vaan maakuntakaavan ja erityislainsäädännön vaatimukset tulee sovittaa yhteen kompromissina.³⁰⁶

5.4 Lex specialis -argumentti ympäristön käytön ja suojelun konfliktissa

Määttä katsoo vuoden 2013 artikkelissaan, että ympäristöalainsäädännön keskeisiin lakeihin, joihin kuuluvat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki sekä ympäristönsuojelulaki, ei voida soveltaa *lex specialis derogat legi generali* -argumenttia³⁰⁷, sillä ne ovat kaikki luonteeltaan yleislakeja ja täydentävät toisiaan ”tasa-arvoisesti”, jolloin niiden lähestyminen erityislakityleislaki-asettelun kautta johtaisi sääntelyn systematiikan näkökulmasta virheellisiin tulkintoihin ja johtopäätöksiin.³⁰⁸ Ei siis ole kyse normiristiriidasta, vaan ympäristönsuojelua ja -käyttöä säätelevät lait ovat enemmänkin päällekkäisiä ja rinnakkaisia kuin ristiriitaisia.³⁰⁹

MRL:n ja YSL:n lisäksi vesilaki ja luonnonsuojelulaki voidaan lukea, oman aineellisen alueensa osalta, ympäristöoikeuden yleislaeiksi.³¹⁰ Jokaisella näistä laeista on oma, keskeinen tehtävänsä ja sääntelyalansa, jotka tosin ovat toistensa kanssa osin limittäin ja päällekkäin, mikä johtaa lakien rinnakkaiseen ja toisiaan täydentävään soveltamiseen.

Syrjänen ja Jääskeläinen käyttävät vuoden 2013 raportissaan termejä *erityislaki* ja *sektorilaki* viitatessaan muihin ympäristönkäytöstä säätäviin lakeihin kuin MRL:n. Raportti käsittelee maankäyttö- ja rakennuslain suhdetta muuhun lainsäädäntöön, ja tuo selkeästi esille sen aseman alueiden suunnittelun, rakentamisen ja käytön yleislakina. Tämän näkökulman vuoksi VL:n,

³⁰³ *Hollo 2021, s. 18-184*

³⁰⁴ ks. *Syrjänen – Jääskeläinen 2013, s. 32-33*

³⁰⁵ *Haapanala – Mikkonen – Reinikainen 2002, s. 58*

³⁰⁶ ks. *Ekroos – Majamaa 2018, s. 169*

³⁰⁷ erityislaki syrjäyttää yleislain

³⁰⁸ ks. *Määttä 2013, s. 189*

³⁰⁹ *Suvantola 2004, s. 444*

³¹⁰ VL:n, YSL:n ja LSL:n osalta asema yleislakeina on mainittu niitä koskevissa hallituksen esityksissä HE 277/2009 vp, s. 41; HE 214/2013 vp, s. 8; HE 76/2022, s. 56

YSL:n ja LSL:n esittämistä erityislakeina voidaan pitää perusteltuna, mutta kokonaisuudessaan ne ovat selkeästi yleislakeja, joita täydentävät kukin lain oman ”sektorin” erityislait³¹¹.

MRL sisältää viittaussäännöksiä sekä luonnonsuojelu- että ympäristönsuojelulakiin ja niiden sääntelyn alaisiin asioihin, kuten esimerkiksi LSL:n mukaisten suojeluohjelmien pitämistä ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa (MRL 28.2 §) ja ympäristönsuojelun edistämistä alueiden käytön suunnittelun tavoitteena (MRL 5.1 § 5 k). Hallituksen esityksessä vuodelta 1996 todetaankin olevan järkevää ja tarkoituksenmukaista, että luonnonsuojelulain vaatimukset otetaan huomioon jo harkintavaiheessa, ettei annettuja ratkaisuja jouduta muuttamaan, kun vasta myöhemmin huomataan LSL:n estävän suunnitelman tai hankkeen toteuttamisen³¹². Kyseisessä hallituksen esityksen kohdassa tarkoitetaan erityisesti YSL:n mukaisia lupamenettelyjä, mutta samaa voidaan soveltaa LSL:n ja MRL:n mukaisen maankäytön ohjauksen väliseen suhteeseen.

Toisaalta viranomaisille on asetettu velvollisuus ottaa huomioon sekä edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MRL:n mukaisten kaavojen toteutumista kaikessa eli myös YSL:n mukaisessa päätöksenteossa.³¹³ Koska kaavoituksella ohjataan ja suunnitellaan alueiden käyttöä, sillä on luontevasti ohjaava asema ympäristöluvan alaisiin toimintoihin. Kun ympäristönsuojelu kuitenkin on MRL:ssa asetettu yhdeksi kaavoituksen tavoitteeksi, joudutaan kehäpäätelmään. Ympäristöluvilla toteutetaan suojelua, joka on alueiden käytön suunnittelun tavoitteena, ja alueiden käytön suunnitelmien eli kaavoituksen toteutumisen edistäminen tulee ottaa huomioon ympäristölupaharkinnassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain suhde vesilakiin eroaa sen suhteesta luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelulakeihin, sillä vesilaki ei nykyisellään enää sisällä suoria suojelusäännöksiä, jotka voitaisiin osoittaa kaavoituksen ohjeeksi/tavoitteeksi. Kuitenkin myös sen mukaisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon MRL:n mukaiset kaavat ja muut alueiden käytön suunnitelmat, mikä tulee hyvin esiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2016:142, jossa oikeusvaikutteisen osayleiskaavan vastainen vesitalouslupa kumottiin. Tämä vahvistaa MRL:n asemaa alueiden käytön yleislakina, josta ei edes muilla yleislaeilla voida poiketa.

Ympäristöoikeuden sektorialisuus, ja siitä seuraavat useat yleislait, tekevät siitä poikkeuksen suhteessa muihin perinteisiin oikeudenaloihin, kuten hallinto-oikeuteen, jossa on yksi yleislaki

³¹¹ esimerkiksi vesihuoltolaki (119/2001), merensuojelulaki (1415/1994), muinaismuistolaki (295/1963)

³¹² HE 79/1996 vp, s. 52

³¹³ säännöksistä esim. YSL 2:11.2 § 4 k, 12 §; MRL 18.1 §, 24 §, 32 §

(hallintolaki), jota täydennetään erityislaeilla. Vaikka ympäristölainsäädännöstä on pyritty poistamaan sektorialisuutta ja yhdistämään lainsäädäntöä, ei ympäristönkäytön ja -suojelun erottelusta ole mahdollista päästä täysin eroon. Suojelun (YSL, LSL) ja käytön (MRL, VL) tavoitteet ja keinot ovat lähtökohdiltaan päinvastaiset, joten ainakin nämä kaksi sektoria tulee ympäristöoikeudessa aina säilymään, samoin kuin niitä koskevat yleislait. Sama jaottelu voidaan tehdä maalla ja vesistöissä tehtävien/niihin vaikuttavien toimenpiteiden välillä, mikä selittää tarpeen säätää erikseen maankäytöstä (MRL) ja vesiasioista (VL). Näin ollen ympäristöoikeuden tärkeimpien lakien keskinäisiin suhteisiin ei ole mielekästä soveltaa *lex specialis* -argumentointia.

6. Johtopäätökset

Tutkielman alussa esitettyihin kysymyksiin on etsitty vastauksia lainsäädännön historiallisen kehityksen esittelemisen sekä voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön systematisoinnin ja tulkinnan kautta. Selkeyden vuoksi tässä luvussa esitetään tiivistetysti vastaukset pääkysymykseen sekä apukysymyksiin, joista ensimmäinen koski vesiensuojelun ja maankäytön suhteen ilmenemistä oikeuskäytännössä. Vastausta haettiin analysoimalla kolmea eri korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua vuosilta 2015, 2016 ja 2020. Niistä voidaan ensinnäkin todeta, että vesiensuojelu ja maankäytön sääntely kohtaavat mitä erilaisimmissa tilanteissa. Onkin tärkeää, että tuomioistuimilla on riittävästi osaamista ja asiantuntemusta arvioida vesiensuojelun ja sillä suojattavien luonnonolojen, sekä muiden oikeushyvien, merkitystä.

Kahdessa ensiksi käsitellyssä tapauksessa vesiensuojelu näyttäytyi jossain määrin alisteisena kaavoitukselle ja sen sääntelylle, pääpainon ollessa kaavasääntelyssä, sen toteuttamisessa ja huomioimisessa myös vesilain mukaisissa lupapäätöksissä. Ratkaisusta KHO 2015:71 käy hyvin ilmi, miten vähän merkitystä vesien suojelutarpeella on, ellei hankkeeseen/toimenpiteeseen tarvitse hakea vesilain mukaista lupaa tai suojelusäännöksiin ei suoraan MRL:n sovellettavissa säännöksissä viitata. Syinä tälle voidaan pitää muun muassa erillisiä lupamenettelyjä sekä MRL:n suojelua koskevia sanamuotoja³¹⁴, jotka antavat lupaviramaomaisille laajan tulkintamahdollisuuden määritellä vesiensuojelun kannalta riittävät toimenpiteet rakennus- ja toimenpideluvan myöntämisen yhteydessä ilman, että niissä olisi sanamuodon mukaan otettava vesiensuojelusäännöksiä huomioon.

³¹⁴ esimerkiksi MRL 135.1 § kohta 5; vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa *tydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle*

Ratkaisussa KHO 2016:142 sen sijaan tuli esiin, miten suuri merkitys kaavoituksella ja sen sääntelyllä voi olla sellaisissakin tapauksissa, joissa on pääasiana vesilain mukaisen luvan myöntäminen. Tapauksessa pelkkien VL:n säännösten nojalla lupa olisi saattanut olla mahdollista myöntää, vaikkakaan tätä näkökulmaa ei tuomioistuinten perusteluissa tuotu esille, sillä hankkeen kaavan vastaisuus oli ensisijainen luvanmyöntämisestä. Analogisen tulkinnan mukaan on katsottava, että kaavan toteutuminen, kun se kerran on laadittu, hyväksytty ja voimaan saatettu, on ensisijaista suhteessa vesiensuojeluun. Vaikka MRL:n kaavoitusta ohjaavissa säännöksissä viitataan sekä vesilain, ympäristönsuojelulain että luonnonsuojelulain suojelusäännöksiin, on kaavalla etusija niihin nähden.

Viimeisenä analysoidussa tapauksessa, KHO 2020:84, sen sijaan käsiteltiin vesiensuojelun riittävää huomioimista ja turvaamista kaavaa laadittaessa. KHO:n linjauksella siitä, että pelkkä vesilakiin tai sen yksittäisiin pykäliin viittaaminen ei riitä kaavamääräykseksi vesihuollon hoitamisesta, on vesiensuojelun kannalta suuri merkitys. Se pakottaa kaavanlaatijat kiinnittämään huomiota vesihuoltoon ja selvittämään sen vaikutuksia ympäristöön sekä antamaan tarkempia, aluekohtaisia määräyksiä.

Näiden kolmen oikeustapauksen perusteella voidaan todeta, että kaavoituksella ja maankäytöllä on pääasiallisesti etusija-asema suhteessa vesiensuojeluun. Se ei kuitenkaan ole ehdoton, ja MRL:n vesiensuojelua koskevat ja vesilakiin viittaavat säännökset varmistavat, että suojelunäkökohtia ei ranta-alueiden kaavoituksessa unohdeta. Lainsoveltajan toimivalta on sidottu valituksessa esitettyihin säännöksiin, minkä vuoksi on tärkeää, että kansalaisilla on riittävästi tietoa vesiensuojelun säätelystä. Käsitellyt tapaukset toivat esiin myös erillisistä lupamenettelyistä johtuvan lupaedellytysten erillisen käsittelyn, mikä sekä lisää byrokratiaa että pitkittää hankkeiden aloitusta ja heikentää hakijan oikeusvarmuutta, mutta myös vähentää suojelunäkökohtien esille tulemistä lupaprosesseissa.

Edellä esitetyt havainnot näkyvät myös esiteltyjen säädösten MRL, VL, LSL ja YSL, tarkasteltaessa, sillä kaavojen vahva asema ei ole lainsäädäntöä tarkasteltaessa yksiselitteinen. Laajemmin vastausta apukysymykseen eli siihen, miten vesiensuojelun huomioiminen haja-asutusalueen ranta-alueiden maankäytössä näyttäytyy lainsäädännössä, etsittiin analysoimalla tutkielman alussa esitellyn lainsäädännön keskinäisiä suhteita.

MRL:n otetut säännökset luonnonsuojelutavoitteiden huomioimisesta ja edistämisestä tehostavat suojelun toteuttamista ja vahvistavat niiden asemaa ympäristöoikeuden kentällä. Tähän vaikuttavat keskeisesti MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteet, joissa on huomioitu ympäristön- ja luonnonsuojelun näkökohdat. Pykälän tavoitteet kattavat kaikki

kaavatasot, mikä tekee niistä tehokkaita ja laajasti vaikuttavia. Osa alueiden käytön suunnittelun tavoitteista on ristiriidassa suojelun päämäärien kanssa ja MRL antaa kaavan laatijalle varsin laajan harkintavapauden eri tavoitteiden painotuksessa, mikä asettaa laatijalle vastuun suojelun tosiasiallisesta toteuttamisesta. Ympäristön kannalta parhaassa tilanteessa tämä tarkoittaa kaavalla osoitettuja suojelualueita ja pilaantumista/saastumista aiheuttavien toimintojen sijoittamista kauas herkiltä luontoalueilta.

Pelkkä kaavoitus ei kuitenkaan yksin riitä suojelun toteuttamiseen, koska sen mahdollisuus ohjata ja valvoa luonnon hyödyntämistä rajoittuu eri toimintojen sijoittumisen määräämiseen. VL:n ja YSL:n mukaiset luvat ovat välttämättömiä toimintojen aiheuttaman mahdollisen pilaantumisen ja saastumisen kontrollointiin, sillä niillä voidaan määrätä toimintojen sallimisen edellytyksistä huomattavasti yksityiskohtaisemmin kuin kaavoituksella. Luvat ovat kuitenkin sidottuja kaavoitukseen, eikä sen vastaisia lupia voida myöntää, mikä vahvistaa kaavan laatijan vastuuta suojelun toteuttamisen mahdollistajana.

Vesiensuojelun ja maankäytön sääntelyn keskeisten lakien asema ympäristöoikeudellisina yleislakeina vaikuttaa niiden keskinäiseen suhteeseen, sillä ne ovat oman sääntelyalansa yleislakeja eivätkä siksi voi syrjäyttää toisiaan. MRL, VL, LSL ja YSL tulevatkin usein sovellettavaksi limittäin ja samanaikaisesti, mikä on otettu useimpien tilanteiden osalta huomioon lainsäädännön valmistelussa. Keskinäiset viittaussäännökset ovat ehdottoman tärkeitä oikeustilan selkeyttämiseksi ja lainsoveltamisen mahdollistamiseksi, kun *lex specialis*-säännöt eivät sovellu lakien keskinäisen järjestyksen määrittelemiseen. Ympäristöoikeuden yleislakien vahva asema ja sääntelyalojen päällekkäisyys ja rinnakkaisuus johtavat tapauskohtaisuuden painottumiseen luonnon hyödyntämisen ja suojelun konfliktin ratkaisemisessa, joten yleisiä tai laaja-alaisia tulkintoja ja johtopäätöksiä on hankala tehdä.

YSL:n, LSL:n, VL:n ja MRL:n päällekkäisyydestä ja ristikkäisyydestä johtuen niiden soveltamissuhteeseen vaikuttavat suuresti muut kuin oikeudelliset seikat. Yhteiskunnallisella ja poliittisella ilmapiirillä on suuri vaikutus siihen, missä määrin kaavoituksessa ja ympäristösestä vesilupien myöntämisessä, MRL:n, VL:n ja YSL:n asettamissa rajoissa, painotetaan ympäristönsuojelua. Hyvin pitkään pääpaino oli taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa kehityksessä, joka vasta viimeisten vuosikymmenien aikana on alkanut kääntyä kestävänsuunnan suuntaan. Puhtaasti ympäristönsuojelullista näkökulmaa toteutetaan kaavoituksessa paljolti vain LSL:n mukaisten suojelualueiden perustamisella, ja muiden alueiden ympäristönsuojelu jätetään YSL:n (ja VL:n) mukaisten lupien varaan, jotka rajaavat lain mukaan liian saastuttavat tai korkean pilaantumisen riskiä aiheuttavat toiminnot pois.

Kaiken kaikkiaan vesiensuojelun huomioimiseen haja-asutusalueen ranta-alueella vaikuttavat monet erilaiset ja toisinaan ristiriitaisetkin oikeudelliset, yhteiskunnalliset ja tapauskohtaiset seikat. Maankäytön ja muun luonnonvarojen hyödyntämisen tarpeet ja tavoitteet ovat pääsääntöisesti etusijalla, vaikka vesiensuojelun merkitys on kasvanut vuosien aikana. Parannettavaa kuitenkin on, ja tulevaisuudessa lainsäätäjä joutuu tekemään punnintaa ja arvovalintoja lyhyen aikavalin taloudellisen hyödyn, maanomistajien toiveiden ja yhteiskunnallisen kasvun sekä vesiensuojelulla saavutettavien etujen, kuten luonnon monimuotoisuuden säilymisen, tulevien sukupolvien elinmahdollisuuksien turvaamisen ja kestävän kehityksen mukaisen luonnonvarojen hyödyntämisen välillä. Yksinkertaisia ja selkeitä vastauksia ei ole, mutta tulevaisuudessa vesien hyvän tilan merkitys tulee vain kasvamaan, joten myös lainsäädännössä on annettava vesiensuojelulle enemmän tilaa ja parannettava sen vaikuttavuutta.