

Ilmastonmuutos kaavamääräyksenä? Maankäytön ja oikeuksien pysyvyyden haasteet ilmastonmuutokseen sopeutumisessa kaupunkiympäristössä

Maria-Pia Karppela
Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Ympäristöoikeus
Maaliskuu 2017

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Ilmastomuutos kaavamääräyksenä? Maankäytön ja oikeuksien pysyvyyden haasteet ilmastonmuutokseen sopeutumisessa kaupunkiympäristössä

Tekijä: Maria-Pia Karppela

Oppiaine: Maisteritutkielma, Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma Sivumäärä: XVI + 75 s.

Vuosi: 2017

Tiivistelmä:

Ilmastomuutos tuo muutoksia arkielämän, teollisuuden ja talouden lisäksi myös maankäyttöön kaupunkialueilla. Kaupungit ovat tiheän rakentamisen ja hitaan uudistumisensa takia erityisen haavoittuvia nopeille ympäristömuutoksille. Nykyinen lainsäädäntö tunnistaa ilmastonmuutoksen ja sen torjumisen periaatetasolla, mutta konkreettiset tavoitteet puuttuvat. Kansainväliset sopimukset ja kansalliset strategiat luovat sopeutumistoimilla tällä hetkellä lähinnä suuntaviivoja. Tutkielmassa tarkastellaan voimassa olevan lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia ilmastonmuutokseen sopeutumistoimien toteuttamiseksi maankäytössä. Tutkielmassa on luotu myös nykyisen lainsäädännön pohjalta uusia maankäytön ja -hallinnan instrumentteja, jotka vastaavat *de lege lataa* tehokkaammin sopeutumistoimien asettamiin tarpeisiin. Sopeutumistoimien toteuttaminen asettaa maanomistusoikeuden uuteen kontekstiin muuttuvassa ympäristössä. Tutkielmassa tarkastellaan myös maanomistusoikeuden muutosta, oikeuksien pysyvyyttä sekä mahdollisuutta takautuvasti puuttua maankäyttöön. Myös näiden muutosten tuomia kustannusvaikutuksia arvioidaan. Aihepiiristä on oikeustieteellistä tutkimusta hyvin vähän, minkä tähden tutkielmassa on haettu justifikaatiota ja mallia uusille maankäytön sääntelyn tavoille oikeusvertailun kautta. Vertailu keskittyy pääosin Alankomaihin, joissa ilmastonmuutos on aiheuttanut jo nyt tarvetta konkreettisille maankäytön muutoksille. Euroopan ulkopuolelta esitellään lyhyesti Australian ja Kanadan viranomaisten toimintaa sopeutumistoimien koordinoinnissa. Nykyistä lainsäädäntöä ja sen mahdollisuuksia tulkittaessa tutkimusmenetelmänä on oikeusdogmatiikka. Tutkielman *de lege ferenda* -osio sisältää myös oikeuspoliittisia piirteitä ja futurologisen tutkimusotteen. Ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyy myös vahva arvolataus toteutettavien ihmisoikeuksien suhteen; omistusoikeuden suoja ja tulevien sukupolvien ihmisoikeudet joutuvat punnintaan maankäytön muutoksia toteutettaessa.

Avainsanat: Maankäyttöoikeus, ilmastonmuutos, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, oikeuksien pysyvyys

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
1.1. Tutkimuskysymys ja tutkielman aihe.....	2
1.2. Tutkimuksessa käytetty menetelmä ja aineisto.....	4
2. Maankäyttö ja kaavoitus osana yhteiskuntasuunnittelua.....	7
2.1 Kaavoituksen eri tasot maankäytön välineinä ja ohjauksessa.....	8
2.2 Julkisen tahon valta ja vastuu maankäytössä.....	11
2.2.1 Julkisen vallan keinoja maankäytön hallintaan.....	14
2.3 Yhteiskuntasuunnittelun haasteet ilmastonmuutokseen sopeutumisessa.....	17
3. Ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategiat.....	19
3.1 Kansainväliset sopeutumisstrategiat.....	19
3.2 Kansalliset sopeutumisstrategiat.....	20
4. Maankäytön sopeuttaminen ulkomailla.....	22
4.1 Alankomaiden maa- ja metsätalouden järjestelmä.....	22
4.1.1 Alankomaiden sopeutuminen maankäytön muutokseen.....	24
4.2 Sopeutuminen EU:n ulkopuolella.....	26
4.2.1 Kanada.....	27
4.2.2 Australia.....	30
5. Sopeutuminen ilmastonmuutokseen.....	31
5.1 Nykyisen lainsäädännön mahdollisuudet.....	33
5.1.1 Haltuunottokeinojen riittävyys.....	34
5.1.2 Kaavoituksen keinojen riittävyys.....	36
5.1.3 Johtopäätökset nykyisten keinojen riittävyydestä.....	44
5.2 Tulevien haasteiden edessä – uusia ohjauskeinoja.....	45
5.2.1 Informaatio-ohjaus.....	45
5.2.2 Taloudellinen ohjaus.....	46
5.2.3 Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus.....	50

6. Yksityinen ja julkinen vastakkain	56
6.1 Omistaminen perusoikeutena	59
6.2 Takautuva oikeuksiin puuttuminen ja siitä syntyvien kustannusten jako	62
6.2.1 Takautuva puuttuminen	62
6.2.2 Syntyvien kustannusten jakautuminen	67
7. Johtopäätökset ja pohdinta	71

Lähdeluettelo

Kirjallisuuslähteet

Ahonen J.: Valvontaviranomainen yleisen edun valvojana ympäristölupaprosessissa – esimerkkinä jätevedenpuhdistamoiden typenpoisto. Ympäristöjuridiikka 2–3/2015 s. 6–51

Airaksinen J.: Oikeustapauskommentti: Kohtuuttomuuskiellosta yleiskaavan rakennussuojelumerkinnöissä Wanha Jokela -ratkaisun valossa. Ympäristöjuridiikka 3-4/2014 s.161-167

An over view of Spatial Policy in Asian and European Countries. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. Japan.

[https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html] Viitattu 24.2.2017

Bajracharya B., Childs I. & Hastings P. Climate change adaptation through land use planning and disaster management: Local government perspectives from Queensland. 2011

[http://www.prrs.net/papers/Bajracharya_Childs_Hastings_Climate_change_disaster_management_and_land_use_planning.pdf] Viitattu 14.2.2017

Berger M.: Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma: päämäärä, vaikutusmekanismit ja vaikuttavuuden haasteet. Edilex 2016

Belinskij A., Honkonen T., Kuokkanen T. & Soininen N.: Vesiturvallisuus oikeudellisesta näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 2-3/2015. s.71–93

Belinskij A., Paloniitty T., Soininen N.: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. Lakimies 5/2016 s.613-633

Craig R. K.: ”Stationarity is dead” – long live transformation: five principles for climate change adaptation law. Harward Environmental Law Review. Vol. 34 2010.

[<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=933078022002120107005121099098006112015082062038033030120096094096068082097008092085034019003061029120125094097015082016064077021059074001067099066000029122127090090032037066007021016110116119112026026087008076002075001002029071106102110107127022092&EXT=pdf>]

Duguma L.A., Minang P.A., van Noordwijk M.: Climate Change Mitigation and Adaptation in the Land Use Sector: From Complementarity to Synergy. *Environmental Management* (2014) 54:420-432

Dumollard G., Leseur A.: Climate report – research on the economics of climate change. Drawing up a national climate change adaptation policy: feedback from five European case studies. No 27, 3/2011.

Ekelöf, P.: Rättegång. Tredje häftet. Lund 1984.

Ekroos A.: Rakennuslupapäätöksen pysyvyydestä. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa. Kaavoitus, rakentaminen ja varallisuus. Edilex. Edita. 2005

Ekroos A. & Majamaa V. Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. uudistettu painos. Edita 2015.

Eriytyinen eurobarometri 313. Eurooppalaisten suhtautuminen ilmastonmuutokseen. 2009

Hallberg P., Haapanala A., Koljonen R., Ranta H. & Reinikainen J.: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Talentum. 3. uudistettu painos. 2015

Hautamäki V-P.: Perusoikeuden ydinalue argumenttina. *Lakimies* 1/2011 s. 82–98

Haveri A., Stenvall J. & Majoinen K. (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 224.

Hellsten, S. (2004). Demokratiaa, ihmisoikeuksia ja kestävä kehitystä. Teoksessa Heta Gylling (toim.). Kehityksen etiikka ja filosofia. Helsinki: Gaudeamus, 137–170.

Heuru K., Mennola E., Ryytänen A.: Kunta – kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2008. 1. painos. Edita. Helsinki.

Hobma F. & Wijting W.: Land-Use Planning and the Right to Compensation in the Netherlands. *Washington university global studies law review*. Vol. 6. 2007

Hollo E. J.: Climate change and the law. *Ympäristöjuridiikka* 3/2011 s.135.217

Hovila I.: Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Lapin yliopistokustannus 2013 A

Hovila I.: maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa. Edilex. 2013 B

Husa J.: Praktinen oikeusvertailu ja ratkaisargumentaatio – opittavaa Euroopasta?

Edita 2013

Husa J.: Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – ”oikeaa oikeusvertailua”? *Lakimies* 5/2010

Jauhiainen J. & Niemenmaa V.: Alueellinen suunnittelu. Vastapaino 2006

Jong P. & Hobma G.: Rights and responsibilities in Dutch land-use planning aimed at flood protection and prevention of waterlogging. Julkaistu International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, School of the Built Environment, University of Ulster, Belfast, United Kingdom, February 7-10th, 2012

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä: Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan. Kuntaliiton verkkojulkaisu. 2008

Jääskeläinen L. & Syrjänen O.: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto Oy. 4. uudistettu painos. 2014

Kallio P., Mesimäki M. & Lehvävirta S.: Monitoiminnalliset viherkatot ja maankäyttö- ja rakennuslaki. *Ympäristöjuridiikka* 2/2014 s. 98–138

Karimaa E. (toim.): Perusrekisterit - suositukset yhteiskunnan perustietojärjestelmien käsitteistä, tiedoista ja pidosta. Suomen kuntaliitto, Helsinki 1997

Karpela M-P: Ympäristölupa ilmastolain tavoitteiden konkretisoinnin välineenä – lupaharkinta ja justifiointi. Lapin yliopisto 2015.

Knowledge for Climate Programme: Climate Proof Cities

[http://www.knowledgeforclimate.nl/urbanareas/climateproofcities_finalreport] Viitattu 24.2.2017

Kokko K.: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Teoksessa Arto Vartiainen (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa Ilkka Saraviidan juhlakirja. S. 309–341. Helsinki 2008.

Korpijaakko-Labba K.: Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä – erityisesti silmällä pitäen saamelaiden maa-oikeusasiaa. Oikeustiede – jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2003. s.295–230

Kuusiniemi K.: Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista, teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja, Turku 1998, s. 65–84

Kuusiniemi K. & Peltomaa H.: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Edilex. 2001

Kuusiniemi K., Ekroos A., Kumpula A. & Vihervuori P.: Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Sanoma Pro Oy. 2013

Küng, H., & Kuschel K.-J. (toim.) (1994). Elämää säilyttävät arvot: Maailman uskontojen parlamentin julistus ja sen tausta. Suomentanut Taisto Nieminen, suomeksi toimittanut Reijo E. Heinonen. Helsinki: Arator.

Laakso S.: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta – erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus. Helsinki. 1990

Lapintie K.: Ilmastonmuutos ja elämän virta. Yhdyskuntasuunnittelu 2008:1, s. 24-39.

LexisNexis Legal Newsroom: Climate Change. The Dutch Climate Case: Beginning of a New Era of Climate Litigation? [<https://www.lexisnexis.com/legalnewsroom/climate-change/b/climate-change-blog/archive/2015/09/17/the-dutch-climate-case-beginning-of-a-new-era-of-climate-litigation.aspx#sthash.4DVNbFTP.dpuf>] Viitattu 24.2.2017

Ligtvoet W., van Oostenbrugge R., knoop J., Muilwijk H. & Vonk M.: Adaptation to climate change in the Netherlands – studying related risks and opportunities. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. 2015

Mielityinen S.: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Edilex. 2006

Mäkinen E.: Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa? Ympäristöjuridiikka 3–4/2007 s. 22–48

Mäntylä N.: Luonnon edustajien puhevalta. Väitöskirja. Edilex 2010.

Määttä, T.: Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Jyväskylä 1999.

Määttä T.: Zittingin omistusoikeusanalyysin hyödynnettävyydestä maanomistusoikeuden käytön tutkimuksessa. Lakimies 1/2000 s. 3–27

Määttä T.: Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. Lakimies 6/2004 s. 1097–1107

Määttä T.: Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä - Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede - Jurisprudentia 2005:XXXVIII

Määttä T. (toim.), Tolvanen M., Väättä U., Kolehmainen A., Myrsky M. & Keinänen A.: Oikeudellisen ajattelun perusteita. Itä-Suomen yliopisto. 2012

Määttä T. & Soininen N.: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7-8/2016. S.1028-1053

Nordberg E.: Climate law adaptation and preservation issues in strategies to global warming – especially the policies taken to combat effects caused by global warming. Finnish reports to the 18th congress of the international academy of comparative law (IACL) Washington D.C. 25th July – August 1st 2010. Edilex 2011.

Peltonen, L., Haanpää, S. and Lehtonen, S. 2005. The challenge of climate change adaptation in urban planning. FINADAPT Working Paper 13, Finnish Environment Institute Mimeographs 343, Helsinki, 44 pp.

[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41059/SYKEmo_343.pdf?sequence=1]

Planning for coastal and flood hazards in a changing climate: Eurobodalla Shire Council action. Local Government Association of NSW. 2010

[<http://www.lgnsw.org.au/files/imce-uploads/35/eurobodalla-shire-council-sea-level-rise-and-erosion.pdf>] Viitattu 14.2.2017

Pöyhönen J.: Uusi varallisuus oikeus. Talentum Fokus 2003

Rautavaara A.: Maankäytön ohjauskeinot ja kilpailunrajoitukset – Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja EY. Suomen kuntaliitto. 1997

Richardson, G.R.A. & Otero, J.: Land use planning tools for local adaptation to climate change. Ottawa, Ont.: Government of Canada. 2012

Rintamäki V.: Maankäyttösopimus - Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edilex. 2007

Rovers V., Bosch P. & Albers R. (toim.): Climate Proof Cities -final report. Climate Proof Cities consortium. 129/2014. 2014

- Salonen A.: Kestävä kehitys globaalin ajan hyvinvointiyhteiskunnan haasteena. Väitöskirja. Helsingin yliopisto. Käyttäytymistieteellinen tiedekunta. 2010
- Sathaye J., Najam A., Coclin C., Heller T., Lecocq F., Lianes-Regueiro J., Pan J., Petschel-Held G., Rayner S. Robinson J., Schaeffer R., Sokona Y., Swart R., Winkler H. 2007: Sustainable Development and Mitigation. In Climate Change 2007: Mitigation, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, UK
- Seppälä J.: rakennusjärjestys tulvariskien vähentämisessä – kehittämismahdollisuudet ja nykytila. Edilex. 2014
- Suomen ympäristö 5/2013: Luontotyypisuojelelun nykytilanne ja kehittämistarpeet. Lakisääteiset turvaamiskeinot. Raunio A., Anttila S., Kokko A. & Mäkelä K.
- Syrjänen, O.: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Virallisen vastaväittäjän lausunto Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle. Lakimies 2000, s. 456–461.
- Vihervuori P. teoksessa Kuusiniemi K., Ekroos A., Kumpula A. & Vihervuori P.: Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Sanoma Pro Oy. 2013
- Viljanen J., Heiskanen H. & Raskulla S.: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016. S. 86-109
- Votsis A. Space and Price in Adapting Cities: Exploring the Spatial Economic Role of Climate-Sensitive Ecological Risks and Amenities in Finnish Housing Markets. Helsingin yliopisto. 2017
- Walhgren I: Ilmastonmuutoksen haasteet kaavoitukselle. Maankäyttö 2/2006.
- Åhlberg, M.: Kasvatustavoitteiden teoreettinen kehikko ja sen empiiristä koettelua. Helsinki: Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos, tutkimuksia:117. 1988

*Virallislähteet*Lainsäädäntö

Etuostolaki 608/1977

Ilmastolaki 609/2015

Kiinteistöverolaki 654/1992

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977

Maankäyttö- ja rakennusasetus 985/1999

Suomen perustuslaki 731/1999

Tuloverolaki 1535/1999

Vesilaki 587/2011

Ympäristönsuojelulaki 527/2014

Ulkomainen lainsäädäntö

Canada Water Act 1985

Climate Change (Scotland) Act 2009

National Adaptation Strategy (Nationale Klimaatadaptatiestrategie) 2016

National Building Code of Canada. 2015

Nova Scotia Environment Act 1994-95

Spatial planning act (Wet op de Ruimtelijke Ordening) 1965

State Planning Policy SPP, 2003

Viranomaislähteet

Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions. Project A 1209. Natural Resources Canada project. 2007.

[http://www.cakex.org/sites/default/files/documents/Birch_Hill_Geosolutions.pdf]

Viitattu 14.2.2017

European Commission. 8.5.2015 (Updated). The EU climate and energy package. (EU:n ilmasto- ja energiapaketti) [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm]

Viitattu 3.1.2017

European Commission & European Environment Agency. The European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT) [<http://climate-adapt.eea.europa.eu/>] Viitattu

3.1.2017

Euroopan ihmisoikeussopimus, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen ensimmäinen pöytäkirja (Pariisi 20.3.1952)

EU:n kestävän kehityksen strategia 2009. Bryssel 24.7.2009 KOM(2009) 400 lopullinen.

EU:n sopeutumisstrategia 2013. European Commission & European Environment Agency. The European Climate Adaptation Platform. EU Climate Strategy

[<http://climate-adapt.eea.europa.eu/eu-adaptation-policy/strategy>] Viitattu 3.1.2017

Euroopan yhteisön komissio. 2008. Kaksi kertaa 20 vuonna 2020.

Ilmastonmuutostoimet – mahdollisuus Euroopalle komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Bryssel 23.1.2008. KOM(2008)20. 13 s. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:FI:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:FI:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:FI:PDF)

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

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

Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi. HE 277/2009

Hallituksen esitys laiksi etuostolain muuttamisesta. HE 24/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta. 100/1999 vp.

Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi: HE 101/1998

Hallituksen esitys laiksi etuostolain muuttamisesta. HE 121/1992 vp

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948.

Ilmasto- ja energiapoliittinen tulevaisuusselonteko 2009. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28/2009

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2022. Valtioneuvoston periaatepäätös 20.11.2014. Maa- ja metsätalousministeriö 2014.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kestävän kehityksen valtavirtaistaminen EU:n politiikoissa: Euroopan unionin kestävän kehityksen strategian tarkastelu vuonna 2009

KOM (2009) 147, lopull. Valkoinen kirja. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen: Kohti eurooppalaista toimintakehystä.

Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet. Selvityksiä ja ohjeita 33/2016. Oikeusministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö: Ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia. Marttila, V., Granholm, H., Laanikari, J., Yrjölä, T., Aalto, A., Heikinheimo, P., Honkatuki, J., Järvinen, H., Liski, J., Merivirta, R. & Paunio, M. 2005

Oikeusasiamiehen päätös 22.11.1995 Dnro 1700/4/94

Oikeusasiamiehen päätös 28.6.1993, Dnro 694/4/92

Perustuslakivaliokunnan lausunto 53/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. PeVL 53/2002 vp, HE 167/2002 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. PeVL 38/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö numero 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. PeVM 2 5/1994 - HE 309/1993

Perustuslakivaliokunnan mietintö 3/1975 vp

Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia 2008 Ympäristöministeriön raportteja 19/2008. Ympäristöministeriön sektoriselvitys.

Tulvariskityöryhmän raportti maa- ja metsätalousministeriölle. 2009.

Työryhmämuistio MMM 2006:16. Tulvavahinkotyöryhmä. Helsinki 2006.

Työryhmämuistio MMM 2003:6. Suurtulvatyöryhmän loppuraportti – ehdotukset toimenpiteiksi suurista tulvista aiheutuvien vahinkojen välttämiseksi. Helsinki 2003.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 2008. Tarkistus vuoden 2000 alueidenkäyttötavoitteisiin.

Ympäristöministeriö: Opas 1: Kaavamerkinnät. Haapanala A., Laine R., Pitkäranta H., Raatikainen E., Salmi R-L. & Sippola-Aho T. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarja. 2000

Ympäristöministeriön raportteja 20/2013. Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen.

Århusin sopimus, SopS 122/2004

Oikeustapaukset

HA ZA 13-1396: Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands C/09/456689

KHO 2016:59

KHO 2015:116

KHO 2014:139

KHO 2011:85

KHO 2011/3124

KHO 2010:5

KHO 2009:92

KHO 2009:63

KHO 2008:14

KHO 2006:84

KHO 2004:9

KHO 2004:33

KHO:1993-A-43

KHO:2008:12

KHO:2008:17

KHO 24.1.1991 T 197

KHO 1991 A 71

KKO:1985-II-109

KHO 22.8.1984 T 3537

KHO 1982 A II 48

Turun HAO 16.02.2012 12/0043/1

Turun HAO 13.02.2012 12/0089/3

Lyhenteet

EA	Environmental Assessment
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
NAS	National Adaptation Strategy
NBCC	The National Building Code of Canada
PL	Perustuslaki
SPA	Spatial planning act
SPP	State Planning Policy
VL	Vesilaki
YSL	Ympäristönsuojelulaki

"Se lähestyy. Maailman lapset voivat valittaa ja pelätä, mutta filosofi ei koskaan!"

-Piisamirotta

Tove Jansson: Muumipeikko ja pyrstötähti

1. Johdanto

Ilmastonmuutosta on ollut tapana tarkastella elinolosuhteiden välittömän vaikeutumisen kautta. Huomio on kiinnittynyt äkillisiin ja dramaattisiin uhkiin, kuten hirmumyrskyjen lisääntymiseen ja helteisiin, niin sanottuihin primaarisiin uhkiin. Ilmastonmuutos tekee kuitenkin elinolosuhteisiimme pysyvän laatuksen muutoksen nimenomaan käytännön ja arjen tasolla, minkä takia on väistämätöntä käydä keskustelua aiheesta myös juridiikan puolella eikä vain kriisinhallinnassa. Ihmiskunnan toiminnot sijoittuvat maanpinnalle, ja kaupunkimainen ympäristö on tulevaisuudessa yhä useamman ihmisen koti. Ilmastonmuutos tuo väistämättä muutoksia maankäyttöön. Tulvat lisääntymään, merenpinta nousee, sadanta lisääntyy, energiatuotannon tavat muuttuvat radikaalisti. Asuntojen lämmityksen lisäksi huomiota tulee kiinnittää myös viilennykseen, liikenneratkaisuihin ja toimintojen pysyvän sijoittamisen harkintaan. Nykyisenkaltainen, melko stabiilia sijoittumista tarjoava järjestelmä ei ole kestävä tulevien haasteiden edessä, minkä vuoksi myös tämän maankäyttöön ja kaupunkirakentamiseen keskittyvän ympäristöjuridiikan haaran tulee varautua tuleviin muutoksiin.

Nykyiset suurkaupungit ovat saavuttaneet muotonsa ja rakenteensa satojen vuosien aikana. Kaupungit on rakennettu aina kulloisenkin tarpeen ja ihanteen mukaisiksi; milloin noudattaen ankaraa ruutukaavaa, milloin vapaampaa järjestystä, kehämallia, moniydinmallia, tiivistä rakennetta tai puutarhakaupungin ihannetta. Maankäyttö on siis toimintona melko hitaasti kehittyvää, eikä sen mielletä muuttuvan kovin nopeasti suurtenkaan pakotteiden edessä. Nykyisiin haasteisiin täydellisesti vastaavaa ihannekaupunkia on siis mahdoton luoda, ellei kaupunkia rakenneta kokonaan alusta kaikkine infrastruktuureineen. Tämä on tietyn tyyppinen fantasia, mutta käytännössä ajatus on absurdi eikä vastaa todellista maankäytön ja kaupunkirakentamisen muutoksen tarvetta. Maankäytön uusiin haasteisiin vastaamisen keinot tulee siis löytää nykyisistä kaupunkirakenteista.

Tulvasuojelusta ja meren pinnan kohoamisesta on tehty jonkin verran niin juridista tutkimusta, kuin myös kaupunkisuunnittelututkimusta sekä teknisten alojen tutkimusta. Kimmokkeena osaltaan tällekin tutkielmalle on veden hallitseminen kaupungissa, tuli se sitten lisääntyvänä sadantana, tulvina tai hulevesien muodossa. Perimmäinen haaste maankäytölle kaupungeissa on kuitenkin maankäytön pysyvyys ja jo tehtyjen kaavoitusratkaisujen muuttumattomuus. Rakennukset ja elinkeinotoiminta pyritään rakentamaan vähintään vuosikymmeniksi. Kaupungin rakenteissa on oma

uudistumissyklinä, minkä tähden uudistuminen voi tapahtua hitaasti; jopa vain tontti kerrallaan, eikä aina edes kortteli kerrallaan.

Alankomaat on kamppailut jo pitkään yhä kiihtyvien ilmastollisten muutosten parissa. Vedenpinnan kohoaminen, myrskyt ja suuri väestötiheys on ajanut maan tilanteeseen, jossa ilmastonmuutoksen muualla vasta tulevaisuudessa aiheuttamat ongelmat ovat jo nykypäivää. Alankomaat on valikoitunut tutkielmaani vertailukohteeksi käytännönkin syistä; kyseessä on EU:n jäsenvaltio, joka vastaa lainsäädännöllisesti melko läheisesti Suomea. Vaikka maankäytön sääntely on jätetty merkittävässä osin kansalliselle tasolle, ohjaavat yleiset yhteisön tavoitteet kuitenkin kummankin valtion toimintaa tällä sektorilla. Ilmasto-olosuhteet tai asumiskulttuuri eivät poikkea rajusti Suomen vastaavasta tilanteesta. Molempien maiden oikeusjärjestykset ovat lähtökohdiltaan myös samoja periaatteita ja oikeuskulttuureja toteuttavia. Alankomaissa käytettyjä maankäyttöratkaisuja voidaan siis verrata Suomen vastaaviin olosuhteisiin ja hyödyntää käytettyjä perusteluja ja justifikaatiota myös Suomessa. Käytännön eroavaisuuksia tulee kuitenkin vastaan esimerkiksi asukastiheyden ja valtion pinta-alan kautta, mutta koska tutkielman aihe rajautuu nimenomaan kaupunkirakentamisen sopeuttamiseen ilmastonmuutokseen, voidaan tätä tiheästi asutettua valtiota käyttää vertailukohtana Suomen kaupungeille. Tuon tutkielmassa esiin myös esimerkkejä Australian ja Kanadan tilanteesta, jotta vertailukohtia saadaan myös Euroopan ulkopuolelta

Tutkielman painopiste tulee yllä todetun mukaisesti olemaan maankäyttöön takautuvasti puuttumisessa sekä uusissa oikeudellisissa ohjauskeinoissa. Tutkielmassa pyritään luomaan uusia instrumentteja nykyisten ohjaustyökalujen pohjalta, samalla kun mahdollisuuksia puuttua maankäyttöön- ja omistajuuteen takautuvasti pohditaan eri oikeudenalojen kannalta. Tutkielman alussa on pyritty selostamaan tutkielman kannalta relevantti kotimainen maankäyttöjärjestelmä ohjauskeinoineen, mutta tutkielman suppeuden takia lukijan oletetaan tuntevan jo järjestelmän perusteet. Alankomaat toimii vertailukohteena kotimaisille maankäytön järjestelmille ja myös Alankomaiden järjestelmää pyritään avaamaan lyhyesti tutkielman kannalta relevanttien seikkojen osalta. Alankomaiden toiminnasta pyritään löytämään myös justifikaatiota tutkielmassa kehitettävälle uusille ohjausinstrumenteille.

1.1. Tutkimuskysymys ja tutkielman aihe

Tutkielmani aihepiiri poikkeaa perinteisestä maankäyttöön liittyvästä tutkimuksesta, koska se yhdistää vapaammin oikeusvertailua ja periaatepunnintaa kuin on totuttu.

Maankäyttöoikeus on perinteisesti kansallisesti orientoitunutta, mikä osaltaan kertoi tämän tyyppisen tutkimuksen tarpeesta. Pyrin selkeyttämään tutkielmani jaottelua esittämällä keskeiset tutkimuskysymykset eritellysti, jolloin niiden selvittämistä pystyy seuraamaan koko tutkielman läpi sen eri luvuissa. Haasteellisen ja laajan aiheen takia tutkimuskysymysten selvittäminen edellyttää paikoin melko laajojenkin taustojen ja eri tieteidenalojen käyttämistä aineistona. Tutkielman tulokset -osiossa kysymysten saamat vastaukset puretaan vielä lyhyesti tärkeimmät tulokset esittäen ja samaa jaottelua käyttäen.

1. Miten nykyinen maankäytön ohjausjärjestelmä antaa mahdollisuudet puuttua maankäyttöön ilmastonmuutokseen sopeutumisen takia?

Tämän tutkimuskysymyksen puitteissa esittelen lyhyesti nykyistä maankäytön järjestelmää sekä sen jo käytössä olevia instrumentteja. Järjestelmä itsessään tarjoaa mahdollisuudet jo nyt puuttumiseen rajoitetuissa tilanteissa, mutta koska käytännön soveltamistilanteita ei ole vielä Suomessa selkeästi tullut vastaan¹, ei nykyisten instrumenttien käyttömahdollisuuksia tunnisteta täydessä laajuudessa. Pyrin siis osaltaan valottamaan jo nykyisen lain mahdollisuuksia sopeutumisen ja maankäytön yhdistämiseen.

2. Minkälaisia uusia ohjausinstrumentteja voidaan kehittää nykyisen lainsäädännön sekä *de lege ferenda* kannalta?

Hypoteesini edellisen tutkimuskysymyksen riittävyden osalta on, että nykyisen lain sallimat ohjauskeinot eivät riitä tuleviin haasteisiin. Esitänkin lisäksi uusia ohjauskeinoja sekä hallinnollisten keinojen, informaatio-ohjauksen että myös verotuksellisen ohjauksen aloilta. Nämä ajatuskehitykset menevät nykyistä sääntelyä pidemmälle ja haastavat osaltaan itsestään selvänä tunnustetun omistusoikeuden suojan perustan. Tämän kaltainen järjestelmän tutkimus on kuitenkin välttämätöntä tulevaisuudessa yhteiskunnan toimintojen turvaamiseksi.

3. Miten julkisen vallan käytöllä voidaan puuttua yksityisen tahon omistajuuteen rajoittaen näitä oikeuksia ilmastonmuutokseen sopeutumisen vuoksi?

¹ Valtion ja kunnan viranomaiset joutuvat jo nyt kohtaamaan ilmastonmuutoksen aiheuttamia maankäytöllisiä ongelmia, mutta näitä ei usein tunnisteta ilmastonmuutoksesta johtuviksi. Muutokset ovat usein ketjuttuneita, mikä osaltaan hankaloittaa ilmastonmuutoksesta justifikaation hakemista; miten justifoidaan sellaisella, mitä ei tunnisteta käytännössä?

Viimeinen tutkimuskysymyksen sivuaa ympäristöoikeuden lisäksi esineoikeuden alaa. Jotta tutkielmassa kehittelemäni uudet ohjausinstrumentit saataisiin täysimittaisesti käyttöön, täytyy maankäyttöä ohjaavien tahojen pystyä puuttumaan omistamiseen nykyistä tehokkaammin. Omistaminen kaikissa ulottuvuuksissaan on nykyisin hyvin suojattu instituutio, johon tehokkaasti puuttuminen on hyvin haasteellista. Tarkastelenkin tutkimuksessa tämän vuoksi erilaisia keinoja julkisen vallan käyttöön omistajuuden haastamisessa, kun kyseessä on suuren ihmisjoukon etu ja tärkeä oikeushyvä. Keinoja voi olla haastava löytää omistajuuden institutionaalisen aseman takia ilman, että puututaan perusoikeuksiin merkittäväällä tavalla.

Ilmasto-oikeuden alan sääntelyssä tällä hetkellä käytössä olevat keinot ovat lähinnä soft law -tyyppisiä, eivätkä aseta oikeudellisia velvoitteita yksityisille tahoille. Esimerkiksi ilmastolaki (609/2015) asettaa viranomaisille ohjaustyyppisiä velvoitteita, mutta ei puutu yksityisen oikeusasemaan.² Tutkielmassa ei tarkastella voimassa olevien keinojen kaltaisia pehmeitä ohjausinstrumentteja kahdesta syystä. Ensinnäkin tutkielman näkökulma on oikeustieteen tulevaisuuden tarpeisiin suuntautuva eikä pyri tarkastelemaan jo olemassa olevia oikeudellisia keinoja kuin niiden sopeutumisen ja uudenlaisen sovellettavuuden kautta. Tämän takia myös kansallinen ilmastolaki on rajattu tutkielman aihepiirin ulkopuolelle. Toiseksi soft law -tyyppiset keinot eivät pysty toteuttamaan kaupunkirakenteelta vaadittavaa sopeutumisen tasoa, vaan sääntelyssä tullee siirtyä melko pian oikeudellisesti velvoittavien keinojen käyttöön.

1.2. Tutkimuksessa käytetty menetelmä ja aineisto

Pro gradu –tutkielmani tutkimusmenetelmä sisältää perinteisiä ja tyyppillisiä oikeustieteellisen tutkimuksen aineksia, että myös monitieteisiä ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja arvoihin perustuvia menetelmiä. Tutkielman kantavana ja läpileikkaavana menetelmänä on kuitenkin lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainopin avulla olemassa olevaa oikeutta pyritään systematisoimaan, ja tässä hyödynnetään voimassa olevan lainsäädännön lisäksi ympäristöoikeuden periaatteita, käsitteitä ja teorioita.³ *De lega lata* -osion mahdollisuuksia avatessa pyritään antamaan lain hengen ja sanamuotojen kautta laille uusi merkitys sopeutumistoimien toteuttamisessa.⁴ Lainopin keskeisenä tehtävänä on tuottaa suosituksia siitä, miten viranomaisten tai tuomioistuinten tulisi soveltaa lakia⁵,

² ks. esim. Karpela 2015

³ Määttä et al. 2012 s.7

⁴ Hirvonen s.38

⁵ Määttä et al. 2012 s.17

mikä tässä tutkielmassa näyttäytyy erityisesti *de lege ferenda* -luvussa. Luvussa tulkinta viedään oikeuden yleisten oppien ja poikkitieteellisen tiedon avulla aiempaa pidemmälle. Tutkielman futurologinen osuus sisältää lähinnä epäsuoran sääntelyn käyttämistä. Epäsuorassa sääntelyssä yksityistä toimintaa pyritään ohjaamaan yleisen edun mukaiseen suuntaan ilman varsinaisten sanktionormien käyttöä.⁶

Merkitystä ei kuitenkaan pidä etsiä sieltä, missä sitä ei ole. Tutkielman tarkoituksena ei voi olla lain vääntäminen sellaisiin puitteisiin, jotka eivät ole lain hengen mukaisia. Reaalisen oikeuslähdeopin mukaisesti aion painottaa myös tavoite- ja seuraamusharkintaa,⁷ mikä yhdessä periaatetason tarkastelun kanssa mahdollistaa myös vapaamman tulkinnan. Lainopin kautta esittämäni tulkinnat ovat myös kannanottoja lain ja periaatteiden asemasta yhteiskunnassa, joten lainopin kautta myös kritiikki on mahdollista esimerkiksi reaalisen oikeuslähdeopin keinojen kautta.⁸ Vaihtoehtoisten menetelmien ja tarkastelutapojen kautta voidaan pyrkiä uudistamaan voimassaolevaa oikeutta ja etsiä sille paremmin vallitsevia yhteiskunnallisia arvoja heijastavia tulkintoja. Tulkinnassa painoarvoa saakin intressianalyysi: tutkielmassa esitettyihin melko koviin keinoihin on päädytty punnitsemalla erilaisten sääntelykeinojen suhdetta suojattaviin etuihin.⁹ Kevyemmin keinoin toteutettava sääntely ei riittäisi turvaamaan nyt tarkastelussa olevia intressejä.

Vertailevan tulkinnan, ja siten ulkomaisen oikeuskirjallisuuden ja oikeustapausten käyttäminen ovat aiheeni kannalta tarpeellisia, sillä kotimaisessa tutkimuksessa ei ole vielä oikeustieteen alalla kiinnitetty juurikaan huomiota sopeutumisstrategioiden käytännön toteutukseen. Alankomaissa sopeutumistoimia on toteutettu jo konkreettisella tasolla, mutta oikeustieteellistä tutkimusta aihepiiristä on, Suomen tapaan, vähän. Tutkielmassa pyritään vertaamaan Alankomaiden sääntelyn tilannetta kotimaiseen tilanteeseen ja tuomaan käytännössä hyväksi havaittuja menettelyjä kotimaiseen käytäntöön. Alankomaissa toteutetut käytännön sopeutumistoimet ovat vaikuttaneet myös tutkielmassa kehiteltyihin *de lege ferenda* -ajatuksiin. Vertaileva tulkinta tapahtuu teleologisen otteen kautta, sillä pyrin tällä tulkinnalla tiettyyn tavoitteeseen. Vertailevalla tulkinnalla on pyritty myös paikkaamaan sopeutumisen sääntelyssä havaittua normiaukkoa: Suomen oikeusjärjestelmässä ei ole vielä sääntelyä, jota sopeutumistoimet

⁶ Laakso s.23

⁷ Hirvonen s.43

⁸ Hirvonen s.51

⁹ Laakso s.41

kokonaisuutena edellyttäisivät.¹⁰ Tulkinnalle asetetun tavoitteen mielekkyydestä voidaan käydä yhteiskunnallista ja ilmastotieteellistä keskustelua, mutta ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja varautuminen eivät yhteiskunnallisena tavoitteena ja pakkona vaadi erillistä justifikaatiota eikä asiassa ole ilmastoskeptisyyden varaa. Vaikka lainoppi on menetelmänä erittäin laaja ja tutkielmaan laajasti soveltuva, sen rajoite on, ettei sen avulla voida arvioida sääntelyn kehittämiseen liittyvien havaintojen yhteiskunnallista merkitystä.¹¹ Tutkielmassa kehitettävien sääntelykeinojen yhteiskunnallinen merkitys jääkin tulevien sukupolvien arvioitavaksi.

Tavoitteellisella tulkinnalla on myös kytkös siihen, minkälaisia arvoja oikeusjärjestelmän ajatellaan sisältävän. Ympäristöoikeuden alalla lainsäädännön arvoihin sisältyy kansallisen sääntelyn lisäksi myös esimerkiksi EU-oikeus sekä kansainväliset sopimukset.¹² Tulkinnassa voidaan tukeutua näihin sääntelyn sisältämiin arvoihin, sillä EU-oikeus ja kansainvälinen oikeus puoltavat vahvasti ilmastonmuutokseen sopeutumista. Tavoitteille ei vain vielä ole asetettu oikeudellista velvoittavuutta, mutta tutkielmassa pyritään luomaan tätä velvoittavuutta lainsäädännön kehittämisen kautta. Nämä tausta-arvot vaikuttavat myös oikeusperiaatteissa, jotka välittyvät oikeudelliseen toimintaan lainsäädännön ja oikeuskäytännön kautta. Lainoppiin kuuluu myös oikeusperiaatteiden avulla operointi ja niiden avulla tutkielmassa pyritään muiden keinojen ohella uuden sääntelyn luomiseen ja tulkintaan. Periaatteiden tulkinnalla voidaankin heijastaa nopeammin yhteiskunnan arvoja, mikä mahdollistaa myös ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategioita toteuttavan tulkinnan.¹³

Koska aion esittää hypoteesini mukaan aiemmasta tulkinnasta poikkeavia näkemyksiä kaavoituksen, maankäytön ja kuntien vaikutusmahdollisuuksien osalta, tuon tutkielmassani esille argumentaatioteorian mukaisesti perusteluja sekä puolesta että vastaan. Argumentaatiossa käytettävät oikeuslähteet voivat näkemykseni mukaan tässä tutkielmassa olla laajemmin valittuja kuin perinteisessä oikeuspositivismissa. Tulenkin hyödyntämään myös esimerkiksi teknisen alan julkaisuja ja tutkimuksia aihepiiristä.

¹⁰ Laakso s.145

¹¹ Määttä et al. 2012 s.23

¹² Määttä & Soininen s.1039

¹³ Pöyhönen toteaa teoksessaan Uusi varallisuus-oikeus (Talentum Fokus 2003, s. 20) toteaa: ”jotta vältettäisiin sekä oikeuden muuttuminen utopiaksi että vain vallankäyttöä oikeuttavaksi apologiaksi, oikeusnormien perusta on jatkuvasti pidettävä ajan tasalla todellisuudessa tapahtuvien muutosten valossa, tällöin joudutaan valitsemaan, mitä kehityssuuntia pidetään tärkeänä.” Tämänkin valossa on mahdollista tehdä yhteiskunnallisesti tärkeiden kehityssuuntien valossa tulkintoja ja lainsäädännön kehittämistä.

Alankomaiden oikeusjärjestelmä toimii tutkielmassa ensimmäisen asteen oikeusvertailun kohteena. Tutkielmassa tehdään useita *de lege ferenda* -tyyppisiä mukaelmia nykyisestä lainsäädännöstä, mikä tekee työstä eräänlaisen teoreettisen lainsäädännön työkalun. Ensimmäisen asteen oikeusvertailua harjoitetaankin tyypillisesti lainvalmistelun yhteydessä, kun lainsäätävä etsii malleja oman oikeuden kehittämiseen tai sen kritiikkiin.¹⁴ Alankomaiden oikeusjärjestelmää ja tapausesimerkkejä käytetään tutkielmassa uusien näkökulmien ja toimintamallien luomiseen Suomen maankäytön järjestelmään. Tutkielman rajallisuuden takia vertailu ei kuitenkaan ole systemaattista, vaan tarpeen sanelemaa toimintaa. Käytettävä oikeusvertailu on siis yllä kuvatun lailla osa tutkielman oikeutuksen ja uusien ajatusmallien etsintää. Käytetty menetelmä lähestyykin praktista oikeusvertailua, jossa pyritään välineellisesti hyödyntämään ulkomaisia sääntelyratkaisuja, oikeusperiaatteita tai vakiintuneita oikeuskäytäntöjä. Tutkielman rajallisuuden vuoksi oikeusvertailu jää kuitenkin hyvin kevyeksi. Ongelmanratkaisukeskeisellä lähestymistavalla pyritään tuottamaan ulkomaisesta lainsäädännöstä ja käytännöstä tukea hakien tutkielman ja yhteiskunnan tulevaisuuden toimintojen turvaamisen kannalta parempaa sääntelyä.¹⁵

2. Maankäyttö ja kaavoitus osana yhteiskuntasuunnittelua

Kaavoitus on keino konkretisoida lain tasolla olevia maankäytöllisiä tavoitteita. Maankäyttö ymmärretään tyypillisesti melko konkreettisella yhdyskuntasuunnittelun tasolla, jossa kaavalla on merkitystä yksittäisten alueiden ja tonttien rakentamisessa, tielinjauksissa ja esimerkiksi ympäristönsuojelussa.¹⁶ Toisaalta maankäytön ja kaavoituksen voidaan nähdä toteuttavan myös yleisemmin korkeamman tason tavoitteita, kuten yhteiskuntasuunnittelua ja siten väestön perustarpeiden tyydyttämistä. Tällä tarkoitan tavoitteellisempaa ja laajempaa suunnittelua, jossa viranomainen ottaa kantaa hallintopäätöksillään, minkälaiseksi haluaa kaavoitettavan alueen kehittyvän ja minkälaisia arvoja alueella toteutetaan.¹⁷

Maankäytössä laki asettaa yleiset tavoitteet, kaava konkretisoi ne. Kyse onkin eräänlaisesta tavoitteiden hierarkiasta, jossa lain tavoitteita tuodaan suunnitelmien tasolle valtakunnallisella alueidenkäyttösuunnitelmalla. Tätä konkretisoidaan

¹⁴ Husa 2010 s.715

¹⁵ Husa 2013 s. 5

¹⁶ Ks. kaavoituksen funktioista osana yhdyskuntasuunnittelua esim. Jauhiainen & Niemenmaa: Alueellinen suunnittelu, Vastapaino 2006.

¹⁷ Ks. He 101/1998, s. 36-41.

maakuntakaavalla, jonka kontrolli taas ulottuu sekä yleiskaavaan että asemakaavaan, joka toteuttaa asetetut tavoitteet kunnallisen viranomaisen harkintavallan käsissä. Eteneminen tapahtuu siis melko abstraktilta tavoitetasolta kohti konkreettista tasoa, samalla kun siirtymä tapahtuu viranomaisissa valtakunnalliselta tasolta eduskunnan, maakuntien liittojen ja ELY-keskusten kautta kunnalliseen tasoon.

2.1 Kaavoituksen eri tasot maankäytön välineinä ja ohjauksessa

Maankäyttöä hallinnoidaan Suomessa kolmen eri tason kaavoituksella, joiden toteuttaminen ja vastuu hallinnoinnista jakautuu eri viranomaistahoille. Valtion viranomaisilla on kaavoituksessa valtaa yleistasolla: ohjaus, suunnittelu, valtakunnalliset tavoitteet ja kokonaisvaltainen maankäytön ohjaus ovat valtion tasolla. Kunnille on jätetty tarkennuksessa ja käytännön toteutuksessa suuri valta.

Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Kunnan on alueidensa käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laadittava yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaava osoittaa alueiden käytön pääpiirteet ja asemakaava osoittaa kunnan osa-alueiden käytön ja rakentamisen järjestämisen.¹⁸ Asemakaava, joka toteuttaa maankäytön suunnittelua konkreettisimmalla tavalla, on kuntien vastuulla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa¹⁹ (MRL) asemakaavaa koskevat säännökset on kirjoitettu varsin väljään ja yleiseen muotoon²⁰, mikä mahdollistaa kunnallisille viranomaisille suuren harkintavallan.²¹ MRL on ympäristöllisiltä tavoitteiltaan väljäksi kirjoitettu, sillä laki tähtää ihmiskeskeisesti alueiden käytön ja rakentamisen järjestämiseen. Viranomaisten harkintavallalla ja julkisen vallan rajauksella on asiassa merkittävä osa, kun tarkastellaan ilmastonmuutokseen sopeutumistoimien toteuttamista.

Kestävä kehitys on MRL:n keskeinen tavoite, mutta ei velvoittava periaate tai sääntö. Laki mainitsee tavoitteekseen ekologisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kestävän kehityksen tasa-arvoisina toisilleen.²² Laki siis sisältää tulevaisuusnäkökulman, koska kestävä kehitys on nimenomaan tulevien sukupolvien oikeuksiin kohdistuva

¹⁸ MRL 4 §

¹⁹ Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

²⁰ Ekroos et al. s.11

²¹ Ks. Syrjänen Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa, 1999.

²² Ekroos et al. s.19–22

periaate. Kyseessä on kuitenkin abstraktisti asetettu tavoite, eikä siihen voitane vedota itsenäisenä perusteena esimerkiksi muutoksenhaussa.²³

MRL ilmaisee kaavoituksen osalta vähimmäistason, joka jokaisen kaavan on täytettävä.²⁴ Nämä laissa asetetut vähimmäisvaatimukset ovat velvoittavia oikeusnormeja, toisin kuin lain yleiset tavoitteet. Tavoitteiden tulkinnan kautta on siis mahdollista löytää keinoja tuoda kaavoitukseen sopeutumistoimien mukaisia toimenpiteitä. Maakuntakaavan laadinnassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon. Koska kaavan laatii maakunnan liitto, lankeaa tämä tavoitteiden integroimistehtävä liitolle. Kaavan sisällölle on laissa asetettu vähimmäistavoitteet, jotka ovat jopa osin ristiriidassa keskenään. Näiden vähimmäisvaatimusten täyttämässä korostuu siis kaavoitetun alueen tapauskohtaisuus, mikä näkyy myös yleisenä kohtuussääntelynä maanomistajaa kohtaan.²⁵ Maakuntakaavan suhteen on kuitenkin tärkeää huomata, että sen on tarkoitus olla hyvin yleispiirteinen ja ohjaava instrumentti; kaavassa ei pidä ottaa kantaa asioihin, joita sillä ei voida säädellä.²⁶ Ilmastomuutokseen sopeutumistoimissa maakuntakaavalla on merkittävä rooli useamman kunnan alueella tapahtuvien toimien suunnittelussa ja yhteensovittamisessa.

Yleiskaavan laatiminen on kunnan vastuulla. Myös yleiskaavan laadinnassa tulee harkittavaksi alueen yksittäistapauksellisuus, lain tavoitteet ja kaavan lähtökohdat sekä tavoitteet.²⁷ Vastaavasti yleiskaavassa on huomioitava maakuntakaavan tavoitteet, kuten alaspäin etenevä hierarkia osoittaa.²⁸ Asemakaavan sisältövaatimuksissa on asetettu kielto aiheuttaa asemakaavalla kenellekään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Kiellolla on liityntä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Elinympäristön heikentämiskielto ei kuitenkaan merkitse sitä, että kenellekään olisi oikeus

²³ Ks. kuitenkin Viljanen et al.: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016. S. 86–109 ja Kokko: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Teoksessa Arto Vartiainen (toim.): *Oikeus kansainvälisessä maailmassa* Ilkka Saraviidan juhlakirja. S. 309–341. Helsinki 2008.

²⁴ Ekroos et al. s.17 ja Jääskeläinen – Syrjänen 2014, kohdasta kaavojen sisältövaatimukset.

²⁵ MRL 28 §, kohtuus on erittäin yksittäistapauksellista. Ks. Hallberg et al. 4 luku maakuntakaavan sisältövaatimuksista, maanomistajalle koituvaa haittaa on katsottu kohtuuttomaksi tapauksissa KHO 22.8.1984 T 3537 sekä KHO 1982 A II 48 (vaikka tapaukset ovat seutukaavan ajalta, on kohtuusharkinta edelleen ajankohtainen).

²⁶ Ekroos et al. s.167

²⁷ Ekroos et al. s.234

²⁸ Vrt. KHO 2015:116, jossa KHO muistuttaa kunnallisen kaavamopolin vahvuudesta suhteessa maakuntatason kaavoitukseen. Huomaa myös HE 114/2015 vp ja HE 148/2015 vp perusteella tehdyt MRL:n muutokset, jotka osaltaan heikentävät valtion ohjausvaltaa kunnalliseen kaavoitukseen.

elinympäristönsä muuttumattomuuteen. Yksityisen edun loukkaaminen voi olla sallittua yhteiskunnan tarpeita vastaavan kaavan toteuttamiseksi. Myös suoranainen heikentäminen voi tulla kyseeseen, jos sitä ei ole vältettävissä asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen.²⁹ Sopeutumistoimien toteuttamisessa elinympäristön ja kaavoituksen on väistämättä muututtava. On myös yhteiskunnan yleisen edun mukaista toteuttaa ilmastonmuutokseen sopeutumistoimia. Yksityinen etu saattaa kokea loukkauksia lyhyen aikavälin tarkastelulla, kun kunnallinen viranomaisryhmä ryhtyy toteuttamaan vaadittavia toimenpiteitä.³⁰

Kaavatasoissa on laissa otettu esille maanomistajalle aiheutuvan haitan kohtuullisuus. Kohtuullisuusharkinta on yksittäistapauksellista, minkä takia suoria suuntaviivoja ilmastonmuutoksen seurauksena tehtävien toimien kohtuuttomuudesta tai kohtuullisuudesta ei voida vetää.³¹ Tiedetyt sopeutumistoimien vaatimukset voivat olla maanomistajille taloudellisesti raskaita ja asettaa eri alueilla sijaitsevien maa-alueiden omistajat eri asemaan keskenään. Tulevassa kohtuullisuusharkinnassa tulee kuitenkin verrata keskenään esimerkiksi tulva-alueiden maanomistajien kokemaa kohtuuttomuutta, eikä verrata tulvivien alueiden maanomistajien velvoitteita sisämaan tilanteeseen.³²

Viranomaisilla (julkisella vallalla) voidaan nähdä edellä kuvattujen kaavoitusmetodien kautta vastuu kansalaisia kohtaan siitä, että kaavoitus ja kaupunkisuunnittelu on toteutettu tavalla, joka ei aiheuta kohtuutonta haittaa muuttuvienkaan olosuhteiden edessä. Vastuu jakautuu laajasti useille viranomaistahoille³³, sillä kaavoitus ja eri tason maankäyttösuunnitelmat jakautuvat eri viranomaistahoille. Kunnalliselle viranomaiselle lankeaa konkreettinen vastuu maankäyttöratkaisuista, mutta koska ylemmän tason suunnitelmat ja kaavat velvoittavat kunnan viranomaista, ei suoranaisesti vastuullisen tahon osoittaminen ole helppoa. Alankomaissa on myös pohdittu runsaasti vastuun jakautumista eri viranomaistahojen ja yksityisten välillä.³⁴ Alankomaissa ei ole erillistä viranomaistahoa, jolle olisi kohdennettu ilmastonmuutokseen sopeutumistoimet, vaan

²⁹ Ekroos et al. s.328–329

³⁰ Perustuslakivaliokunta on MRL:n säätämisen yhteydessä pitänyt väljyyttä traditiona ja yhdyskuntasuunnittelulle luonteenomaisena (PeVL 38/1998 s. 4), mikä lisää haastetta yksityisten oikeuksien turvaamisessa sopeutumistoimien toteuttamisessa. Toisaalta tämä tuo viranomaistoimintaan tiettyä liikkumavaraa.

³¹ ks. kohtuuttomuusharkinnasta esim. KHO 2008:14 jossa arviointiin kaavan aiheuttamaa haittaa maanomistajalle kokonaisuutena

³² Erilaisten poliittisten intressien ristiriidasta kaavoituksen kohtuuttomuusharkinnassa ks. Airaksinen 2014

³³ Mäkinen 2007 s.41

³⁴ Jong & Hobma

hallinnossa on omaksuttu koko viranomaistoiminnan läpileikkaava lähestymistapa.³⁵ Kuitenkin myös yksityisille tahoille on annettu vastuuta tiettyjen tulvariskien hallinnassa. Nämä vastuut kohdentuvat yksityisten maiden tulvahallintaan. Julkisen vallan vastuuta tulvista suhteessa yksityisiin tahoihin onkin Alankomaiden lainsäädännössä rajoitettu tietyissä tilanteissa.³⁶

Maankäyttö- ja rakennuslaki on itse ilmastonmuutoksen ja maankäytön suhteen osalta melko niukkasanainen. Sääntely kohdistuu tältä osin lähinnä rakentamisen turvallisuusvaatimukseen ja tulviin.³⁷ Sinällään lakimuutoksiin ei välttämättä ole tarvetta, koska nykyiset instrumentit suunnittelussa ja sääntelyssä voivat riittää alueelliseen ja kansalliseen ohjaukseen ilmastonmuutokseen sopeutumisessa.³⁸ Käytännön toimiin ja kunnallisen tason viranomaisohjaukseen tulisi kuitenkin saada sisällytettyä tarkemmin ilmastonmuutokseen sopeutumisen päämääriä.³⁹ Viranomaistoiminnan hajautuminen usealle eri portaalle merkitsee kuitenkin näiden tavoitteiden yhtenäisen ohjauksen ja tavoittelun kehittämistä. Suomessa mukaan tulisi saada myös yksityisiä tahoja, kuten vakuutusyhtiöitä.⁴⁰

2.2 Julkisen tahon valta ja vastuu maankäytössä

Julkisen vallan vallankäytön legitimaatio nousee perustuslaista. Julkisessa vallassa ei perustuslaissa tehdä eroa kunnallisten ja valtiollisten viranomaisten välille, vaan nämä tahot nähdään yhtenä kokonaisuutena erilaisten oikeushyvien puolesta toimijoina. Toisaalta valtion tulee huolehtia, että kunnilla on riittävät resurssit valtansa toteuttamiseen, joten suhde ei ole aivan tasaväkinen.⁴¹ Maankäytössä julkisen vallan tehtävien jako eri viranomaisten välillä on toteutettu sisäisenä jakona, mutta kunnille painottuu voimakkaasti käytännön maankäytönsuunnittelu ja -hallinnointi valtion toimiessa ohjaavana ja valvovana tahona.⁴²

Kaavoitusvaltaa voidaan pitää kuntien merkittävimpänä julkisen vallan käytön muotona. Kunnille on annettu kunnallisen itsehallinnon nojalla valta suunnitella alueidensa käyttöä, tai jättää suunnittelematta.⁴³ Kuntien ”itsevalta” ei kuitenkaan maankäytössäkään ole

³⁵ Dumollard & Leseur s.4

³⁶ Jong & Hobma s.1

³⁷ Esimerkiksi MRL 116 § ja 117 a §

³⁸ Peltonen et al. s.34 sekä Ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia

³⁹ Peltonen et al. s.35

⁴⁰ Alankomaissa sopeutumiseen on inkorporoitu erilaisia yksityisiä rahastoja

⁴¹ Haveri et al. s.129 alkaen ”Kunta-valtio-suhteen käsitteestä ja teoriasta”

⁴² Hallberg et al. 2 luku 20 § kommentaari

⁴³ Heuru et al. s.96

ehdoton, vaan valvontavaltaa on annettu sekä valtiovallalle että kuntalaisille ja kunnan alueella toimiville tahoille.⁴⁴ Valtiovallan vaikutus ulottuu kuntaan muun muassa ELY-keskuksen ja kunnan välisissä vuosittaisissa kehityskeskusteluissa⁴⁵ sekä maakuntakaavan viranomaisneuvotteluissa⁴⁶. Kuntalaisille mahdollistettu valvonta tapahtuu kuntalaisten ja muiden tahojen kytkennällä itse kaavoitusprosessiin.⁴⁷

Kunnalla on kaavoituksessa merkittävä valta, sillä vain maakuntakaava on altistettava ympäristöministeriön vahvistukselle. Muut kaavamuodot ovat kunnallisen itsehallinnon piirissä. Valtiovallan valvonta toki ulottuu maakuntakaavan kautta myös muihin kaavoihin, sillä maakuntakaava on huomioitava muiden kaavojen laadinnassa.⁴⁸ Vaikka asemakaava on maankäyttö- ja rakennuslaissa asetettujen sanamuotojen perusteella hyvin joustava kaava, ja sillä voidaan puuttua jo kiinteistötason toimintaan, niin yleisemmät tavoitteet ohjaavat myös sen laatimista ja toteutusta. Maakuntakaava sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toimivat näin osaltaan valtiovallan ohjauskeinoina kuntien toiminnalle.⁴⁹

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.⁵⁰ Maankäytön ja kaavoituksen suhteen julkista valtaa ei ole ulkoistettu. Kyseessä on suuresti yksityiseen etuun vaikuttava vallankäytön muoto, niin merkittävä julkisen vallan käyttö, että se tulee pitää viranomaisten hallinnassa. Julkisella vallalla on siis monopoli maankäytön hallintaan ja erilaisiin kirjaamisjärjestelmiin.⁵¹ Menettelyn toteutuminen selkeästi ja yhdenmukaista reittiä noudattaen tarjoaa vaikutuskeinon näin ilmastonmuutoksen sopeutumisen kannalta tarkastellen. Jos kaavoitus ja rakentaminen olisi hajautettu osittain myös yksityisille tahoille, olisi huomattavasti haastavampaa saavuttaa yhtenäistä vaikutusväylää, jota voidaan koordinoida suoraan ylemmältä tasolta.

⁴⁴ Heuru et al. s.180

⁴⁵ MRL 8 §

⁴⁶ MRL 66 §, ks. myös Hallberg et al. 2015 8 luku

⁴⁷ MRL 62 §, ks. myös Hallberg et al. 2015 8 luku, HE 101/1998 toteaa toisaalta, että ” Kaavan laatimiseen liittyy usein erilaisten näkemysten yhteen sovittamista. Tämän vuoksi vuorovaikutus ei aina voi johtaa kaikkien esitettyjen mielipiteiden huomioon ottamiseen.”

⁴⁸ Heuru et al. s.115

⁴⁹ HE 101/1998 mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituisivat maakuntakaavassa sekä yleiskaavassa (luku 4.4), toisaalta tapauksessa KHO:2016:59 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet mahdollistivat asemakaavan muutoksen ja vähäisten suojeluarvojen ohittamisen

⁵⁰ PL 124 §

⁵¹ Rintamäki s.87–89

Maankäytön intressit jäävät tällä menettelyllä puhtaasti viranomaisten ja julkisten tavoitteiden alle; kaupalliset intressit eivät välttämättä ole ensimmäisenä vaikuttamassa maankäytön suunnitteluun.⁵² Kaavoituksen antaminen merkittävässä määrin kunnan haltuun on toisaalta osaltaan eräänlaista säädäntövallan hajautusta. Laintasoiset säädökset vain määrittävät kaavoille tavoitteet, mutta kunnallinen viranomaisen puuttuu konkreettisesti yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin merkittävässä määrin.

Julkisen vallan dominoidessa maankäyttöä, voidaan maankäytön mahdolliseksi tavoitteiksi asettaa muutakin kuin esimerkiksi voiton tuottaminen osakkeen omistajille. Maankäyttö- ja rakennuslakikin asettaa alueidenkäytön ja rakentamisen tavoitteiksi edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurillisesti kestävä kehityksen edistämisen.⁵³ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena on osaltaan edistää näiden laissa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteina voivat olla myös yleiset oikeushyvät sekä perustuslaissa⁵⁴ mainitut perusoikeudet, ja taustavaikuttimina vielä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Maankäytön tavoitekirjo on toteutuksen julkiselle vallalle omistamisen tähden moninaisempi kuin yksityisissä käsissä. Julkisen vallan vastuu näiden tavoitteiden toteuttamisesta on myös painavampi, sillä yksityiselle kohdistetussa julkisessa vallassa taustatavoitteet ja yleinen julkisen edun valvonta eivät saa roolia.⁵⁵

Suomessa maankäytön hallinnoiminen on osaltaan hajautettu niille tahoille, jotka konkreettisesti myös näkevät maankäytön muutokset. Konkreettinen kaavoitus ei tule annettuna vain ylhäältä, vaan asukkaiden ja toimijoiden osallistumisoikeudet ja kuntien itsehallinnon varmistaminen ovat vahvasti läsnä asiassa.⁵⁶ Ilmastonmuutokseen sopeutumiskeinojen tulisi nykyisessä järjestelmässä rakenteeltaan vastata olemassa olevia hallintorakenteita; ylhäältä annetut ohjeet eivät siis välttämättä toimi Suomen tapauksessa. Muutoksen tulee ainakin toistaiseksi olla mahdollinen nykyisillä hallintorakenteilla, minkä tähden erilaiset osallistavat ja paikalliseen hallintoon sopivat keinot voisivat soveltua myös Suomen käyttöön.

⁵² ks. kaupunkisuunnittelun ekologisesti kestävästä intresseistä Kallio et al. 2014 s.99

⁵³ MRL 1 §

⁵⁴ Esimerkiksi PL 20 § velvoittaa julkista valtaa pyrkimään kohti jokaiselle taattavaa terveellistä elinympäristöä sekä mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

⁵⁵ Kunnat ja yksityiset voidaan toisaalta nähdä myös yhteistyötahoina maankäytössä, ja yksityinen paikoin myös maankäytössä aloitteentekijänä ja riskin kantajana, ks. aiheesta ”Kuntaliitto: Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä”. Tämän tyypisessä ajattelussa yleisen edun tavoitteiden ja yksityisen ajamiensa tavoitteiden rajat hämärtyvät.

⁵⁶ Osallistumisoikeuksia korostettiin jo MRL:n säätämisenvaiheessa, ks. HE 101/1998

Vastaava paikallisten viranomaisten vaikuttavuus on havaittu myös EU-tasolla tehdyissä case study -vertailussa, jossa esimerkiksi Alankomaissa havaittiin valtakunnallisten suunnitelmien vaikuttavuuden toteutuvan paremmin nimenomaan paikallisen tason kautta.⁵⁷ Alankomaissa alueelliset riskit myös vaihtelevat runsaasti (mikä pitänee Suomessakin paikkansa), minkä tähden parempi varautuminen ja myös motivaatio näihin toimiin saavutetaan paikallisesti suunnatulla varautumisella ja toimilla.⁵⁸ Alankomaat on tosin asukastiheydeltään huomattavasti Suomea tiheämmin asutettu, mikä lisää entisestään tarvetta paikallisen vaikuttamisen tarpeelle. Suomessa vastaavasti tarvittaisiin ohien myös vahvaa valtakunnantason ohjaamista. Toisaalta Alankomaat on ottanut käyttöönsä Suomea laajemmat keinot julkisen vallankäytön hyväksyttämiseksi. Nederland leeft met water -kampanja (”Alankomaat, elä veden kanssa”) oli julkiseen tiedottamiseen painottuva kampanja, jossa tiedottamisella haettiin julkista hyväksyntää sille, että julkinen valta alkaa käyttää veden sijoittamiseen ja hallitsemiseen enemmän maa-alaa. Alankomaat on siis hakenut legitimaatiota vallan käyttöön hyväksyttävyyden kautta.⁵⁹

2.2.1 Julkisen vallan keinoja maankäytön hallintaan

Julkisella vallalla on keinoja saada tietyissä tilanteissa maa-alueita hallintaansa, joko vähemmän ankarin keinoin tai pakkokeinoin. Näitä keinoja leimaa paikoitellen melko tarkka kriteeristö, joten soveltamisalan suhteen vaaditaan tiettyä tarkkuutta.⁶⁰ Esimerkiksi lunastamisen suhteen ilmastonmuutokseen sopeutumisessa harkintaan tulee, voiko ilmastonmuutoksella oikeuttaa lunastuksen, kun taustalla on suuri julkinen oikeushyvä. Vastakkain harkinnassa ovat yksityisen oikeuksien ja omistamisen suoja, sekä yhteiskunnan sopeutuminen kokonaisuudessaan tuleviin maankäyttömuutoksiin.⁶¹ Käyn tässä kappaleessa läpi muutamia nykyisessä järjestelmässä voimassa olevia maanhankintakeinoja, joiden soveltumista ja soveltamista sopeutumistoimiin voidaan harkita käyttöön sopeutumistoimissa.

Yksityiselle pehmein keino, ja siten myös julkiselle vallalle matalimman kynnyksen keino, ovat vapaaehtoiset luovutukset. Tässä menetelmässä yksityinen ja julkinen

⁵⁷ Dumollard & Leseur s.11

⁵⁸ Dumollard & Leseur s.18

⁵⁹ Lisätietoa projektista: [<https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/nieuws/nieuwsarchief/p2009/04/Start-campagne-Nederland-leeft-met-water-Nederland.aspx>]

⁶⁰ Ks. esimerkiksi lunastamista rajoittavista kriteereistä Kuusiniemi & Peltomaa alkaen s.115

⁶¹ Yleisen edun käsitteestä ympäristöoikeuden alalla ks. Ahonen Ympäristöjuridiikka 2015 s. 6–51.

Ahonen toteaa (s. 12), että vaikka ympäristönsuojelu on jo sinälläänkin yleinen etu, ympäristönsuojelun yleinen etu saa erityismerkitystä esimerkiksi suhteessa taloudellisiin yleisen edun näkökulmiin. Kyseessä on kuitenkin aina tapauskohtainen arviointi siitä, mitä etuja käsitteen alle kuuluu.

käyttävät sopimusvapauttaan hyväksi ja solmivat sopimuksen maan luovuttamisesta. Tämä menetelmä on tyypillinen kunnan raakamaan hankinnassa, sillä yksityisillä tahoilla ei usein ole intressiä luovuttaa vapaaehtoisesti jo rakennettua maa-alaa. Tämä menettely on ensisijainen lunastukseen nähden taustalla vaikuttavien lievimmän puuttumisen periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vuoksi.⁶²

Astetta ankarampi puuttumiskeino on lunastus. Perustuslain 15 § asettaa pakkolunastukselle vaatimukseksi kaikissa tapauksissa yleisen tarpeen. Tämä on läpileikkaava yleisperuste kaikessa lunastamisessa, vaikka tarve ja tilanne vaihtelevat tapauskohtaisesti. Kunnalla on oikeus lunastaa maata asemakaava-alueella ilman erityistä lupaa yleiseltä alueelta sekä sellainen yleisen rakennuksen mukainen tontin, joka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan laitokselle tai kunnan muihin tarpeisiin.⁶³ Lunastaminen siis perustuu suoraan voimassa olevaan asemakaavaan, jonka laatimisen yhteydessä on tullut harkita jo mahdollisen lunastuksen tarkoituksenmukaisuus. Lunastaminen on mahdollista myös rakentamiskehotuksen perusteella⁶⁴, tai kunta voi lunastaa maan lisäksi toiselle kuuluvan rakennuksen tai oikeuden samoin edellytyksin kuin sillä on oikeus lunastaa ne toiselle kuuluvan maan lunastamisen yhteydessä⁶⁵. Tarvittaessa kunta voi saada myös ministeriöltä luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmalliseen kehittämiseen.⁶⁶ Ministeriön antamaan lunastuslupaan liittyy vahva yleisen tarpeen vaatimus. Varsinkin MRL 99 § 1 momentin rakennuspoliittinen lunastus on sanamuodoltaan niin yleinen, että kunnan tulee pystyä osoittamaan erittäin vahva yleinen tarve. Tämä korostuu erityisesti kaavoittamattomalla alueella, sillä kaavoitetulla yleinen tarve voidaan osoittaa olemassa olevan kaavan avulla.⁶⁷

Kunta voi saada maata haltuunsa myös etuosto-oikeuttaan käyttämällä. Kunnalla on mahdollisuus lunastaa kiinteistö maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.⁶⁸ Menettelyssä kunta asettuu ostajan tilalle tapahtuvassa oikeustoimessa. Kunnan harjoittama aktiivinen maapolitiikka voi edellyttää

⁶² Hovila 2013 A s. 33–34

⁶³ MRL 96 §, Hallberg et al. mukaan pykälässä tarkoitettu lunastusoikeus on käytännössä koskenut katualueita, toria ja katuaukiota, virkistysaluetta sekä yleisiin tarpeisiin osoitettua yleisen rakennuksen tonttia, liikennealuetta, vaara-alueita ja erityisaluetta.

⁶⁴ MRL 97 §

⁶⁵ MRL 98 §

⁶⁶ MRL 99 §

⁶⁷ Ekroos et al. s.650, toisaalta tapauksessa KHO 2006:84 katsottiin, että lunastaminen on yksi lailla kunnalle taatuista maapolitiikan harjoittamiskeinoista, ja kunta saa lain puitteissa valita käyttämänsä maapolitiikan keinot.

⁶⁸ EOL 1 §

kunnan käyttävän etuosto-oikeuttaan. Menettely on myös joustava: vaikka kunta ei käyttäisikään etuosto-oikeuttaan, ei se tarkoita, etteikö lunastaminen keinona olisi tapauksessa mahdollista.⁶⁹ Edellytyksenä etuosto-oikeuden käytölle on kunnan esittämä riittävä selvitys alueen tarpeesta yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Selvityksiltä vaadittava oikeudellinen luonne ei ole ollut käytännössä aivan yksiselitteinen: maankäyttöstrategiaa tai muita strategisia ohjausvälineitä on käytetty selvityksinä ja perusteina oikeustoimelle.⁷⁰

Ilmastonmuutokseen sopeutumispaineet kohdistunevat merkittävässä määrin pääkaupunkiseudun kaupunkirakenteisiin. Etuosto-oikeutta saa alueella käyttää riippumatta alueen tulevasta ja suunnittelujärjestelmässä osoitetusta käyttötarkoituksesta.⁷¹ Tämä tarkoittaa, että pääkaupunkiseudulla kaiken hankittavan maan oletetaan olevan tarpeen kunnan rakentamiselle.⁷² Tätä periaatetta voisi olla mahdollista laajentaa myös sopeutumistoimien käyttöön.

Etuosto-oikeus ei suoraan instrumenttina tarjoa itsenäistä kajoavaa väylää saada maata haltuun suoraan ilmastonmuutokseen sopeutumisen perusteella, sillä instrumentin käytön edellytyksenä on yksityisten välisen kaupan olemassaolo.⁷³ Jos tällainen tilaisuus kuitenkin kunnalle tulisi, en näkisi estettä käyttää sopeutumistoimista tehtyä selvitystä tai valtakunnallisemmin ilmastonmuutossopeutumisstrategiaa perusteena etuosto-oikeuden käytölle.

Maankäyttösopimukset eivät varsinaisesti ole maan haltuunottoväline. Kyseessä on sopimus, jolla kunta ja maanomistaja sopivat keskenään yksityisen maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.⁷⁴ Kyseessä on vapaaehtoisuuteen nojautuva instituutti, jossa ei voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä, mutta jossa voidaan sopia melko laajastikin osapuolten välisistä oikeuksista ja

⁶⁹ Hovila 2013 A s. 41

⁷⁰ Hovila 2013 A s. 42

⁷¹ Tämän pääkaupunkiseutua koskevan säännöksen ei ole kuitenkaan katsottu tarkoittavan etuosto-oikeuden asiallista laajentumista, ks. HE 121/1992 s.2

⁷² EOL 1 §

⁷³ Vaikka edellytyksenä instrumentin käytölle on kauppa, on perustuslakivaliokunta rinnastanut etuosto-oikeuden käytön pakkolunastukseen; ks. PeVL 3/1975 vp, s. 13, Myöhemmin valiokunta on sen sijaan katsonut, että etuosto-oikeuden oikeusvaikutuksia on tarkasteltava erikseen sekä myyjän että ostajan kannalta. Myyjän kannalta etuosto-oikeuden käyttäminen merkitsee lähinnä luovutuskompetenssin rajoitusta. HE 24/2005 s.8

⁷⁴ MRL 12 a §

velvoitteista.⁷⁵ Maankäytösopimus voisi tulla kyseeseen ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategioiden soveltamisessa, sillä tällä instrumentilla kunta voi vahvaa neuvotteluasemaansa käyttäen saada joitakin maankäytöllisiä tavoitteitaan läpi.⁷⁶ Näennäiseen vapaaehtoisuuteen nojaavaa instrumenttia voidaan hyödyntää raskaampien keinojen ohella kokonaisvaltaisessa tavoitteiden läpisaamisessa.

Vastaavaan oikeuksien ja tavoitteiden kollisioon on törmätty myös Alankomaissa. Alankomaissa valtio voi vaatia maan jaettua käyttöä yksityisen tahon kanssa, jos asiaan liittyy julkinen intressi. Tämä jaettu käyttöoikeus voidaan antaa joko pysyvänä tai väliaikaisena ja kajoamisen vakavuutta arvioidaan sen keston ja laajuuden kautta.⁷⁷ Menettelyssä henkilölle korvataan joko kiinteistön markkinahinnan aleneminen, tulon menetys tai mahdolliset kiinteistön muokkauskulut yhteisomistuksen aikana. Valtio voi myös ottaa maan kokonaan haltuunsa, jos asiassa on erittäin vahva julkinen intressi.⁷⁸ Tämä menettely muistuttaa paikoin omaa lunastusjärjestelmäämme.

2.3 Yhteiskuntasuunnittelun haasteet ilmastonmuutokseen sopeutumisessa

Kaupunkisuunnittelu kohtaa jo nykyisellään haasteita joutuessaan vastaamaan samanaikaisesti sekä taloudellisiin, energiapoliittisiin, teollisiin, liikkumista koskeviin, että myös esteettisiin vaatimuksiin.⁷⁹ Asumisen suhteen vallitsevat tietynlaiset ihanteet, joiden vaikutusta maankäytöllisiin ratkaisuihin ei voi väheksyä oikeustieteellisestäkään näkökulmasta. Ilmastonmuutosstrategioiden käytäntöön tuomisessa vastakkain joutuvat merkittävässä määrin realiteetit ja ihanteet.

Kaupunkisuunnittelun haasteena ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ovat sekä julkinen poliittinen paine että ihmisten mukavuudenhalu. Yhdyskuntasuunnittelu ja yhteiskuntasuunnittelu ovat samalla myös merkittäviä poliittisia ratkaisuja siitä, minkälaisia arvoja rakennettu ympäristö edistää. Arvotus liittyy asumisen ratkaisujen lisäksi myös liikkumiseen kaupungeissa. Erilaisissa kansainvälisissä tutkimuksissa liikkumismuotojen sopeuttaminen ja muokkaaminen on todettu tehokkaaksi keinoksi torjua ilmastonmuutosta.⁸⁰ Esimerkiksi Yhdysvalloissa kaupunkiliikkumisen päästöt ovat noin kolminkertaiset verrattuna Euroopan suurten kaupunkien tilanteeseen. Syynä tähän

⁷⁵ MRL 91 b §, Hallberg et al.: Lainkohdassa vahvistetaan se yleinen periaate, ettei kunta voi oikeudellisesti sitovasti sopia julkisen vallan käytöstä.

⁷⁶ Hovila 2013 A s. 35

⁷⁷ Hobma & Wijting s. 5

⁷⁸ Hobma & Wijting s. 6

⁷⁹ Esimerkiksi tapauksessa KHO 2004:9 asemakaavamuutoksen ei katsottu täyttävän MRL asettamia, melko abstraktiksi jääviä tavoitteita rakennetun ympäristön vaalimisesta.

⁸⁰ Sathaye et al. s.720

on pidetty kaupunkisuunnittelua ja liikenteen ohjausta, joiden ei ole aiemmin todettu linkittyvän näin keskeisesti ilmastonmuutokseen.⁸¹⁸²

Ympäristön kannalta nykyiset asumisratkaisut ja kaupunkirakenteet eivät ole ihanteellisia: rakenne on väljää ja suosii yksityisautoilua ja päästöiltään ja energiatehokkuudeltaan heikompia asumisratkaisuja. Kaupunkisuunnittelussa on tehty joitakin ekologiselta pohjalta tehtyjä kokeiluja⁸³, mutta nämä ratkaisut eivät ole yleistyneet hyväksyttävyyden puutteen takia. Vaikka jokin rakenne olisi ympäristöllisesti perusteltu, ei se silti välttämättä ole yhteiskunnallisesti ja sosiaalisesti toimiva.⁸⁴ Osaltaan kestävän kehityksen mukaista kaupunkisuunnittelua on jarruttamassa asiantuntijuuden puute: ympäristövaikutukset huomioiva suunnittelu vaatii entistä laajempaa asiantuntijuutta ja vastuullista päätöksentekoa.⁸⁵

Merkittävä asumisrakenteen ekologisuutta lisäävä tekijä – kaupunkirakenteen eheyttäminen – lisättiin vuonna 2000 valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Eheyttämisellä nähtiin jo tuolloin olevan liikennetarvetta vähentävä ja joukkoliikenteen edellytyksiä parantava vaikutus.⁸⁶ Eheyttämisellä on pääkaupunkiseudun joukkoliikennejärjestelyssä ja asuntotarvetilanteessa vielä muuta maata merkittävämpi rooli.⁸⁷

Kestävän kehityksen kannalta asumisihanteet muodostavat merkittävän esteen. Suunnittelun sosioekonominen merkitys on nähty ilmastoon sopeutumista tärkeämpänä.⁸⁸ Tässäkin esseessä alustavasti esitetyt tavat, joilla yksityisen maankäyttöön ja omistukseen voidaan puuttua, olisivat tehokkaimmillaan, jos kyse ei olisi vain pakko- ja painostuskeinoista, vaan yksilön vapaaehtoisuudesta. Asumisihanteet vaikuttavat yhtenä osana muodostuvaan yhteiskuntaan ja siten myös kaupunkien ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Kuten julkisen vallan käytössä ja juridiikassa yleensäkin, yksilön vapaa tahto ja valinnanvapaus luovat alan erityiset haasteet. Ihmiset toivovat asumiseltaan

⁸¹ Sathaye et al s.721

⁸² Vaikka kaupunkien suhteen ilmastonmuutoksessa painopiste tulee merkittävässä määrin olemaan sopeutumisessa, voidaan kaupunkisuunnittelun keinoin toteuttaa edelleen rinnalla myös torjuntatoimia, esimerkiksi juuri päästöjen rajoittamisen kautta. Suurimmat haasteet kaupungeissa tulevat kuitenkin olemaan esimerkiksi viilennysratkaisut, sadeveden hallinta ja energiansaannin turvaaminen.

⁸³ Esimerkiksi Viikin ekologinen asuinalue

⁸⁴ Lapintie s.25

⁸⁵ Lapintie s.26

⁸⁶ Valtioneuvoston päätös 30.11.2000

⁸⁷ Lapintie s.28

⁸⁸ Peltonen et al. s.1

pientalovaltaisuutta ja asuinalueen rauhallisuutta, samalla kun palvelut ja perinteinen keskustamaisuus ovat vähemmän toivottuja.⁸⁹ Tämä muodostaa haasteellisen ristiriidan maankäytön kestävästä käytöstä ja asettaa toimintapaineita sekä yhdyskuntasuunnittelijoille että kaavoittajille. Yleisön hyväksyntä maankäytön muutoksissa on ollut Alankomaissa lukuisissa projekteissa⁹⁰ toiminnan onnistumisen kannalta avainroolissa, minkä tähden kaupunkisuunnittelun haasteet ovat ajankohtaisia myös Suomen ilmastonmuutokseen sopeutumista tutkittaessa.

Tulevaisuuden kaupunkisuunnittelussa haavoittuvuuden vähentäminen rakenteissa ja ratkaisussa on nähty avaintekijänä. Haavoittuvuutta voi vähentää tiedostamisella: maankäytönsuunnittelijoilla on tällä hetkellä melko vähän tietoa ilmaston muuttumiseen liittyvistä seikoista, kuten esimerkiksi hydrologiasta.⁹¹ Kuitenkin primääririskien vähentäminen haavoittuvuudessa on saavutettavissa nimenomaan legaalisen ohjauksen kautta.⁹²

3. Ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategiat

3.1 Kansainväliset sopeutumisstrategiat

Euroopan unionin (EU:n) ilmastopolitiikkaan vaikuttavat globaalit sopimukset sekä yhteisön omat linjaukset. EU on sitoutunut YK:n ilmastopöytäkirjaan sekä sitä täydentävään Kioton pöytäkirjaan, minkä seurauksena EU on myös sitoutunut pöytäkirjan asettamiin päästöjen vähennystavoitteisiin. Yhteisö on säätänyt itse vuonna 2009 niin kutsutun ilmasto- ja energiapaketin⁹³, jossa vahvistettiin tavoitteeksi vähentää yhteisön kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2020 mennessä 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta ja samalla lisätä uusiutuvalla energialla tuotetun energian osuus 20 prosenttiin energian loppukäytöstä laskettuna.⁹⁴ Päästöjen vähennykseen liittyy myös yhteisön päästökaupatoiminta. Päästövähennystavoitteet on jaettu jäsenmaiden kesken ja ne sitovat jäsenmaita.⁹⁵ Torjumisen lisäksi EU loi sopeutumisstrategian, jonka tavoitteena on vahvistaa valmiutta ja kykyä vastata ilmastonmuutoksen vaikutuksiin paikallisella,

⁸⁹ Lapintie s.28

⁹⁰ Esimerkiksi green deal, delta program ja Nederland leeft met water -projektit

⁹¹ Peltonen et al. s.1

⁹² Peltonen et al. s.36

⁹³ European Commission. 8.5.2015 (päivitetty). The EU climate and energy package.

⁹⁴ Euroopan yhteisön komissio. 2008. Kaksi kertaa 20 vuonna 2020. Ilmastonmuutostoimet – mahdollisuus Euroopalle komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Bryssel 23.1.2008.

⁹⁵ Päästötavoitteiden jakamisesta eri hallinnonalojen välillä ks. Berger s.77 alkaen

alueellisella, kansallisella ja EU:n tasolla.⁹⁶ EU:n luomat strategiat ja tavoitteet sitovat Suomea, koska jäsenvaltiona Suomi on sidottu näihin ylätasoon tavoitteisiin.

EU:n ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategia julkaistiin vuonna 2013. Strategia on tarkoitettu jäsenvaltioiden omaa sopeutumista tukevaksi työkaluksi, jonka avulla on tarkoitus saavuttaa parempi tiedon jakaminen ja toimien koordinointi sekä samalla taata, että tarvittavat sopeutumistoimet toteutetaan kaikilla oleellisilla yhteisön toimialueilla.⁹⁷ Strategia pitää sisällään kolme päätavoitetta: jäsenvaltioiden omien toimien tehostaminen, parempaan tietoon perustuva päätöksenteko sekä avainasemassa olevat haavoittuvat osa-alueet.

Maankäytön osalta kaikista kolmesta päätavoitteesta on löydettävissä liityntöjä toisiinsa; maankäytön sääntely on jo nyt pitkälti jäsenvaltioiden oman sääntelyn varassa, minkä vuoksi kansallisten toimien tukeminen on luonteva jatkumo tälle sääntelyn tyypille. Maankäyttö ja siihen tehtävissä olevat muutokset perustuvat pitkälti eritasoisten viranomaisten päätöksentekoon⁹⁸, minkä vuoksi tiedon lisääminen on loogista tällä sektorilla. Maankäyttöön voivat tulevaisuudessa vaikuttaa myös yhä enemmän erilaiset muut tahot kuin suoraan viranomaiset, minkä takia informaation lisääminen tuo toisaalta myös oikeutusta yhä kajoavampiin maankäytön muutoksiin ja toisaalta saa sidosryhmät toimimaan oikean tieteellisen tiedon valossa.⁹⁹ Haavoittuvaan infrastruktuuriin huomion kiinnittäminen on avainasemassa kaupunkien sopeutumistoimien kanssa. Tavoitteet ovat kuitenkin hyvin yleisohjaavia, minkä vuoksi kansalliselle tasolle jää suuri vastuu tavoitteiden konkretisoimisesta. Strategiat konkretisoituvatkin samaan tapaan kuin eri kaavatasot, ylätasoon abstrakteista tavoitteista kohti paikallisen sääntelyn tasolla tehtävää konkreettista muutosta.

3.2 Kansalliset sopeutumisstrategiat

Suomessa hyväksyttiin ensimmäinen kansallinen sopeutumisstrategia vuonna 2005. Strategian tavoitteita ja suuntaviivoja on pohdittu esimerkiksi tulevaisuusselonteossa¹⁰⁰ ja ilmasto- ja energiastrategiassa¹⁰¹. Vuonna 2014 kansallinen sopeutumisstrategia uudistettiin maa- ja metsätalousministeriössä. Taustalla uudistuksessa on EU:n vuonna

⁹⁶ European Commission & European Environment Agency. The European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT)

⁹⁷ EU:n sopeutumisstrategia 2013, strategia on vaikuttanut kansallisen ilmastolain (609/2015) laatimiseen ks. kunnan päätöksenteosta ympäristöasioissa esim. Heuru et al. s.179 alkaen.

⁹⁹ Esimerkiksi Alankomaissa erilaiset sidosryhmät ovat saaneet merkitystä sopeutumistoimien konkretisoinnissa viranomaisten rinnalla. Aiheesta tutkielmassa myöhemmin.

¹⁰⁰ Ilmasto- ja energiapoliittinen tulevaisuusselonteko 2009

¹⁰¹ Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia 2008

2013 julkaisema sopeutumisstrategia, joka linjaa ilmastonmuutoksen vaikutusten takia tarvittavia sopeutumistoimia sekä niiden aiheuttamia kustannuksia.¹⁰²

Strategia asettaa tavoitteiksi vuoteen 2022 ensinnäkin sopeutumisen sisällyttämisen osaksi toimialojen sekä toimijoiden suunnittelua ja toimintaa, toiseksi sen, että toimijoilla tulisi olla käytössään tarvittavat ilmatoriskien arviointi- ja hallintamenetelmät, ja kolmanneksi yhteiskunnan sopeutumiskyvyn lisäämisen tutkimus- ja kehitystyöllä sekä viestinnällä ja koulutuksella, sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittäminen ja kansalaisten tietoisuuden lisääminen ilmastonmuutokseen sopeutumisesta.¹⁰³ Tavoitteet ovat itsessään hyvin korkean tason abstrakteja tavoitteita, ja itse strategia pitäytyy korkean tason ohjaustyökaluna ottamatta kantaa suoraan konkreettisesti vaadittaviin toimenpiteisiin. Tavoitteita konkreettisempia ovat strategiassa esitetyt toimenpidealueet, joita esitellään yhteensä 12.

Tutkielman kannalta on kiinnostavaa, että strategia asettaa erääksi päämääräksi alueellisten ja paikallisten sopeutumistarkastelujen laadinnan.¹⁰⁴ Alankomaissa monissa sopeutumishankkeissa nimenomaan alueellinen toimiminen ja erilaisten paikallisten verkostojen hyödyntäminen on taannut hankkeen onnistumisen. Uudenlainen synergia nousee myös Suomessa merkittäväksi osaksi sopeutumista.¹⁰⁵ Konkretian puuttumisen takia strategia ei mainitse suoraan maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyviä strategisia päämääriä. Käytännön vaikutukset tulevatkin näkymään esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta, kuten kävi vuoden 2005 strategian osalta. Eheytyvän yhteiskuntarakenteen ja elinympäristön laadulle asetettiin alueidenkäytön yleistavoitteeksi luoda edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiselle.¹⁰⁶ Vuoden 2014 strategian tavoitteet tullevat siis myös konkretisoitumaan muiden valtion viranomaisten päätösten ja ohjeiden kautta.

¹⁰² EU:n sopeutumisstrategia COM(2013)

¹⁰³ Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2022 s.20

¹⁰⁴ Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2022 s.22

¹⁰⁵ Ilmastonmuutos on nähty keskeisenä muutosvoimana myös kunnallisessa itsehallinnossa; synergiaa ei ole terminä tunnistettu mutta käytännön toimet osoittavat että sopeutumista toteutetaan useiden tekijöiden kumuloituvana yhteisvaikutuksena, ks. Haveri et al. s.100-

¹⁰⁶ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 2008 s.10

4. Maankäytön sopeuttaminen ulkomailta

4.1 Alankomaiden maa- ja metsätalouden järjestelmä

Tässä kappaleessa esittelen lyhyesti Alankomaiden maa- ja metsätalouden järjestelmän, jotta sen käyttämien keinojen vertailu Suomen mahdollisiin tuleviin sopeutumiskeinoihin olisi selkeämpää. Alankomaissa toteutettiin merkittävä maankäytön hallinnon muutos vuonna 2008, minkä seurauksena järjestelmä on muuttunut paikallistason päätäntävaltaa korostavaksi. Järjestelmä eroaa nykyisellä mallillaan Suomen vastaavasta järjestelmästä, toisin kuin ennen muutosta voimassa ollut järjestelmä. Tehty muutos on kummunnut modernisaation tarpeesta ja paikallistason toimijoiden aluetuntemuksesta; Alankomaissa alueiden väliset erot ovat maankäytön haasteineen toistensa alueellisesta läheisyydestä huolimatta suuria. Tilanne vastaa Suomen tilannetta, vaikka täällä vastaavat haasteet levittäytyvät maantieteellisesti laajemmalle alueelle. Alankomaiden muutos saattaa ennakoita Suomen vastaavaa, vielä tulossa olevaa tarvetta muuttaa omaa maankäyttöjärjestelmäänsä erilaiset paikalliset haasteet ja riskit paremmin tunnistavalle tasolle.

Ennen järjestelmän muutosta Alankomaissa maankäyttösuunnittelun järjestelmä jakaantui kolmelle hallinnon tasolle: hallitus ja ministeriöt, maakunta sekä kunnat. Suomen tilannetta vastaavasti vastuut jakaantuivat siten, että hallitus ja ministeriöt olivat vastuussa maankäyttöpolitiikan suuntaviivoista ja erilaisista sektorisuunnitelmista, maakunnat maakuntakaavoista ja kunnat yleiskaavoista, detaljikaavoista ja kaupunkiudistuskaavoista.¹⁰⁷ Kaavoittaminen on Alankomaissa uuden järjestelmän myötä tullut pakolliseksi kaikille alueille eikä enää ainoastaan asutuille alueille ja muille alueille tarpeen mukaan. Pakollisuuden myötä kuntien on mahdollista kaavoittaa alueita ilman maakuntatason hyväksyntää. Muutoksen jälkeen järjestelmässä kaikki kolmen tason kaavoitussuunnitelmat ja itse kaavat korvautuivat Strukturvisiellä (eng. structural vision). Strukturviisie on näkemys, jossa kestävä kehitys kohtaa taloudellisuuden kaupunkisuunnittelussa. Tämä suunnitelma, tai näkemys, sitoo vain sen laatinutta hallitusta. Suunnitelmat eivät ole myöskään sitovia alemman tasoisten viranomaisten suhteen, mikä mahdollistaa paikallisen suunnittelun laajemmin. Strukturviisiessä asetetaan kaavoituksen perusperiaatteet ja myös näiden periaatteiden toteuttamiseksi vaadittavat käytännöt.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Rautavaara s.48

¹⁰⁸ An over view of Spatial Policy in Asian and European Countries – Netherlands.

Maankäytön sääntelyn ja maapolitiikan osalta Alankomaat sen sijaan muistuttaa edelleen pääpiirteissään Suomea; kunnan raakamaahankinta on tavoitteellista poliittisilla perusteilla ja kunnat pyrkivät pitämään reservissä tietyn määrän kaavoittamatonta maa-alaa. Lainsäädännön puolella molemmilla mailla on sekä lunastuslaki että kunnan etuostolaki.¹⁰⁹ Maanhankkimisinstrumentit muistuttavat siis toisiaan edelleen, vaikka kaavoituksessa ja kaavatasoissa onkin tapahtunut yllä kuvattuja muutoksia.

Spatial Planning Act (SPA) määrittää Alankomaissa valtion oikeuden puuttua yksityiseen maanomistukseen ja mahdollisuuksiin luoda erilaisia rasiitteita. Alankomaiden korvauskäytäntö ja itse lunastamis- ja maanhankintamenettely muistuttavat hyvin läheisesti Suomessa käytössä olevia korvausinstrumentteja, eikä SPA oikeuta takautuvan maankäytön muutosten korvauksiin. Alankomaissa valtion maanomistajuuteen puuttuminen voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan. Ensimmäisessä kategoriassa omistamiseen ja käyttöön puututaan vain hallinnollisella ohjauksella – tämä keino muistuttaa vahvasti Suomen käytäntöä kaavoituksen ja maankäyttösuunnitelmien ohjaavuudesta. Toisessa kategoriassa maankäyttö jaetaan valtion ja yksityisen välillä siten, että valtio voi saada käyttöönsä Suomen instrumentteja muistuttavia rasiitteita ja käyttöoikeuksia sekä muuten saada maan hallintaansa.¹¹⁰ Korvaus muodostuu tällöin esimerkiksi markkina-arvon vähentymisestä tai myyntihinnan menetyksestä näiden rasiitteiden mukaisesti. Kolmannessa kategoriassa valtio ottaa maan yksinomaiseen omistajuuteensa. Kyseessä on käytännössä lunastaminen. Valtiolla on käytössään pakkokeinoja ja menettely itsessään muistuttaa erittäin paljon Suomen vastaavaa menettelyä. Korvaus määräytyy myös SPA-järjestelmässä maan arvon mukaan.¹¹¹

Aiemmassa maankäyttö- ja hallintajärjestelmässä kunnan oli mahdollista sopia kustannusten jakamisesta yksityisen kanssa, kun yhdyskuntatekniikkaa rakennettiin yksityiselle maalle. Sopimus oli ensisijainen instrumentti, mutta jos vapaaehtoiset menetelmät eivät tuottaneet tulosta kustannusten jakamisesta, saattoi kunta saada ainakin osan kustannuksista takaisin maanparannusveron avulla.¹¹² Veron määrä perustui kunnalle syntyneisiin kustannuksiin, ei maanomistajalle koituneen hyödyn määrään. Myös erilaiset maankäytösopimukset olivat mahdollisia yksityisten kanssa.¹¹³

¹⁰⁹ Rautavaara s.48

¹¹⁰ Vapaa käänös toisen kategorian rajoituksille on yhteisomistajuus, vaikka se ei täsmälleen vastaa Suomessa tunnettua yhteisomistajuusjärjestelmää.

¹¹¹ Hobma & Wijting s.4-7

¹¹² Rautavaara s.51

¹¹³ Rautavaara s.52

Alankomaat hyödynsi jo ennen järjestelmän uudistusta laajasti yksityisoikeuden instrumentteja julkishallinnon tehtävissä. Uudistuksen jälkeen nämä vapaaehtoisuuden instrumentit on säilytetty, sillä Alankomaiden oikeusajattelussa näyttäisi vallitsevan kanta, jonka mukaan paikallisella tasolla vapaaehtoisesti toteutetut hankkeet ja toimet saavat suuremman hyväksynnän kuin hallinnollisilla pakkokeinoilla toteutetut.¹¹⁴

4.1.1 Alankomaiden sopeutuminen maankäytön muutoksiin

Eräs merkittävimmistä sopeutumisprojekteista Alankomaissa on ollut vuodesta 2014 käynnissä ollut Delta Programme.¹¹⁵ Sopeutumisprojekti keskittyy tulvasuojeluun, juomaveden saannin turvaamiseen sekä kaupunkiympäristöjen tulvimisen ja lämpöstressin hallintaan. Projektin sopeutumiskeinot ovat keskittyneet Alankomaiden keskeisiin haasteisiin ilmastonmuutokseen sopeutumisessa, mutta projektin keinoja on pidetty silti riittämättöminä kokonaisuuden kannalta.¹¹⁶ Delta Programme ei esimerkiksi huomioi tarpeellisessa määrin yhteiskunnan eri toimintojen riippuvuutta sähköstä, minkä tähden huoltoverkon varmuutta ja uusien energiamuotojen kehittymistä ei ole huomioitu käytännössä ollenkaan.¹¹⁷ Riippuvuus sähköstä tekee yhteiskunnan haavoittuvaksi esimerkiksi rankkasateille ja helteille, kun sään ääri-ilmiöt lisääntyvät tulevaisuudessa. Suomen kansalliset sopeutumisstrategiat tarkastelevat sopeutumista Suomen näkökulmasta, ja painotukset eri uhkiin sopeutumisessa ovat ymmärrettävästi erilaiset maiden välillä. Yhteistä kuitenkin molemmille maille on yhteiskunnan sähköntarpeen aliarviointi ja jakelun turvaamisen ohittaminen projekteissa.¹¹⁸ Maankäytön kannalta tämä merkitsee kaupunkirakenteen uudenlaista suunnittelutarvetta ja tiettyjen alueiden sopeuttamista energiaratkaisun turvaamisen kannalta. Tällä hetkellä keinot tämän kaltaiseen tulevaisuuteen suuntautuvaan varautumiseen ovat vähäiset lainsäädännössä. Kaavoituksessa ja kaavamääräyksissä tulisi pystyä arvioimaan ääri-ilmiöiden uhkaa vuosien päähän myös energiahuoltovarmuuden kannalta, mutta tiukemmat määräykset eivät ole perusteltavissa tämän hetken olosuhteiden ja lainsäädännön avulla ilman, että oikeusturvalle muodostuu uhka.

Sopeutumisen merkittävänä haasteena on koettu tieteellisen tiedon riittävän oikeanaikainen siirtäminen käytännön toimintaan. Tieto valtakunnallisen tason tarpeista

¹¹⁴ Knowledge for Climate Programme: Climate Proof Cities – final report.

¹¹⁵ Delta Programmen tuli käynnistyä jo vuonna 2010, mutta poliittisten vaikeuksien takia sopeutumisprojektin toteuttaminen viivästyi. Ks. aiheesta Hollo 2011 s.204

¹¹⁶ Ligtvoet et al. s.6

¹¹⁷ Ligtvoet et al. s.7

¹¹⁸ Kansallinen sopeutumisstrategia ei tunnista konkreettisella ja synergistisellä tasolla haavoittuvan infrastruktuurin turvaamista, vaikka uhka tunnistetaankin primaarisella tasolla.

on tyypillisesti hyvin yleisen tason tietoa, eikä tietoa saada tuotua tarpeeksi tehokkaasti paikalliselle ja alueelliselle tasolle, jossa sopeutumistoimet konkretisoituisivat.¹¹⁹ Alankomaissa ajankohtaisen tiedon siirtämistä viranomaistoimintaan on pyritty helpottamaan 2016 voimaan tulleella National Adaptation Strategylla (NAS).¹²⁰ Strategia on laadittu ajankohtaisimman tiedon mukaan, mutta senkin tavoitteet ja ohjaukset keskittyvät valtakunnallisella tasolla.

Erilaisten valtakunnallisten sopeutumisstrategioiden ja hankkeiden lisäksi ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta sosiaalinen sopeutuminen ja valtion hallintojärjestelmän sopeuttaminen ovat yhtä tärkeitä kuin maankäytön konkreettiset muutokset.¹²¹ Sosiaalisella sopeutumisella tarkoitetaan väestön ja elinkeinotoiminnan sopeutumista tuleviin muutoksiin, mikä tarkoittaa maankäytön suhteen muutoksia esimerkiksi asumis- ja liikkumistavoissa sekä omistusoikeudessa.¹²² Sosiaalisen sopeutumisen haasteena on ilmastonmuutokseen sopeutumisen lisäksi samanaikaisesti väestön ikääntyminen, mikä lisää yhteiskunnan haavoittuvuutta.¹²³

Hallinnon sopeuttamisen haasteena ovat Alankomaissa olleet paikallishallinnot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset sekä yksityinen sektori.¹²⁴ Sopeutumisen suurin haaste ja toisaalta mahdollistaja ovat samanaikaisesti paikallistason hallinto ja toiminta – valtakunnallisia tavoitteita ja ohjaukset voidaan asettaa, mutta konkreettia tapahtuu vasta paikallisella tasolla. Alankomaiden järjestelmä maankäytön ohjauksjärjestelmineen vastaa haasteineen pitkälti Suomen järjestelmän omia haasteita. Suomessa valtio asettaa sopeutumistavoitteet ja strategian, mutta monet käytännön sopeutumisinstrumentit ovat kunnallisten viranomaisten käytössä eikä valtio voi puuttua kuin selkeisiin rikkomuksiin.¹²⁵

Alankomaissa on painotettu paikallishallinnon keinoja laajasti eri strategioissa ja lainsäädännön rakenteessa.¹²⁶ Syynä tähän ratkaisuun on ollut haavoittuvuuden suuri

¹¹⁹ Ligtvoet et al. s.8

¹²⁰ Alankomaissa kansallista strategiaa leimaa erityisesti veden määrään sopeutuminen. Strategian laatiminen oli tunnustetusta päämäärästä huolimatta haastavaa, sillä strategian laadinta aloitettiin jo vuonna 2007.

¹²¹ Ligtvoet et al. s.12

¹²² Sosiaalista sopeutumista on korostettu jo Balin toimintasuunnitelmassa 2008 (YK:n ilmastokongressi Bali 2007)

¹²³ Ligtvoet et al. s.24

¹²⁴ Ligtvoet et al. s.32

¹²⁵ Taustalla tilanteessa on tutkielmassa jo aiemmin käsitelty kunnan vahva itsehallinto ja laaja harkintavalta.

¹²⁶ Myös esimerkiksi Yhdysvalloissa paikallisviranomaiset ovat olleet avainasemassa torjumis- ja sopeutumistoimien toteuttamisessa, ks. aiheesta Hollo 2011 s.147

vaihtelu jo samojen kaupunkialueiden sisällä. Kaupungit eivät ole homogeenisiä kokonaisuuksia, vaan niissä on suurta vaihtelua rakentamisen ja haavoittuvien kohteiden osalta. Esimerkiksi kaupunkien ylikuumenemiseen ja tulviin vaikuttavat pääasiassa päällystetyn pinta-alan määrä ja rakentamistiheys. Myös alueella asuvan väestön ominaisuudet ja siten haavoittuvuus vaihtelevat alueittain. Haavoittuvuus määritellään siten paikallisella tasolla, minkä takia myös tehokkaat sopeutumistoimet riippuvat paikallisesta kontekstista. Laajemmat toimet olisivat tämän takia tehottomampia eivätkä kohdistuisi oikein.¹²⁷

Tutkielman tavoitteiden näkökulmasta Alankomaissa toteutetut sopeutumistoimet eivät tarjoa mahdollisuutta esimerkiksi suoraan legal transplant -instrumentin käyttöön.¹²⁸ Alankomaissa – ja kuten seuraavassa kappaleessa huomaamme, myös EU:n ulkopuolella – sääntely on jäänyt soft law -tyyppiseksi viranomaissuosituksen ja erilaisten strategioiden kentäksi. Lainopin ja tutkielmassa kehiteltävien uusien säädännöllisten instrumenttien kannalta tämä on ongelmallista, sillä vain vahvasti velvoittavat oikeuslähteet voivat muodostaa tutkielmassa käytettävän argumentaation perustan. Soft law -aineistoa on mahdollista käyttää vain tulkinta-aineistona.¹²⁹ Suoranaiset analogiat ja uudenlaisen sääntelyn tuonti Suomen oikeusjärjestelmään eivät mahdollistu vertailumaiden oikeudellisesti velvoittavan sääntelyn puuttumisen takia. Tiettyjä toimintatapoja pyritään kuitenkin omaksumaan esimerkiksi informaatio-ohjauksen suhteen tutkielman *de lege ferenda* -osuudessa.

4.2 Sopeutuminen EU:n ulkopuolella

Tämän kappaleen haasteena on suoranaisen oikeudellisen ja analysoivan materiaalin puuttuminen sopeutumisstrategioiden maankäyttövaikutuksista. Tutkimustietoa löytyy runsaasti esimerkiksi kaupunkisuunnittelun ja erilaisten insinööritieteiden alalta, mutta oikeustiede ei ilmeisesti ole herännyt muutosten oikeudelliseen puoleen. Viranomaisjulkaisuja käytännön maankäytön ohjauksesta löytyy esimerkiksi Australiasta, mutta ohjeistuksen justifikaatio ja muutoksia analysoiva tieto on hyvin puutteellista ja pintapuolista. Pyrinkin tässä kappaleessa esittelemään kahdelta muulta mantereelta lyhyesti maankäytön muutoksiin ohjeistavaa tutkimustietoa, mutta oikeudellisen kirjallisuuden puute leimaa tutkimusta myös EU:n ulkopuolella. Kohteet on

¹²⁷ Rovers et al s.8

¹²⁸ Legal transplant -menettelyssä jokin toisessa oikeusjärjestelmässä omaksuttu toimintatapa tai sääntely tuodaan toiseen järjestelmään eräänlaisena oikeudellisenä siirännäisenä.

¹²⁹ Määttä & Soininen s.1031

valittu Euroopan oikeusjärjestelmän ja unionin ulkopuolelta, koska monissa EU-maissa valtioiden sopeutumistoimet noudattavat hyvin kirjaimellisesti vain suoraan vaadittua EU-tasoa.¹³⁰ Maankäytön muutoksiin suhtautuminen Euroopan ulkopuolella tuo uutta näkökulmaa aihepiiriin käsittelyyn, vaikka samat haasteet näyttävät toteutuvan myös muilla mantereilla. Tämä kappale kuvaa myös hyvin, miten oikeustiede ei ole tällä alalla pyrkinyt ennakkollisesti pohtimaan tulevia muutoksia, eikä niiden tuomiin oikeudellisiin ongelmiin ole varauduttu. Varautuminen ja suunnittelutarve näyttäisivät kohdistuvan myös Euroopan ulkopuolella primäärisiin sopeutumistarpeisiin – kuten tulvavesien hallintaan. Tutkimuksia tuntuukin leimaavan sekä kansallisesti että kansainvälisesti välittömien uhkien taustalla olevien syiden heikko tunnistaminen; tulvien hallinta toteutuisi maankäytön suunnittelulla ja kaupunkirakenteen muutoksilla.

4.2.1 Kanada

Kanadassa rakentamisen sääntely perustuu kansalliseen rakennuslakiin (The National Building Code of Canada NBCC). NBCC vastaa sääntelyalaltaan Suomen maankäyttö- ja rakennuslain rakentamisen sääntelyä. MRL:n tapaan laki ei sisällä tarkkaa, teknistä sääntelyä rakentamisesta, vaan tarkemmat tekniset ohjeet annetaan rakennussäädöskokoelmissa.¹³¹ NBCC mainitsee tekstissään ilmastonmuutoksen rakentamiseen vaikuttavana tekijänä ja antaa myös konkreettisia sopeutumisehdotuksia esimerkiksi tulvien ja maanvyörymien varalta, mutta sääntely on tältä osin lähinnä periaatteellista ja ohjaavaa.¹³² Poikkeavaa NBCC:n sääntelyalassa on, että laki mahdollistaa viranomaisten paikallistasolla tekemät vähäiset poikkeukset lain yleisestä sääntelystä, jos tällä poikkeamisella mukautuminen paikallisiin olosuhteisiin ja vaatimuksiin paranee.¹³³ Poikkeuksiin ei kuitenkaan kannusteta yleisesti kunnallisella tasolla, vaan kunnallisten tarpeiden nähdään olevan enemmänkin alustavia muutosehdotuksia lainsäädäntöön ja korkeamman tason ohjaukseen.¹³⁴ Vastuu rakennussäädöskokoelmasta on annettu Kanadassa provinsseittain ja territoriaaleittain, ja muutokset tässä järjestelmässä on nähty mahdollisuutena tuoda rakentamisen sääntelyyn sopeutumista edistäviä ratkaisuja.¹³⁵ Vaikka NBCC mahdollistaa kunnallisille viranomaisille tiettyjä joustoja, vaivaavat sitä samat haasteet kuin lainsäädäntöä yleensä:

¹³⁰ Hollo 2011 s.189

¹³¹ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.78

¹³² Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.80

¹³³ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.78

¹³⁴ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.79

¹³⁵ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.71

NBCC korjaa lähinnä takautuvasti havaittuja ongelmia muuttamalla vasta ongelmien ilmaantumisen jälkeen.¹³⁶ Lakia tulisikin kehittää enemmän ennakoivaksi työkaluksi.

Tulvavesien hallinta on nähty Kanadassa eräänä keskeisimpänä haasteena kaupunkien ilmastonmuutokseen sopeuttamisessa. Esimerkiksi tulvavesien hallintaa säännellään Kanadan vesilaissa (The Canada Water Act 1985). Vesilaki luo paikallisille ja alueellisille laillisuusvalvontaviranomaisille mahdollisuuksia ohjata tutkimusta, kehittää alueensa suunnittelua, erilaisia suojelutoimia sekä kehittämisohjelmia vesivarojen turvaamiseksi.¹³⁷ Vesilaki ei nykyisessä muodossaan mainitse ilmastonmuutosta, mutta tekstissä on asetettu viranomaisille niin laaja ja mukautuva toimivalta, että käytännössä sopeutumistoimet on mahdollistettu jo tämän hetkiselä lainsäädännöllä.¹³⁸ Suomen tapaan myös Kanada jättää näin lakia soveltaville viranomaisille suuren harkintavallan tavoitteiden konkretisoinnista. Valtakunnallista tasoa konkreettisemmin tulvariskiä sääntelevät alueelliset ympäristöasetukset, kuten Nova Scotian ympäristöasetus (Nova Scotia Environment Act). Tämän hetkisen valtakunnallisen ja alueellisen tulvariskien hallinnan ei katsota kuitenkaan olevan tarpeeksi kattava, koska järjestelmä keskittyy kevättulvilta suojautumiseen ja tulvia seuraavaan kuivaan kesäkauteen. Tulvakausion ja kuivien kausien rakenne tulee kuitenkin muuttumaan jatkossa, minkä tähden kaavamaisesti rakennettu varautumisjärjestelmä ei tule riittämään.¹³⁹

Maankäytön osalta kuntien toiminta on nähty ratkaisevana, koska kunnilla on käytettävissään runsaasti erilaisia hallinnollisia keinoja. Kunnilla on käytössään esimerkiksi kunnallinen suunnitelma (official plan), jossa sopeutumistoimia suunnitellaan kunnan omien erityisolosuhteiden kautta. Suunnitelmaan voidaan sisällyttää paikallisten olojen huomiointia ja esimerkiksi erityissuunnittelua valtakunnallisten, yleisten tavoitteiden lisäksi.¹⁴⁰ Kyseessä ei kuitenkaan ole pakollinen toiminta eikä suunnitelman aikajänteelle ole asetettu tavoitteita. Kuntien on mahdollista tehdä myös paikallissuunnitelmia (local plans), joissa konkretisoidaan paikallisesti tarvittavia sopeutumistoimia.¹⁴¹

Kaavamääräyksissä on ollut jo nyt käytössä määräysten antaminen esimerkiksi tulvariskialueilla sallitusta rakentamispaikasta. Kaavoituksessa on määritetty

¹³⁶ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.83

¹³⁷ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.74

¹³⁸ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.74

¹³⁹ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.71-72

¹⁴⁰ Richardson & Otero s.4

¹⁴¹ Richardson & Otero s.6

kaavamääräysten ja kaavoituksen keinoin erilaisia alueita, joissa sopeutumistoimia tulee soveltaa jo nyt rakentamisessa ja maankäytössä. Määräyksiä on käytetty lähinnä tulvariskialueilla, mutta kaavamääräysten käyttö on nähty mahdollisuutena antaa järjestelmällisesti sopeuttavia määräyksiä myös muiden uhkien osalta.¹⁴²

Kunnilla on käytössään myös muita hallinnollisia keinoja, joihin voidaan vapaaehtoisuuden perusteella sisällyttää sopeutumistoimia. Rakennusluvut, kehittämissopimiset ja kehittämisalueet ovat jo nykyisellään Kanadassa käytössä ja ne voivat nyt paikallisen hallinnon aktiivisuuden mukaan sisältää myös sopeutumistoimia ja -ehtoja. Järjestelmä on esimerkiksi kehittämissuunnitelmissa perustunut siihen, että vapaaehtoisesti toimivia yksityisiä tahoja palkitaan alentamalla niiden ympäristömaksuja ja -verotusta.¹⁴³ Kuntia on kannustettu sisällyttämään hallinnolliseen ohjaukseensa sopeutumiskeinoja esimerkiksi rakentamisen sääntelyssä,¹⁴⁴ mutta kyseessä on hallinnollinen suositus, josta ei säännellä pakottavasti.

Kanadalla on käytössään tällä hetkellä laajasti erityyppisiä sopeutumistoimia ja suunnitelmia niin maankäytössä, rakentamisessa kuin tulvasuojelussa, ja aiheesta on myös julkaistu erilaisia tutkimuksia sekä valtionhallinnon tasolta että yliopistoista. Keinot painottuvat kuitenkin erittäin vahvasti kuntien vapaaehtoisesti toteutettaviin toimiin.¹⁴⁵ Esitetyt keinot ovat ei-pakottavia eikä valtio sääntele sopeutumista tai sen seuranta. Myös Kanadassa asetetut sopeutumistavoitteet ovat yleisen tason tavoitteita eikä oikeudellista tutkimusta toimien vaikutuksesta esimerkiksi omistamiseen ole vielä tehty, koska oikeuksien kollisiota ei ole toimien pehmeiden takia tapahtunut. Pehmeät ja paikallisesti mukautuvat sopeutumistoimet voivat olla valtakunnalliselta tasolta annettuja toimivampia, mutta toimet voivat jäädä myös riittämättömiksi juuri näiden ominaisuuksien takia. Sekä asukkailta että kuntapäätäjiltä vaadittaisiin suurta ennakoivaa aktiivisuutta, jotta nämä toiminnot riittäisivät. Haasteena paikallistason toiminnassa on myös tieteellisen tiedon implementointi: tutkimustietoa tarvittavista toimista on jo nyt saatavilla, mutta tiedon tuominen päätöksentekoon koetaan haastavana.¹⁴⁶ Tieteellisen tiedon implementoinnissa ”Kanadan YVA-menettely” (EA, Environmental Assessment) on nähty valmiina työvälineenä toteuttaa eri projektien

¹⁴² Richardson & Otero s.8

¹⁴³ Richardson & Otero s.10

¹⁴⁴ Richardson & Otero s.14

¹⁴⁵ Paikallisten viranomaisten rooli korostuu, koska Kioton asettamat mekanismit on toteutettu pääosin provinssien tasolla, valtion ottaessa ohjaavamman taustaroolin. Hollo 2011 s.194

¹⁴⁶ Climate Change Adaptations for Land Use Planners. Birch Hill GeoSolutions s.70

ilmastonmuutosarvioiteja samalla kun projektien muutkin ympäristövaikutukset arvioidaan.¹⁴⁷

4.2.2 Australia

Myös Australiassa paikalliset viranomaiset ja paikallisen tason hallinnosta lähtevät ratkaisut on nähty ratkaisevan tärkeinä sopeutumistoimissa erityisesti maankäytön suunnittelun osalta. Haasteena toiminnassa on kuitenkin ollut maankäytön suunnittelun ja sopeutumistoimien integrointi.¹⁴⁸ Maankäytön kautta tehtävät ratkaisut on nähty sekä keinona vähentää päästöjä (ilmastonmuutoksen torjuminen) että myös mahdollisuutena sopeutua muutoksiin.¹⁴⁹ Riskien hallinnassa paikallisviranomaisten on nähty voivat vähentää riskialtista kehitystä jo nyt suuren riskin alueilla ja toisaalta mahdollistavan suotuisan sopeutumiskehityksen toistaiseksi matalan riskin alueilla.¹⁵⁰ Paikallisviranomaisten toiminnassa haasteena on nähty olemassa olevan tutkimustiedon ja konkreettisen päätöksenteon yhdistäminen.¹⁵¹

Australiassa valtio sääntelee toteutettavia sopeutumistoimia suunnittelulla (State Planning Policy SPP, 2003). Kyseinen laki sääntelee maankäyttöä ja siihen liittyvää päätöksentekoa esimerkiksi vaarallisten tulvien, maastopalojen ja maanvyörymien osalta. SPP edellyttää riskialueiden tunnistamista ja nimeämistä nimenomaan paikallisilta viranomaisilta: alueet on otettava huomioon konkreettisesti päätöksenteossa ja uusia hankkeita kehitettäessä.¹⁵² Sääntely kohdistuu Australiaa primäärisesti uhkaaviin luonnonmuutoksiin ja sääntelyllä pyritään vähentämään yhteisöjen haavoittuvuutta. SPP:n vaatima riskialueiden päätöksenteko keskittyy uusien hankkeiden sääntelyyn. Ohjeistus ja lainsäädäntö eivät ole Australiassakaan kyenneet löytämään keinoja nykyisten kaupunkirakenteiden parantamiseen, vaan toimintatapoja pyritään muuttamaan vain uusien toimintojen osalta. Oikeuksien pysyvyys ja oikeudet odotukset vaikuttavat vahvoina periaatteina myös eri oikeuskulttuurien piirissä.

Paikallisille viranomaisille on myös osoitettu lain asettamia abstrakteja tavoitteita konkretisoiva paikallistason toimintaohjelma, jonka avulla ylätavoitteet pyritään toteuttamaan.¹⁵³ Tämä ohjelma asettaa toimintavelvoitteita myös yksityisille tahoille.

¹⁴⁷ Richardson & Otero s.16

¹⁴⁸ Bajracharya et al. s.2

¹⁴⁹ Bajracharya et al. s.4

¹⁵⁰ Bajracharya et al. s.5

¹⁵¹ Bajracharya et al. s.6

¹⁵² Bajracharya et al. s.7

¹⁵³ Planning for coastal and flood hazards in a changing climate. Shire Council action.

Ohjelman mukaisesti niiden kiinteistöjen omistajien, joiden kiinteistöllä on korkea riski erilaisiin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin luonnonuhkiin, tulee laatia riskinarviointiraportti. Riskikohteiden tunnistaminen tapahtuu SPP:n asettamien kriteerien avulla. Raportin tulee sisältää arvio nykytilasta, vuodesta 2050 sekä vuodesta 2100 riskin suhteen. Riskeissä painotus on nimenomaan rakentamiseen liittyviin riskeihin kohdistuvaa.¹⁵⁴ Kiinteistöjen omistajat on otettu tämän kaltaisella paikallisohjelmalla mukaan riskinarviointiin, mikä parantaa sekä tietoisuutta että toteutusta sopeutumistoimista. Toiminta-ohjelma ei kuitenkaan käytännössä velvoita kiinteistönomistajia toteuttamaan käytännön sopeutumistoimia, vaan menetelmässä luotetaan informaatio-ohjauksen ja vapaaehtoisuuden keinoihin. Oikeudellista velvoittavuutta on haastava löytää myös Australian nykyisestä lainsäädännöstä.¹⁵⁵

Australialla ja Kananadalla on monia yhteneväisyyksiä maankäytön ohjeistuksessa. Paikalliset viranomaiset nähdään avaintekijöinä ja maankäyttö sopeutumisen mahdollisuutena. Sääntely toteutetaan kuitenkin erilaisin soft law -keinoin eikä oikeudellisesti sitovia ohjeita sopeutumisesta ole. Kummastakin maasta löytyy ilmastonmuutokseen sopeutumisesta laajasta tieteellistä tutkimusta, mutta vallankäyttäjän kautta tämä tieto on suodattunut lähinnä paimenkirje-tyyppiseksi ohjeistukseksi. Australiassa myös tietoa kokoavia julkaisuja ja portaaleja on käytössä selvästi Kanadaa ja Alankomaita vähemmän. Kaikkia tutkittuja valtioita leimaa huoli primäärisistä uhista, joita esimerkiksi kuivuus, tulvat ja rankkasateet aiheuttavat. Uhkien aiheuttamia sekundaarisia ja kauaskantoisia seuraamuksia ei ole hahmotettu viranomaisohjeistuksessa. Lisäksi ohjeistus koskee vain uutta oikeusharkintaa ja uusien kohteiden suunnittelua ja toteutusta. Lain tulkintaa pyritään siis aktiivisesti kehittämään, mutta vakiintuneiden kaupunkirakenteiden osalta uudet rakennuskohteet ovat harvinaisia eikä kaupunkien sopeutuminen toteudu vain tätä oikeusharkintaa kehittämällä.

5. Sopeutuminen ilmastonmuutokseen

Olemme ohittaneet ilmastonmuutoksen kohtaamisessa jo sen pisteen, jossa tulevat muutokset olisi mahdollista kokonaan estää. Yhteiskuntarakenteen säilyttämisen kannalta ainoana mahdollisuutena on kehittää erilaisia sopeutumiskeinoja ja sopeuttaa

¹⁵⁴ Planning for coastal and flood hazards in a changing climate. Shire Council action. s.4

¹⁵⁵ Myös Australiassa on oikeudellisen velvoittavuuden sijaan painotettu erilaisia sitomattomia sopeutumisstrategioita, esimerkiksi National Climate Change Resilience and Adaptation Strategy, joka on päivitetty viimeksi vuonna 2015.

ihmiskunnan erilaiset toiminnot nopeasti tapahtuviin tuleviin muutoksiin.¹⁵⁶ Laki lähtee monin paikoin siitä oletuksesta, että asioiden ekologinen tila pysyy samana eikä muutoksia ole tulossa. Tämä koskee erityisesti luonnonvaralakeja. Lainsäädäntö ei siis itsessään ole varautunut tuleviin muutoksiin. Tämä on ristiriitaista, koska samaan aikaan sekä kansainvälisesti että kansallisesti laaditaan runsaasti erilaisia selvityksiä ja strategioita näiden muutosten kohtaamiseksi, mutta sopeutumien konkretisointi jää hyvin abstraktille ja heikosti velvoittavalle tasolle.¹⁵⁷ Soft law -tyyppisellä aineistolla on kuitenkin kirjallisuudessa nähty olevan merkitystä muutenkin kuin sallittuna oikeuslähteenä. Esimerkiksi ympäristölupamenettelyssä erilaisiin suunnitelmiin voi liittyä relevanttia aineistoa, jonka sivuuttaminen lupaharkinnassa voisi tehdä ratkaisusta oikeudenvastaisen.¹⁵⁸ Laadittujen suunnitelmien ja ohjelmien voidaan siis nähdä vaikuttavan sopeutumistoimiin, vaikka niiden vaikuttavuus jäänee oikeudellisen velvoittavuuden puuttuessa vähäiseksi.

Maankäytössä avainasemassa ovat synergiset keinot.¹⁵⁹ Ohjauksen, kaavoituksen ja tiedottamisen keinoissa ei ole mitään suoraa ratkaisua, jolla sopeutumistoimet asettuisivat uomiinsa kuin itsestään. Synergialla maankäytössä tarkoitetaan sitä, että yksittäiset keinot eivät tuo riittäviä tuloksia, vaan on pystyttävä hyödyntämään useita erilaisia keinoja yhtä aikaa, jotta kumuloituva hyöty saadaan täysimittaisesti käyttöön¹⁶⁰. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa eräänlaista synergiaa on myös, että tarkastelussa otetaan huomioon sekä kansainvälisiä että kansallisia toimintatapoja ja strategioita, sekä poikkitieteellistä aineistoa, yhdistäen näin saatavat kumuloituvat hyödyt. Synergian käyttäminen on aiemmin esitetyllä tavalla korostunut myös esimerkiksi Alankomaissa, jossa on hyödynnetty sekä vapaaehtoisia projekteja, tiedottamista, kouluttamista sekä viranomaisten harkintavallan mahdollisuuksien käyttöä.

Ilmastomuutoksen suhteen on hyvin vaikea toteuttaa samanaikaisesti sekä sopeutumista että torjuntaa erillään toisistaan.¹⁶¹ Kustannukset myös lisääntyvät huomattavasti eri toimintojen ja hallinnontasojen heikon integraation takia. Kestävän kehityksen

¹⁵⁶ Craig s.1

¹⁵⁷ Esimerkiksi kansallinen ilmastolaki (609/2915) säädettiin strategioiden konkretisoimiseksi, mutta lakia ei säädetty yksityisille tahoille oikeudellisesti velvoittavaksi.

¹⁵⁸ Määttä 2005 s.383

¹⁵⁹ Craig s.2

¹⁶⁰ Duguma et al. s.421

¹⁶¹ EU:n vuonna 2009 julkaisema komission valkoinen kirja siirsi painipistettä torjumisesta myös sopeutumiseen ja vuodesta 2012 alkaen EU:n tavoitteena on ollut siirtyä aktiivisesti sopeutumispolitiikkaan. KOM (2009) 147, torjumista ja sopeutumista ei siten pyritä enää toteuttamaan erillään toisistaan ilmastopolitiikassa.

integroimatta jättäminen poliittiseen päätöksentekoon myös vaikeuttaa erilaisten sopeutumisprojektien toteutusta.¹⁶² Synergisten keinojen käyttö voi olla ratkaisu sekä toteutukseen että rahoituksen ongelmiin.¹⁶³ Maankäytössä integraatio-ongelmana on tällä hetkellä myös ekosysteemipalvelujen heikko liitännäisyys¹⁶⁴, vaikka tällä tavoin voitaisiin saada tehokkaita vaikutuksia esimerkiksi rannikkoalueiden vesienhallinnassa.

Oman haasteensa erilaisiin sopeuttamishankkeisiin tuo myös niiden hyväksyttävyyden kuntalaisten parissa. Erilaisissa sopeutumisprojekteissa on saavutettu parempia tuloksia laajasti erilaista keinovalikoimaa käyttäen ja paikallistason vaikuttamismahdollisuudet huomioiden.¹⁶⁵

Erilaisista sopeutumistoimista koituu väistämättä kustannuksia, joiden jakautuminen julkisen ja yksityisen välillä ei ole selvää.¹⁶⁶ Sopeutuminen koituu laajassa mittakaavassa koko yhteiskunnan hyväksi, mutta konkreettinen ensikäden hyöty voi kohdistua esimerkiksi vain yhden kiinteistön omistajaan. Kustannusten konkreettiseen kattamiseen ei ole vielä Suomessa otettu kantaa, ei kansallisessa ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategiassa eikä kirjallisuudessa. Yleisesti esimerkiksi uusiutuvan energian tukien, tulvavauriokorvausten ja satovahinkokorvausten nähdään kompensoivan riittävästi ilmastonmuutoksen haittoja.¹⁶⁷ Tämän kaltaiset korvaukset ovat kuitenkin jo tapahtuneiden tuhojen korvausta, ei ennakollista varautumista koskevia. Nykyinen korvausjärjestelmä nojautuu siis täysin vahingonkorvausinstituuttiin, eikä näin ollen tue ennakollista varautumista. Korvausjärjestelmissä tulisikin pyrkiä kohti ennakollista, palkitsevaa mallia.

5.1 Nykyisen lainsäädännön mahdollisuudet

Tässä kappaleessa pohditaan aiemmin tässä tutkielmassa esiteltyjen nykyisten maankäytön hallinnan instrumenttien riittävyttä sopeutumistoimien kannalta. Myös kaavoituksen keinojen riittävyttä tarkastellaan. Kappaleessa läpikäytyt instrumentit ovat kunnallisten toimijoiden käsissä konkreettisella tasolla, mikä kertoo kunnan

¹⁶² Huomioitavaa on, että kestäväille kehitykselle on muotoutumassa hyvin erilaisia merkityssisältöjä. Käsitteen alle mielletään ainakin ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävä kehitys, mutta esimerkiksi ekologinen kestävä kehitys ei esiinny käsitteenä lainsäädännössä vaan lähinnä oikeuskirjallisuudessa. Lainsäädäntö jättää kestävä kehityksen käsitteen hyvin avoimeksi, mikä lisää tulkinna moniulotteisuutta. Ks. aiheesta esim. Mäntylä

¹⁶³ Duguma et al. s.424

¹⁶⁴ Duguma et al. s.425

¹⁶⁵ Duguma et al. s.430

¹⁶⁶ Tulvariskityöryhmä on esittänyt, että tulvien lisääntymiseen tulisi varata valtion taholta riittävät varat. (Tulvariskityöryhmän raportti 2009), käytännön rahoitus on kuitenkin konkreettisissa sopeutumistoimissa yhä auki.

¹⁶⁷ Nordberg s.7-8

viranomaisten vastuusta sopeutumistoimien käytännön toteuttamisessa. Vaikka toimintaa ohjaavat ylikansalliset ja jopa globaalit tavoitteet, tapahtuu muutos kunnan rakennusvalvonnassa ja rakennuslautakunnassa. Nykyisten instrumenttien riittävyyttä on pohdittu *de lege lata* -lähtökohdista.

5.1.1 Haltuunottokeinojen riittävyys

Sopeutumistoimien toteuttamisessa keskeisiä keinoja nykyisessä lainsäädännössä ovat kunnan etuosto-oikeus, pakkolunastaminen yleiseen tarpeeseen sekä vapaaehtoiset luovutukset. Tässä esiteltyt keinot poikkeavat toisistaan siinä, miten voimakkaasti ne kajoavat yksilön oikeuteen määrätä omaisuudestaan.¹⁶⁸ Vapaaehtoisuus on keinoista lievin mutta myös vaikuttavuudeltaan vähäisin. Etuosto-oikeuden soveltuvuus taas riippuu merkittävästi vallitsevista olosuhteista. Pakkolunastamisessa julkinen valta voi saada haltuunsa sopeutumiseen optimaalisesti soveltuvan alueen, mutta yleisen tarpeen vaatimus tekee lunastamisesta uhkan tulevaisuudessa konkretisoitumisen takia haastavan.¹⁶⁹

Kunta voi saada maata hallintaansa vapaaehtoisten luovutusten keinoin. Vaikka vapaaehtoiset luovutukset ovat nimensä mukaisesti yksityiselle vapaaseen tahtoon perustuvia, voidaan niitä tarkastella myös keinona toteuttaa julkisoikeudellisia velvoitteita.¹⁷⁰ Kuntien tulisi tunnistaa tämän instrumentin merkitys julkisoikeuden välineenä toteuttaessaan sopeutumistoimia. Vapaaehtoisia luovutuksia käytettäessä haasteena on, että kunnan tulee pystyä kilpailemaan kiinteistömarkkinoilla markkinahinnalla.¹⁷¹ Vapaaehtoiset luovutukset kohdistuvat myös tyypillisesti vain raakamaahan, mikä ei vaikuta kaupunkien sopeutumistoimien toteuttamiseen. Periaatteellisesti olisi mahdollista toteuttaa vapaaehtoisia luovutuksia myös jo kaavoitetun ja myös rakennetun kiinteistön suhteen, mutta koska kaavoitus ja rakentaminen nostavat kiinteistön arvoa, ei kunnilla todennäköisesti ole poliittista tai taloudellista tahtoa hankkia tällaisia kiinteistöjä hallintaansa. Kaupunkien sopeutumistoimien kannalta merkittäviä olisivat alle markkinahinnan tehdyt vapaaehtoiset luovutukset keskeisiltä kaupunkisijainneilta. Tämän tyyppiset luovutukset

¹⁶⁸ Haltuunottokeinojen asteittaisesta ankaroitumisesta ja keinojen valinnasta ks. Hovila 2013 A

¹⁶⁹ Yleisen tarpeen määrittäminen ilmastonmuutokseen sopeutumisen suhteen on esitelty tässä tutkielmassa myöhemmin, ks. yleisen tarpeen määrittelystä esim. Kuusiniemi et al. III kappale, luku 5 sekä Hallberg et al. 13 luku

¹⁷⁰ Rintamäki s.73

¹⁷¹ Toisaalta tämän hetkinen verotussääntely on johtanut siihen, että vapaaehtoisin luovutuksin toteutettavat maakaupat ovat kevyemmän verotuksen piirissä, mikä helpottaa vapaaehtoisin luovutuksin toteutettavaa maanhankintaa. Ks. Hovila 2013 A s.186

tuskin toteutuvat. Tiedollisen ohjauksen kautta on mahdollista saavuttaa yhteiskunnallisesti yleistä motivaatiota sopeutumistoimiin¹⁷², mutta suurten varallisuusarvojen tapauksessa tämä ei ole todennäköistä. Motivaatiota voitaisiin parantaa nykyistä paremmilla verohelpotuksilla¹⁷³ vapaaehtoisten luovutusten tilanteessa. Tällöin kyseessä olisi informaatio-ohjauksen lisäksi myös taloudellinen ohjaus.

Kunta voi tulla ostajan tilalle yksityisten välisessä maakaupassa tietyin ehdoin. Etuosto-oikeuden käyttö ilmastonmuutokseen sopeuttamisessa on kuitenkin haastavaa, koska kunta ei voi itse vaikuttaa siihen, mistä ja minkälaisia kiinteistöjä kunnan alueelta tulee myyntiin. Markkinatalous määrittää myytävät kiinteistöt, eikä kunta voi vapaasti valita muutenkaan kaikissa tilanteissa niitä kohteita, joihin se käyttää etuosto-oikeuttaan. Etuoston käyttöä on myös lailla rajoitettu monissa tapauksissa.¹⁷⁴ Rajoituskriteerit eivät kuitenkaan ole käytössä kunnan kehittämisalueeksi nimeämällä alueilla. Kehittämisalueiden käyttö on kuitenkin lailla säänneltyä, eikä kaikkia kunnan omistamia maita voida nimetä kehittämisalueiksi. Kehittämisalue on lisäksi keinona tarkoitettu projektiluonteiseksi, eikä sen käyttö vuosikymmeniä kestävässä sopeutumistoiminnassa olisi oikeusturvan eikä lain tarkoituksen mukaista.¹⁷⁵ Etuosto-oikeuden käytettävyyteen vaikuttavat sattuma, markkinavoimat ja yksityisten tekemät päätökset. Etuosto-oikeuden etu ja merkitys voidaan kuitenkin nähdä myös sen kajoamattomuudessa ja täydentävänä maanhankintakeinona. Keinoa tulee käyttää komplementaarisenä muiden maanhankintakeinojen rinnalla.¹⁷⁶

Kiinteistön lunastaminen yksityiseltä julkiselle voi tapahtua lain mukaan joko kaavan toteuttamisen takia tai yleisen tarpeen niin vaatiessa.¹⁷⁷ Ilmastonmuutosta ei toistaiseksi ole mahdollista merkitä kaavoihin sopeutumista edellyttävänä kaavamerkintänä, mutta yleisen tarpeen määritelmää on kuitenkin mahdollista tarkastella jo nyt ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulmasta. Jos lunastus perustetaan yleisen tarpeen vaatimukselle, tulee lunastuksen tarkoituksen liittyä yhteiskunnan tehtäviin.¹⁷⁸

¹⁷² ks. myöhemmin informaatio-ohjauksen merkityksestä sopeutumistoimien toteuttamisessa

¹⁷³ Tällä hetkellä luovutusvoittoverotuksen osittaisista helpotuksista säädetään tuloverolain (30.12.1992/1535) 49 §:ssä

¹⁷⁴ Etuostolaki 608/1977 5 §, esimerkiksi tapauksessa KHO 2010:5 katsottiin, että etuoston perusteena olevaa yhdyskuntarakentamista on myös tietyn kaavoituksen vastaisen toiminnan estäminen. Kriteerejä ja rajoitteita tulee siten tulkita niiden tarkoituksen mukaisesti.

¹⁷⁵ HE 101:1998 mukaan kehittämisalue on tarkoitettu nimenomaan rakennetun alueen kehittämiseen. Kehittämisalueen käsitettä ja konseptia voisi olla mahdollista muunnella soveltaen sopeutumistoimien tarpeisiin.

¹⁷⁶ Hovila 2013 A s.128

¹⁷⁷ Hovila 2013 A s.48

¹⁷⁸ Myös yksityisen tekemä lunastus on mahdollinen, mutta taustalla tulee silti olla yleisen tarpeen vaatimus.

Jotkin maankäytölliset hankkeet voivat tuottaa etua tai hyötyä yhteiskunnalle, mutta tarpeen vaatimus on jotakin enemmän kuin yleinen etu. Tarpeella viitataan johonkin sellaiseen seikkaan, jonka toteutumatta jättäminen olisi haitallista yhteiskunnalle. Tarve on toteutettava välttämättä.¹⁷⁹ Ilmastonmuutokseen sopeutumistoimet voidaan nähdä yleisen tarpeen vaatimina, koska niiden toteuttamatta jättäminen olisi haitallista yhteiskunnalle. Yleisen tarpeen määritelmä on maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä jätetty perustuslain sisällön varaan.¹⁸⁰ Perustuslain tulkinta on jätetty näin osin viranomaisharkinnan varaan. Ympäristövaliokunta tosin katsoi, että lakiehdotuksessa yleisen tarpeen sisältö konkretisoituu osaltaan laissa asetettujen muiden edellytysten kautta. Harkintaperusteina olisivatkin esimerkiksi selvitys kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä maan kysynnästä ja tarjonnasta eri käyttötarkoituksiin.¹⁸¹ Lain voimaantulon aikaan lunastamisen perusteena oleva yleinen tarve nähtiin selkeästi asumiseen liittyvänä. Kunnan tuli pystyä tarjoamaan tarpeeksi tonttimaata ja maata muille vastaaville välttämättömille toiminnoille. Tätä tulkintaa on vahvistettu myös oikeuskäytännössä. Ratkaisussa 2009:92 korkein hallinto-oikeus argumentoi, että lunastuksen edellytyksenä oleva yleinen tarve koskisi soveltamisalaltaan asumista ja sitä palvelevia tukitoimintoja, kuten lähivirkistysalueita, kouluja, päiväkoteja ja lähikauppoja, sekä yleensä yhdyskuntarakennetta eheyttäviä hankkeita. Sopeutumistoimet voidaan nähdä ennen kaikkea asumista ja yhdyskunnan rakennetta tukevinä toimina. Kyseessä voidaan siis nähdä olevan – jopa ilman analogiaa – yleinen tarve, kun kaupunkirakennetta pyritään sopeuttamaan ilmastonmuutokseen. Käytännössä pelkkä tulevaisuuteen suuntautuva ilmastonmuutoksen sopeuttamistoimi ei saisi hyväksyntää lunastusperusteena. Sopeutumisen asema täytyy vakauttaa viranomaistoiminnassa ja maankäytössä, ennen kuin sitä voidaan käyttää lunastuksen perusteena.

5.1.2 Kaavoituksen keinojen riittävyys

Kaavoituksella kunta ja maakunnanliitto ohjaavat alueiden maankäyttöä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja paikallisen tason tarpeiden mukaan. Kaavoituksella voidaan ohjata sekä suuria aluekokonaisuuksia että kunnan kaavoituksessa yksityiskohtaisia kokonaisuuksia.¹⁸² Kaavoituksessa keskeisessä roolissa ovat kaavamerkinnot, jotka havainnollistavat ja konkretisoivat kaavoituksen taustalla olevia tavoitteita myös visuaaliseen muotoon. Kaavamerkinnot eivät kuitenkaan ole

¹⁷⁹ Vihervuori s.354

¹⁸⁰ HE 101/1998

¹⁸¹ HE 101/1998

¹⁸² ks. kaavojen suhteesta toisiinsa sekä sääntelyn eri tasoista esim. Hallberg et al. luvut 4-6

itsenäinen, muusta kaavoituksesta erillinen instrumentti, vaan ne konkretisoivat ja visualisoivat itse kaavoitusmenettelyssä tehtyjä ratkaisuja.¹⁸³ Kaavaselostus taas osaltaan selittää kaavassa jo tehtyjä ratkaisuja, eikä sekään ole instrumenttina muusta kaavoitusprosessista irrallinen.

Asetus kaavamerkinnoistä julkaistiin vuonna 2000, koska 1999 julkaistu uusi maankäyttö- ja rakennuslaki tarvitsi uusia, lain tavoitteisiin soveltuvia kaavamerkintöjä. Kaavamerkinnoissä pyrittiin korostamaan vuorovaikutteista suunnittelutapaa ja alueen asukkaiden osallistumismahdollisuuksia, mikä toteutuu osaltaan kaavojen havainnollisuudella.¹⁸⁴ Havainnollisuutta on pyritty korostamaan esimerkiksi osoittamalla erikseen ennallaan säilyvät, vähäisin muutoksin kehitettävät alueet tai merkittävästi muuttuvat alueet.¹⁸⁵ Osa kaavamerkinnoista osoittaa myös suunnitteluperiaatteita ja -tavoitteita. Myös aluevarauksia voidaan korvata kohdemerkinnöillä sekä maakuntakaavassa että yleiskaavassa.¹⁸⁶ Kaavamerkinnät perustuvat siis suoraan voimassa olevaan lakiin, eivätkä ne sisällä laajasti viranomaisten harkintavaltaa mahdollistavia elementtejä¹⁸⁷, vaikka niillä voidaankin toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain abstraktimpia tavoitteita esimerkiksi osallistumisoikeuksien suhteen.

Kaavamerkintöjen keinot ovat niiden historian valossa melko mekaanisia ja lain suorasta sisällöstä riippuvaisia, eivätkä ne mahdollista viranomaisten joustavaa harkintaa ja uusia sopeutumistoimia ilman lainsäädännössä tehtäviä muutoksia. Tämän takia esimerkiksi merkintä ”ilmastonmuutoksen erityisalue” ei ole mahdollinen nykyisen lainsäädännön puitteissa. Tämän kaltainen kaavamerkintöjen käyttö toisi läpinäkyvyyttä maanomistajien näkökulmasta, koska tällä tavoin tieto maan tulevasta käytöstä ja huomioitavista seikoista olisi kaikkien saatavilla.¹⁸⁸ Päätöksenteon läpinäkyvyys ja ennakoiva tiedottaminen ovat myös keinoja saada justifikaatiota kajoavillekin toimenpiteille maankäytössä. Maankäytössä ennakoivalla viranomaistoiminnalla on mahdollista saada suurempiakin toimenpiteitä hyväksytyä, koska kaavamerkinnät ovat

¹⁸³ Tapauksessa KHO:1993-A-43 kaavamerkintöjen vahvistamatta jättäminen katsottiin kaavan asialliseksi muuttamiseksi.

¹⁸⁴ YM: Opas 1: Kaavamerkinnät s.4

¹⁸⁵ YM: Opas 1: Kaavamerkinnät s.5

¹⁸⁶ YM: Opas 1: Kaavamerkinnät s.9

¹⁸⁷ Kuten yllä, tapauksessa KHO:1993-A-43 kaavamerkinnät katsottiin asialliseksi osaksi kaavaa ja niiden muuttaminen muutti kaavaa kokonaisuutena. Sen sijaan tapauksessa KHO:2008:12 rakentamistapamääräyksiä ei katsottu osaksi kaavaa.

¹⁸⁸ Tapauksessa KHO 3124:2011 kaavoitukseen liittyvää vuorovaikutusmenettelyä ei voitu ohittaa maankäyttösopimuksella. Kaavaan liittyy vahva osallistumis- ja vaikuttamisfunktio, jota ei voi korvata muilla maankäytön instrumenteilla.

julkista tietoa, ja tällöin maata ostavan ”olisi pitänyt tietää” että kiinteistöön kohdistetaan tiettyjä sopeutumisvaatimuksia.¹⁸⁹ Tämä ei kuitenkaan ratkaise tilannetta jo rakennetun – tyypillisesti siis kaupunkien – suhteen, koska kaavan muutokset jo rakennetuille kiinteistöille kaupungissa muodostavat erityyppisen uhan oikeusturvalle. Nykyisiä toimintatapoja tulisi kuitenkin kehittää nyt, jotta käytännöt vakiintuisivat siihen mennessä, kun sopeutumistoimia todella tarvitaan. Tällä hetkellä ei ole vielä oikeudellista tarvetta puuttua kiinteistöjen käyttöön radikaaleilla kaavamuutoksilla suuressa mittakaavassa, mutta viranomaistoiminnan kehittämällä tulevat sopeutumistoimet voidaan saavuttaa tehokkaammin.

Itse kaavoittaminen menettelynä jakautuu maakunnanliittojen ja kuntien vastuulle. Maakuntakaava on hyvin yleisen tason kaava, mutta siinäkin kaavoittajalla olisi mahdollista asettaa tavoitteita maankäytölle tietyillä alueilla.¹⁹⁰ Kaavoitusta ohjaavat kaikilla sen tasoilla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joissa ilmastonmuutos on hyväksytty jo erääksi maankäyttöä ohjaavaksi vaikuttimeksi.¹⁹¹ Kaavoitus on tunnistettu jo ministeriötasolla ilmastotavoitteita edistäväksi välineeksi nimenomaan kuntatasolla.¹⁹² Ympäristöministeriön julkaisu ”Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus” on kuitenkin kokonaisuutena katsaus esimerkinomaisiin kaavoitusratkaisuihin eri puolelta Suomea, eikä se aseta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita selkeästi konkreettisempia tavoitteita ja toimenpiteitä kunnille. Ministeriö on käyttänyt julkaisua antaessaan ohjauksenantovaltaansa, mutta sitovat velvoitteet tulee edelleen antaa eduskunnan säätämän lain muodossa. Julkaisun esittämät kaavoituksen keinot on esitetty yleisellä tasolla, eikä mukana ole sopeutumisen oikeudellista puolta. Julkaisu perustuu nykyiseen lainsäädäntöön ja sen tarkoituksena on ilmeisesti tarjota kaavoittajille esimerkkejä jo tehdyistä ratkaisuksista inspiraatioksi oman kunnan kaavoitukseen. Vaikka erityisesti kuntatason kaavoituksen keinot on tunnistettu, niin maankäyttöön takautuvasti puuttuminen ja kaupunkirakenteen aktiivisen kehittämisen juridiset haasteet puuttuvat julkaisusta.

Kunnan harjoittamassa kaavoitusmenettelyssä yhdyskuntarakenne nähdään ratkaisevana tekijänä ilmastotavoitteiden toteuttamisessa. Muita keskeisiä tekijöitä kaavoituksen

¹⁸⁹ Ks. kiinteistötietojärjestelmän julkisesta luotettavuudesta ja rekisteröinnistä Karimaa, s. 73–84

¹⁹⁰ Tapauksessa KHO 24.1.1991 T 197 laskettelukeskushanke oli kaavanmukainen, mutta kaavassa ja itse maankäytön ratkaisuisissa olisi tullut pyrkiä alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN.

¹⁹¹ Ilmastonmuutokseen sopeutuminen on osa tavoitteiden ”eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu” kokonaisuutta.

¹⁹² YM: Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus. 2015

näkökulmasta ovat liikkumistapojen huomioiminen kaavoituksessa, viherrakenteiden käyttö hiilinieluinä, vihertehokkuuden lisääminen kaavaratkaisuissa, tulvariskien ja hulevesien hallinta, huomion kiinnittäminen täydennysrakentamisen laatuun ja sijoittamiseen, pienilmaston hallinta sekä energiaratkaisujen huomioiminen.¹⁹³ Esitetyt kategoriat ovat luonnontieteellisen tiedon valossa oikeita painopisteitä ja juridisesta näkökulmasta kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa toiminnallaan juuri näihin.¹⁹⁴ Julkaisussa tarjotut keinot ovat esimerkiksi yhdyskuntarakenteen suhteen hyvin yleistason keinoja. Julkaisussa kehoitetaan esimerkiksi hillitsemään taajamien lievealueille rakentamista ja tunnistamaan joukkoliikenteen solmukohdat.¹⁹⁵ Tällä hetkellä ohjaus näyttääkin keskittyvän nykyisen lainsäädännön antamiin mahdollisuuksiin ja suositellut toimet ovat vielä ilmastonmuutosta torjuvia, eivätkä muutoksiin sopeutuvia. Viranomaistoiminnassa ei ole pystytty omaksuma ajatusta toimien synergisyydestä. Luonnontieteellisissä julkaisuissa kaavoituksen rooli ilmastonmuutoksessa on myös tunnistettu, mutta kaavoituksen ja sopeutumisen suhde on jäänyt yleisen tason ohjeistamiseen eikä oikeudellisesti velvoittavia toimenpiteitä ole ehdotettu. Yksityiskohtaisessa kaavoituksessa onkin kehoitettu huomioimaan esimerkiksi alueen pienilmasto sekä maaperän laatu. Myös primääriset uhkat, kuten tulvat ja sadannan lisääntyminen on tunnistettu.¹⁹⁶ Kaavoituksen keinojen lisääminen vaatii kuitenkin tässä kappaleessa esitetysti lainsäädännön muutoksia toteutuakseen täysimittaisesti.

Ministeriön ehdotukset ilmastotavoitteita edistävästä kaavoituksesta koskevat pehmein keinoin toteutettavia tapoja. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet¹⁹⁷ mahdollistavat tämän kaltaisen toiminnan nykyisen lainsäädännön puitteissa, mutta kaavoittajien voi olla haastava tarttua soft law -tyyppisiin keinoihin, koska ne eivät sido oikeudellisesti.¹⁹⁸ Informaatio-ohjausta tarvitaan siten myös viranomaisten toiminnan muuttamiseksi, ei vain oikeutuksen saamiseen kansalaisilta. Joitakin nykyisen lainsäädännön instrumentteja olisi oikeuden rajoja venyttäessä mahdollista käyttää jo nyt ilmastotavoitteita tehokkaammin toteuttavasti, mutta tähän vaadittaisiin todennäköisesti laajempaa poliittista tahtoa toteuttavassa kunnassa. Instrumenttien laajentavaa käyttöä pohditaan tässä tutkielmassa myöhemmin.

¹⁹³ YM: Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus. s.7

¹⁹⁴ MRL 50 § ja taustavaikuttajana MRL 1 §, ks. myös Hallberg et al. kommentit kyseisiin lainkohtiin

¹⁹⁵ YM: Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus s.13

¹⁹⁶ Walhgren s.9-10

¹⁹⁷ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on tarkistettu viimeksi vuonna 2008.

¹⁹⁸ Soft law'n merkitys ympäristöoikeudessa tulisi kuitenkin tunnistaa eikä sitä tulisi syrjäyttää vain sitomattomana oikeuslähteenä, ks. Määttä 2005

Maakuntakaavassa on voimassaolevan lain mukaan kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin.¹⁹⁹ Maakuntakaavassa on myös erityisesti huomioitava maakunnan tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne, alueiden käytön ekologinen kestävyys, kestävät liikennejärjestelyt, vesi- ja maa-ainesvarojen kestävä käyttö, maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset, maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.²⁰⁰ Laissa esitetyt tavoitteet ovat hyvin yleisen tason tavoitteita, ja saavat merkityksensä aina tulkintatilanteen mukaan. Esimerkiksi tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne voidaan nähdä tarkoittavan tarkoituksenmukaisuutta²⁰¹ joko elinkeinoelämän kannalta, automarkettien kannalta tai ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta. Lainkohdan avoimuus jättää maakunnanliitoille valtavasti vastuuta, vaikka taustalla vaikuttavatkin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Sekä maakuntakaava että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on kirjoitettu niin avoimeen muotoon, että aina vallitseva poliittinen tahto ohjaa sekä kaavan että tavoitteiden tulkinnan tilanteelle suotuisaan suuntaan.

Yleiskaavan laadinnassa huomioidaan vastaavasti jo laadittu maakuntakaava. Maakuntakaavan tavoitteista poikkeavia tavoitteita yleiskaavalle ovat yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus, liikennemuotojen, energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukainen järjestäminen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla, väestölle turvallisen, terveellisen ja tasapainoisen ympäristön mahdollistaminen sekä ympäristöhaittojen vähentäminen.²⁰² Yleiskaavan tavoitteet ovat maakuntakaavan tavoitteiden tavoin avoimia ja tulkinnanvaraisia.²⁰³ Kaavoittajaa sitovat tässä kaavamuodossa valtion tasolta tulevat tavoitteet ja maakuntakaava, mutta abstraktit ja tulkinnanvaraiset yleisen tason tavoitteet jättävät kaavoittajalle paljon harkinnanvaraa.

¹⁹⁹ Hallberg et al. kommentaari MRL 28 §:stä mukaan erityiset tarpeet voivat liittyä esimerkiksi alue- ja elinkeinorakenteeseen, maantieteelliseen sijaintiin, ilmasto-olosuhteisiin, ympäristön erityispiirteisiin, historialliseen kehitykseen, väestörakenteeseen tai alueen taloudelliseen asemaan ja näissä ennakoitaviin muutoksiin.

²⁰⁰ MRL 4:28

²⁰¹ Tapauksessa KHO 1991 A 71 tarkoituksenmukaisuusharkinnan varassa tehty kaavan vahvistamatta jättäminen katsottiin kuitenkin kaavan muuttamiseksi, vaikka itse tarkoituksenmukaisuusharkinta menettelyssä tunnustettiin.

²⁰² MRL 5:39

²⁰³ HE 101/1998 mukaan ”yleiskaava on keskeinen kunnan alueiden käytön kehittämisväline ja se liittyy läheisesti kunnan strategiseen suunnitteluun ja muuhun kehittämiseen. - - Yleiskaava on joustava instrumentti erilaisiin tilanteisiin, jossa yleispiirteisyyden aste vaihtelee, kun taas maakuntakaavaa pyritään yleispiirteistämään rakennuslain mukaiseen seutukaavaan verrattuna.”

Asemakaavan laadinnassa on vastaavasti huomioitava sekä maakuntakaava että yleiskaava. Asemakaavan tavoitteet muistuttavat suuresti yleiskaavan tavoitteita, mutta lisäksi tavoitteissa on mainittu, että asemakaava ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen.²⁰⁴ Asemakaavan tarkoitus on kaavakohtainen ja sillä ohjataan maankäyttöä eri tarkoituksia varten. Asemakaavan tavoitteiden asettamisella voisi nykyisen lainsäädännön puitteissa olla mahdollista saavuttaa myös sopeuttavia toimenpiteitä, eikä vain torjuvia. Jotta asemakaavan tarkoitukseksi voitaisiin asettaa esimerkiksi ”rakennuskannan sopeuttaminen ilmastonmuutokseen” tulisi myös maakuntakaavan ja yleiskaavan pyrkiä tähän tarkoitukseen. Jos jokainen kaavataso tähtäisi sopeutumistoimiin aktiivisesti, olisivat myös elinympäristön (hetkellistä) heikkenemistä lisäävät toimet hyväksyttävissä. Oikeusturva toteutuisi menettelyssä valitusprosessilla jokaisessa kaavoituksen vaiheessa, jolloin asemakaavan toteutuksen tuomat muutokset eivät olisi ennakoimattomia.²⁰⁵ Selkeän tavoitteen toteuttaminen eri kaavatasojen välillä vaatii myös yhteistyötä viranomaistahojen välillä.

Kaikille kaavamuodoille on lisäksi yhteistä, että ne eivät saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa. Haitan kohtuuttomuutta ei voida arvioida subjektiivisesta näkökulmasta maanomistajan kannalta. Kohtuuttomuus on kaavojen tavoitteiden tavoin niin yleiselle tasolle asetettu, että se saa merkityksensä ajasta, paikasta ja politiikasta. Kohtuuttomuutta voidaan tarkastella myös tulevien sukupolvien ja maanomistajien kannalta. Jos nyt laiminlyötävät sopeutumistoimet aiheuttavat sen, että jokin asuinalue muuttuu elinkelvottomaksi tulevaisuudessa, onko tämä kohtuutonta tulevien asujien kannalta? Haitan kohtuuttomuutta on tarkasteltu muutamissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Oikeustapauksissa tarkastelu rajoittuu haitan aiheuttamaan nykytilaan, mutta ratkaisuista voidaan saada suuntaa haitan arvioinnin laadusta. Tapauksessa KHO 2009:63 kaavoituksen elinkeinonharjoittajien väliseen kilpailuasemaan tuottamat haitat eivät riittäneet täyttämään kohtuuttoman haitan määritelmää. Ratkaisuun vaikutti haittojen määrän ja syntyvän haitan konkretian puuttuminen – mahdollisesti syntyviä haittoja ei nähty kohtuuttomina. Tästä voidaan analogiana johtaa sopeutumistoimien suhteen tilanne, jossa sopeutumisen mahdollisesti tuottamat lisäkulut alueella eivät olisi ainakaan

²⁰⁴ MRL 7:54, ks. myös Hallberg et al., jonka mukaan merkittävät ympäristölliset arvioinnit ja paljolti niiden perusteella määräytyvät maankäyttöratkaisut kuuluu tehdä yleispiirteisissä kaavoissa ja asemakaavallinen suunnittelu toteutuu näiden perusteella muunnettuna asemakaavatason suunnittelutarkkuuteen.

²⁰⁵ Osallistumisoikeudet tulee turvata Århusin sopimuksen mukaisesti, (SopS 122/2004, Århusin sopimus)

elinkeinonharjoittajille kohtuuttomia. Yksityisen oikeusasemaa taas voidaan tarkastella KHO 2004:33 tapauksen valossa: asuinkiinteistöille aiheutuva elinympäristön laadun merkityksellinen heikkeneminen oli haittana kohtuuton. Tapaukseen vaikutti myös kaavassa osoitetun tarpeen teoreettisuus: kaavoitetulle toiminnolle ei ollut välitöntä tarvetta. Sopeutumistoimet ovat ennakoivan luonteensa takia teoreettisia, minkä tähden kaavoitus sopeutumisen tarpeeseen voi tuottaa yksityiselle kohtuutonta haittaa. Maankäytön muutosten kautta toteutettavat sopeutumistoimet myös muuttavat elinympäristöä, mikä voi yksityisten tapauksessa muodostua kohtuuttomaksi haitaksi.

Haitan oikeudellinen tarkastelu on painottunut vahvasti nykyhetkeen, mutta tulevien sukupolvien oikeudet tulevat oikeudellisessa harkinnassa painamaan yhä enemmän. Myös markkinatalous on jo ottanut vaikutteita ilmastonmuutoksesta: tulvariskialueilla sijaitsevien asuntojen hinnat laskivat, kun ostajat saivat tietoa tulvariskien vaikutuksista. Vastaavasti rankkasateita ja tulvavesiä hillitsevien viheralueiden läheisyys nosti kiinteistöjen hintoja.²⁰⁶ Ilmastonmuutoksen aiheuttamat muutokset tunnistetaan jo nyt kiinteistömarkkinoilla. Kaavoituksen ja haitan tuottamisen suhteen pätee myös sääntö siitä, että haittaa ei saa siirtää toiselle taholle yhtä suurena. Tämä merkitsee sitä, että jos kaavoitus tuottaa yhdelle kiinteistön omistajalle haittaa, niin viranomaiset eivät saa yrittää minimoida tätä haittavaikutusta vain vaihtamalla haitan sijaintipaikkaa.²⁰⁷ Haitan tulisi aina pienentyä sitä ehkäisemään pyrkivien toimien johdosta. Sopeutumistoimien kaavoituksessa tulisikin pyrkiä yhdenmukaiseen ja selkeään kaavoitukseen, jossa haitta olisi kaikille kiinteistönomistajille kohtuullinen ja perusteltu.

Maankäyttösopimuksissa yksityinen maanomistaja ja kunta sopivat, että kunta aloittaa alueen kaavoittamisen ja maanomistaja osallistuu tuotettavan infrastruktuurin ja kaavan kustannuksiin.²⁰⁸ Kaavan sisällöstä ei saada kuitenkaan sopia sitovasti, mikä jättää kunnalle mahdollisuuden toteuttaa sopimuksellakin aloitetussa kaavoituksessa ilmastotavoitteita. Kaavoituksen keinoin toteutettavat sopeutumistoimet ovat kuitenkin vielä melko rajalliset, kuten olen tässä luvussa tuonut esille. Maankäyttösopimus sisältää sopimuksena elementtejä myös yksityisoikeudellisesta sopimuksesta.²⁰⁹ Yksityisoikeudellisten elementtien voidaan nähdä tuovan sopimukseen myös tiettyjä lojaliteettivelvoitteita toista osapuolta ja tämän intressejä kohtaan. Kunta ei voisi näiden

²⁰⁶ Votsis 2017

²⁰⁷ Tapauksessa KHO:2008:17 ulkoilureitin sijoittaminen toteutettiin pienimmän mahdollisen haitan perusteella. Ulkoilureitin olemassaoloa ja linjausta pidettiin yksityisen etua tärkeämpänä.

²⁰⁸ Hovila 2013 A s.34

²⁰⁹ Hovila 2013 A s.151

periaatteiden valossa toteuttaa sopimuksella aloitetussa kaavoituksessa maanomistajalla kohtuuttomia toimenpiteitä.²¹⁰ Mikäli kaavoituksessa tulee mahdolliseksi toteuttaa laajemmin sopeutumistoimia esimerkiksi erilaisten tulvarakenteiden tai jäähdytyskäytävien muodossa, on tällaisten kustannuksiltaan korkeiden ratkaisujen ennakoimaton sijoittaminen kohtuutonta yksityistä maanomistajaa kohtaan. Maankäyttösopimuksen käyttöönotto edellyttää lisäksi, että maa on kaavoittamatonta ja sopimuksella aloitetaan alueen kaavoitus. Kaupungeissa ei käytännössä ole kaavoittamatonta maata niillä alueilla, joihin sopeutumistoimet tulisi kohdistaa. Näin ollen maankäyttösopimuksen käyttäminen sopeutumistoimien välineenä on vähäistä.

Kaavoituksessa on kaupunkien ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta huomioitava myös kunnallinen rakennusjärjestys. Rakennusjärjestys on nimensä mukaisesti kuntakohtainen, minkä tähden laajempaa tarkastelua kuntien sopeutumistoimien sääntelystä rakennusjärjestyksessä ei ole mahdollista tehdä tämän tutkimuksen puitteissa. Rakennusjärjestys ohjaa enemmän konkreettista rakentamista kuin maankäyttöä kaupungeissa. Osa ilmastonmuutokseen sopeutumisesta toteutuu kuitenkin myös rakennuskannan muutoksilla ja erilaisilla teknisillä valinnoilla. Rakennusjärjestyksellä voidaankin nähdä konkreettista merkitystä primaarisiin uhkiin varautumisessa, esimerkiksi tulvasuojelussa.²¹¹ Laajamittainen sopeutumistoimien toteuttaminen edellyttää kuitenkin rakennusjärjestystä laajempaa sääntelykokonaisuuksien muuttamista. Esimerkkeinä kuntien rakennusjärjestyksistä voidaan mainita Helsingin ja Tampereen kaupunkien rakennusjärjestykset. Kummassakaan ei mainita ilmastonmuutosta mutta rakentamisen sopeuttamisesta on useita kohtia molemmissa rakennusjärjestyksissä.²¹² Rakentamisen sopeuttamisessa on keskeisesti rakennusjärjestyksissä kuitenkin kyse rakennuksen sopeutumisesta ympäristöön esimerkiksi rakennuskannan aikakauden mukaisesti, eikä ilmastonmuutoksen kannalta. Rakennusjärjestykset voisivat määrätä jo nyt huomioimaan rakentamisessa alueille tyypillisiä ja tulevia muutoksia, mutta tätä keinoa ei ole otettu vielä täysimittaisesti käyttöön. Erilaisia rakentamisen energiaratkaisuja ja esimerkiksi tulvankestävyyttä säännellään tarkemmin Suomen rakentamismääräyskokoelmassa, joka on tarkoitus

²¹⁰ Rintamäki s.97 mukaan viranomaisella on aina viranomaisasemaan liittyvät tietyt velvollisuudet ja lojaliteettivaatimukset yksittäisten kansalaistenkin suuntaan, mikä vaikuttaa maankäyttösopimuksen laadintaan sekä ehtoihin.

²¹¹ Seppälä s.21

²¹² Helsingin kaupungin rakennusjärjestys. Helsingin kaupunki – rakennusvalvontavirasto, Tampereen kaupungin rakennusjärjestys. Tampereen kaupunki – rakennusvalvontavirasto.

päivittää vuonna 2018. Rakentamisen sopeuttaminen saattaa tulla siis sääntelyn alaiseksi jo lähivuosina.

5.1.3 Johtopäätökset nykyisten keinojen riittävydestä

Tulviin varautuminen kuvastaa hyvin viranomaistoiminnan tämän hetkisiä valmiuksia tulevien sopeutumistoimien kannalta. Tulvat ja vedenkorkeuden nouseminen on tunnistettu jo useita kymmeniä vuosia rakentamista uhkaavana tekijänä.²¹³ Tulviin varautumisesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennuspaikalle asetettavien vaatimusten kannalta.²¹⁴ Kiinteistön tulee siis olla rakentamispaikan valinnan ajankohdan tietojen mukaan suojassa tulvalta. Sääntely on hyvin kiinteistö- ja tapauskohtaista ja perustuu aina lyhyen aikavälin uhka-arvioon. Tulvasääntelyä tapahtuu toki muuallakin kuin lain tasolla: ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö suosittavat kuntia käyttämään tulvavahinkotyöryhmän kokoamaa suositusta ylimmistä vedenkorkeuksista ja sortumariskeistä ranta-alueille rakennettaessa.²¹⁵ Sääntelyä esiintyy siis lain tasoisena, mutta näkemys laissa on suppea eikä kehota varautumaan tuleviin ja mahdollisesti ennakoimattomiin uhkiin. Viranomaistalolle tietoa on jaettu myös soft law -tasoisesti, mutta tieto saattaa jäädä viranomaistalolle, eikä yllä käytäntöön ja kuntalaisten tietouteen. Suurtulvatyöryhmä on esittänyt keskeisenä toimenpide-ehdotuksenaan, että asutus tulisi suojata tulvilta ottamalla käyttöön yhtenäinen riskitaso tulvariskien hallinnan osalta. Raportissa esitetään myös, että nykyinen asutus suojattaisiin tarveharkinnan ja mahdollisuuksien mukaan.²¹⁶

Tulviin (ja ilmastonmuutokseen yleisesti) varautumisesta on siis olemassa runsaasti tietoa ja erilaisia työryhmäselvityksiä, joita on annettu eri viranomaistalolle jo kymmeniä vuosia. Lain tasolle tämä tieto on kuitenkin siivilöitynyt suppeaan ja kapea-alaiseen muotoon, eikä riitä velvoittavuudestaan huolimatta takaamaan riittävää sopeutumisen tasoa. Varautuminen tehdään siis tämän hetkisten uhkakuvien perusteella, ei tulevien muutosten perusteella. Ennakollisen varautumisen haasteena on toiminnan oikeutus sekä viranomaisten että asukkaiden näkökulmasta, mutta maankäytön ennakoivilla muutoksilla voitaisiin saavuttaa merkittäviä säästöjä sekä taloudellisesti että inhimillisten resurssien osalta.

²¹³ Ympäristöministeriö on ohjannut kuntien tulvasuojelua jo vuonna 1984 antamalla ns. kuntakirjeen, jossa kuntia on kehoitettu huolehtimaan, että rakennuksia sijoiteta niin alhaalle, että syntyy uhka tulvariskien syntymisestä.

²¹⁴ MRL 17:116

²¹⁵ Tulvavahinkotyöryhmän muistio MMM 2006:16, s.25

²¹⁶ Suurtulvatyöryhmän loppuraportti. 2003, s. III

5.2 Tulevien haasteiden edessä – uusia ohjauskeinoja

Tässä kappaleessa esittelen ympäristöoikeuden klassisen ohjausjaottelun mukaisesti jaoteltuna mahdollisia ohjauskeinoja tulevan lainsäädännön ja viranomaisten toiminnan kannalta.²¹⁷ Jaottelu on paikoitellen harhaanjohtava, koska esimerkiksi yllä kuvatun synergian takia eri ohjauskeinojen sijoittelu vain yhteen kategoriaan ei enää päde. Jaottelun käyttämisellä on kuitenkin pyritty kuvaamaan ohjauskeinon ensisijaista luonnetta ja pääasiallista vaikutustapaa, vaikka monet alla kuvatuista keinoista voitaisiin sijoittaa myös muihin kategorioihin. Ilmastonmuutokseen sopeutumisesta on vielä erittäin vähän oikeustieteellistä kirjallisuutta, minkä tähden instrumentit ovat kirjoittajan kehittämiä tai muunnelmia olemassa olevista ohjauskeinoista.

5.2.1 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjauksen rooli oikeudellisena ohjauskeinona perustuu vapaaehtoisuuden ja myötämielisyyden lisäämiseen.²¹⁸ Toisaalta haasteena ei ole vain väestön tiedon puute vaan myös viranomaisten. Erityisesti paikallistason viranomaisille on lankeamassa paljon vastuuta muutosten ohjauksesta ja toteuttamisesta, mutta luonnontieteellistä tai oikeudellista tietoa ei osata integroida omaan virkatoimintaan. Toimeenpano jää muutoksissa vajavaiseksi tiedon puutteen takia. Tällä hetkellä suhtautuminen ilmastonmuutokseen vaihtelee suuresti Suomessa, eikä käsitystä tulevien muutosten laadusta ja nopeudesta ole.²¹⁹ Jos päätöksenteko koetaan ylhäältä annettuna, sen sopeuttaminen omaan elämään on haasteellisempaa jo päätösten koetun hyväksyttävyyden takia. Informaatio-ohjaus onkin keinona lähinnä muita ohjauskeinoja täydentävä ja sen kautta voidaan saavuttaa muiden, kajoavien instrumenttien käytölle hyväksyntää. Informaatio-ohjaus voi ideaalilanteessa tuottaa sopeutumistoimia myös vapaaehtoisuuden keinoin eikä vain justifikaatiota lisäämällä.

Alankomaissa tietoa on pyritty lisäämään sekä väestön että viranomaisten osalta erilaisin tietoportalein, esimerkiksi Knowledge for Climate Research Programme -sivustolla, joka tarjoaa kootusti eri yliopistojen tuottamaa tieteellistä tietoa sopeutumistoimista eri elämän osa-alueilla.²²⁰ Suomessa tietoa on julkaistu erilaisissa ministeriöiden

²¹⁷ Ympäristöoikeuden klassisesta ohjauskeinojaottelusta ks. Kuusiniemi et al. s.97-113

²¹⁸ Informaatio-ohjauksen roolia pyritään vahvistamaan valtionhallinnon osalta; erityisesti tämä korostuisi aluehallinnon ohjaamisessa. (Ympäristöministeriön raportteja 20/2013)

²¹⁹ Suomalaiset kokevat olevansa erittäin tietoisia ilmastonmuutoksen vaikutuksista, mutta samaan aikaan suurin osa kokee, että torjuntatoimilla ei ole vaikutusta esimerkiksi talouteen. (Erityinen eurobarometri 313)

²²⁰ <http://www.knowledgeforclimate.nl/>

julkaisemissa tiedotelehtisissä ja yksinkertaistetuissa julkaisukokoelmissa, mutta koottua, poikkitieteellistä tietoa on haastava löytää.

Informaatio-ohjauksen onnistuessa väestö on tietoinen omista ilmasto-oikeuksistaan ja osaa toimia myös ilman välitöntä viranomaisohjausta. Tiedon lisääntyminen on johtanut Alankomaissa siihen, että kansalaiset ja Urgenda-järjestö haastoivat maan hallituksen oikeuteen hiilidioksidipäästöjen puutteellisesta torjumisesta. Asia käsiteltiin Haagin alioikeudessa, jossa hallitus hävisi kanteen. Tuomioistuin perusteli ratkaisua sillä, että valtioiden tulee tarjota kansalaisilleen suojaa, mikä ei onnistu nyt puutteellisesti toteutetuilla toimilla.²²¹ Julkisen vallan käyttäjillä nähtiin tapauksessa vastuu suojata väestöä myös abstrakteilta, tulevaisuudessa tapahtuvilta tapahtumilta. Analogiana tästä voidaan johtaa valtioiden velvollisuus toteuttaa sopeutumistoimia, koska ne suojaavat kansalaisia paremmin kuin vain välttämättömimmät torjuntatoimet. Tämän tyyppinen kansalaisaktiivisuus on levinnyt tapauksen myötä myös Kanadaan, jossa erilaiset järjestöt ja kansalaiset ovat nostaneet saman tyyppisiä kanteita hallitustaan vastaan. Toistaiseksi tämä ei ole Kanadassa johtanut tuomioihin, sillä tuomioistuimet ovat katsoneet, että ilmastonmuutokseen liittyvät tapaukset eivät ole niiden tuomiovallassa.²²² Kanteiden voidaan kuitenkin olettaa lisääntyvän tulevaisuudessa, jolloin tuomioistuinten tulee harkita uudelleen toimivaltansa laajuutta. Informaatio-ohjaus voi asettaa näin myös hyvin omaksuttuna uusia tavoitteita julkiselle vallalle ilmastonmuutoksen torjumisessa ja sopeutumisessa.

5.2.2 Taloudellinen ohjaus

Nykyisessä maankäyttöjärjestelmässä on olemassa kehittämiskorvausjärjestelmä, jossa maanomistajalle määräytyy kustannuksia sen mukaan, miten tämä hyötyy kaavan toteutuksesta.²²³ Lainsäädännössä on siten jo valmiiksi käytössä instrumentti, joka mahdollistaa kustannusten jakamisen julkisen tahon ja maanomistajan välillä silloin, kun jokin maankäyttötoimenpide tuo selkeästi hyötyä yksityiselle.²²⁴ Sopeutumistoimilla voidaan nähdä olevan investointipainotteisia ominaisuuksia: alkuinvestointien tulee olla merkittävät, mutta kvartaaleja pidemmällä tarkastelulla jo tehdyt ja investoidut

²²¹ Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands C/09/456689 / HA ZA 13-1396

²²² LexisNexis Legal Newsroom: Climate Change. The Dutch Climate Case

²²³ MRL 91 c §

²²⁴ Oikeuskäytännössä on käyty keskustelua siitä, tuleeko kehittämiskorvaus määrätä erillisenä vai voiko sen suuruus olla huomioituna kiinteistön myyntihinnassa (Turun HAO 16.02.2012 12/0043/1). Kustannusten käytännön korvaaminen voisi siten olla mahdollista myös kiinteistökaupassa muuten kuin suoraan kehittämiskorvausjärjestelmää käyttäen. Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa kustannusten jakautumiseen tulisi kehittää erilaisia tapoja kustannusten käytännön kattamiseen.

toimenpiteet kääntävät tilanteen taloudellisesti voitolliseksi. Jos hyödyn saamista voitaisiin tarkastella vuosikymmenien tarkastelujaksolla, voitaisiin havaita maanomistajalle koituvia hyötyjä suoritetuista sopeutumistoimista.

Koska kehittämiskorvauksen maksaminen perustuu kaavan toteuttamiseen, voisi kaavamerkintöjen muokkaamisella olla vaikutusta jo nykyisenlaisen kehittämiskorvauksen maksamiseen. Jos ”ilmastonmuutos”-kaavamerkintä olisi voimassa olevassa asemakaavassa, mahdollistaisi se sopeuttamistoimien toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten jaon maanomistajan kanssa. Tämä edellyttäisi muutoksia kaavamerkintöihin, mutta ei muutosta kunnan oman vallan käyttöön. Harkintavallan laajentamisella voisi olla mahdollista toteuttaa tiettyjä turvaavia toimia kunnan alueella jo nykyisen harkintavallan perusteella.²²⁵ Uusi kaavamerkintä vaatisi hallinnollisten muutosten lisäksi myös runsaasti lisäkoulutusta itse kaavoittajille, jotta kaavamerkintää osattaisiin käyttää tilanteissa, joissa tiettyjä kiinteistöjä vasta uhkaa teoreettinen sopeutumisen tarve.

Kehittämiskorvauksesta voitaisiin kehittää samassa hengessä sopeutumistoimiin kannustava järjestelmä. Tällä hetkellä sopeutumistoimien toteuttamiseen ei ole suoraan laissa pakottavaa säännöstä, minkä tähden erilaiset vapaaehtoisuuteen ja kannustamiseen perustuvat toimintatavat saattavat johtaa tehokkaampiin lopputuloksiin kuin heikosti perusteltujen pakkokeinojen käyttö.²²⁶ Informaatio-ohjauksella on tässä toiminnassa merkittävä rooli. Tässä uudenaikaisessa järjestelmässä maanomistaja, joka varautuisi ennakolta tarvittaviin sopeutumistoihin, saisi haitan jälkikäteen korjaamisen ja ennakoimisen välisen erotuksen itselleen ”kehittämiskorvauksena”. Kehittämiskorvausta on voitu myös käsitellä arviosummana,²²⁷ mikä mahdollistaisi tulevaisuuteen suuntautuvan kustannusten säästön arviomääräisen summan käyttämisen kannustinsummana *de lege lata* hengessä. Todennäköisesti järjestelmässä jäisi kuitenkin myös yksityiselle taholle maksettavaa, mikä edellyttäisi myös yksityisen halukkuutta osallistua ennakkolisiin torjuntatoimiin. Järjestelmää voitaisiin soveltaa erityisherkkien alueiden ja esimerkiksi energiantuotannon kannalta avainalueiden kehittämiseen vapaaehtoisuuden keinoin. Kehittämiskorvausjärjestelmässä maanomistajan

²²⁵ Kunnan harkintavallan laajuus ei kuitenkaan ole selvää, vaan tapauskohtaista. Kunnanvaltuuston harkintavallan rajoja on pohdittu esim. KHO:2015:116

²²⁶ Toisaalta esimerkiksi METSO-ohjelmaa on arvosteltu nimenomaan vapaaehtoisuudesta: vapaaehtoisuuden korostumisen takia suojelun alueellinen optimoiminen toimii heikosti eivätkä määräaikaisten rauhoitukset pysty turvaamaan suojelutavoitteita esim. vanhojen metsien ja soiden suojelussa (Suomen ympäristö 5/2013 s.42)

²²⁷ HE 167/2002, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

vapaaehtoisesti toteuttamia toimia voitaisiin arvioida nykyisen kehittämiskorvausjärjestelmän vaatimusten kautta.²²⁸ Nykyisestä järjestelmästä voitaisiin hyödyntää merkittävän hyödyn vaatimusta, sekä korvauksen määrän sitomista arvonnousuun. Nykyisessä järjestelmässä laadittavan asemakaavan tulee tuottaa maanomistajalle merkittävää hyötyä, joka ilmenee maan kohonneena arvona.²²⁹ Vastaavasti toteutettujen sopeutumistoimien voitaisiin vaatia tuottavan merkittävää hyötyä²³⁰, jotta kehittämiskorvaus maksettaisiin. Korvauksen määrä on sidottu kehittämiskorvauksessa kiinteistön kokeman arvonnousun suuruuteen.²³¹ Tutkielmassa on jo aiemmin tuotu ilmi, että ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt kiinteistöjen hintoihin vapailla markkinoilla. Julkisen vallan maksaman korvauksen sitominen arvonnousuun on kuitenkin mielekästä vain käänteisesti; jos arvo ei nouse odotetulla tavalla, kompensoidaan toteutettuja toimia julkisin varoin.

Haasteena kehittämiskorvausjärjestelmän luomisessa olisi maan käyttötarkoituksen muuttuminen ennen konkreettisia muutoksia ilmasto-olosuhteissa.²³² Maan käyttötarkoitus saattaisi useamman kymmenen vuoden kuluessa muuttua sekä yksityisestä aloitteesta että julkisesta tarpeesta. Tällöin jo tehdyt sopeutumistoimet ja niistä maksettu korvaus olisi toteutettu turhaan. Ongelmaa tuskin voidaan poistaa kokonaan lainsäädännön ja hallinnon keinoin, koska maan käyttömuotojen muutosten jarruttaminen voisi osaltaan heikentää sopeutumistoimien toteuttamista taas muilla alueilla. Ongelma onkin sekä taloudellinen, että sopeutumistoinellinen: toisaalta korvausta on maksettu turhaan ja verovarot käytetään näin hyödyttömästi, toisaalta tietyllä kiinteistöllä ei siten saavuteta tarvittavia sopeutumistoimia, mikä voi haitata myös muita kuin kyseessä olevaa kiinteistöä. Konkreettinen taloudellinen haitta jäänee marginaaliseksi, jos kehittämiskorvausta käytettäisiin tarpeeksi laajasti; jos toimista

²²⁸ Kehittämiskorvausjärjestelmän vaatimukset eivät tosin ole aivan selvät järjestelmän nykykäytössäkään. Merkittävän hyödyn vaatimuksen sisältöä on kuitenkin pidetty käsitteenä epäselvänä, verrattuna esimerkiksi myös kehittämiskorvauksen kriteerinä olevaan rakennusalan lisääntymiseen (PeVL 53/2002 vp)

²²⁹ Hovila 2013 A s.146

²³⁰ Merkittävän hyödyn arvioinnissa haasteena on, kuka nähdään tilanteessa hyödyn saajana. Kiinteistön omistaja saa hyötyä arvonnousun ja turvallisuuden kautta, kuten myös hänen naapurinsa. Ovatko hyödyn saajat laajemmin koko yhteiskunta, vai mahdollisesti jopa tulevat sukupolvet? Abstraktin, tulevaisuuteen suuntautuvan hyödyn arviointi sisältää runsaasti myös filosofisia aineksia eikä tässä tutkielmassa ole valitettavasti mahdollista paneutua asiaan tarkemmin.

²³¹ Hovila 2013 A s.146

²³² Sopeutumistoimien toteuttamisessa tilanne olisi se, että olisi olemassa hallintopäätös ja maan käyttömuodon ei haluttaisi muuttuvan. Kääntäen vastaava tilanne on ollut Vuotoksen tekoaltaan tilanteessa, jossa maan käyttömuotoon haluttiin tehdä muutos ennen virallista päätöstä. Tällöin eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että muutos voidaan aloittaa vasta päätöksen jälkeen (OA 28.6.1993, Dnro 694/4/92 ja OA 22.11.1995 Dnro 1700/4/94). Ratkaisut antavat perustaa sille, että ympäristön tilaa koskevat päätökset sitovat maan käyttömuodon päätöksen mukaiseksi.

toteutuu esimerkiksi 80 %, on saavutettu taloudellinen etu silti merkittävä, vaikka osassa kiinteistöjen jouduttaisiin turvautumaan torjuntakeinoihin toteutumattoman sopeutumisen sijasta. Instrumentin haasteena tulisivat olemaan myös omistajavaihdokset. Hyöty ja kustannukset olisivat sidoksissa tiettyyn kiinteistöön, minkä tähden mahdollisesti eri henkilö joutuisi maksamaan sopeutumiskustannukset, muiden tahojen korjatessa hyödyn. Jo suoritettavat korvaukset ja tulevat hyödyt tulisivatkin järjestellä markkinatalouden mekanismein, kun tulevaa hyötyä saavan tontin arvo nousisi kiinteistömarkkinoilla.

Kehittämiskorvausjärjestelmä pyrkii irtaantumaan nykyisestä jo sattuneiden vahinkojen korvaamiseen perustuvasta menettelystä, johon nykyinen vahingonkorvausoikeus perustuu.²³³ Justifikaatiota tämän kaltaiseen menettelyyn voisi saada valtakunnallisista strategioista, jotka asettavat viranomaisille toimintavelvoitteita, vaikka lakimuutoksia strategioiden takia ei olekaan toistaiseksi annettu.²³⁴ Myös MRL on periaatetasolla joustava ja voisi sallia tämän kaltaisen kannustimen. Menettelyllä ei säädettäisi yksilöille uusista velvollisuuksista, vaan kyseessä olisi kannustava järjestelmä. Toteuttaminen voisi siten olla mahdollista kunnan oman hankkeen ja viranomaisten harkintavallan vapauden kautta.

Vaikka menettely näyttäytyy vapaaehtoisena, tietyissä erityisen riskialttiissa kohteissa menetelmä toimisi kuitenkin eräänlaisena taloudellisena hirttosilmukkana, jolla kannustetaan melko kärkevästi mukauttamaan oma maankäyttö ilmastonmuutoksen kannalta kestävämmäksi. Kustannukset voisivat käydä yksityiselle melko raskaiksi ilman julkista tukea. ”Hirttosilmukan” tehoa vähentäisi kiinteistön käyttöä uhkaavien muutosten ilmeneminen vasta vuosia myöhemmin. Kaikilla maanomistajilla ei ole taloudellista halua helpottaa esimerkiksi perikuntansa taloutta ennakkolisilla sijoituksilla. Korvauksen kytkeminen arvonnousuun nykyisen järjestelmän käänteisellä muodolla (korvausta saisi, jos arvo ei nousisi odotetusti) toimisi myös toisaalta kannustimena, toisaalta hirttosilmukkana. Sopeutumistoimien toteuttamisella kiinteistöistä saatavan rahallisen hyödyn voisi varmistaa, jos toteutettavat toimet täyttäisivät yllä kuvatun merkittävän hyödyn kriteerin.

²³³ Järjestelmä pyrkii muutenkin irtautumaan vahingonkorvausoikeuden järjestelmästä, jossa vahingon tulee esimerkiksi tuottamuvastuussa olla ennakoimaton, tullakseen korvattavaksi. (Mielityinen s.341) Ilmastonmuutoksen suhteen vahinko-käsitettä tulisi muutenkin kehittää, koska ”vahinkojen” esiintyvyys ja varmuus tulevat kasvamaan, ja myös tapahtumapaikat ovat ennakoitavissa melko hyvin.

²³⁴ Esimerkiksi kansallinen sopeutumisstrategia asettaa vaatimuksia valtion viranomaisten toiminnalle, mutta ei yksityisille tahoille. Myös ilmastolain velvoittavuus noudattaa tätä kaavaa.

Kiinteistöverolaissa säädetään tällä hetkellä korotetusta kiinteistöverosta rakentamattomalle tontille.²³⁵ Verotuksen tausta-ajatuksena on tehostaa maankäyttöä; tällä sääntelyllä on sanktioitu passiivisuus.²³⁶ Säännöksen taustalla on pyrkimys, että rakennuskelpoisen asuntorakentamiseen kaavoitetun alueen omistajat ryhtyisivät joko itse rakentamaan tai luovuttamaan maan sellaisille, jotka ovat valmiit rakentamaan.²³⁷ Analogiana rakentamista voidaan tässä tarkoituksessa ajatella myös sopeutumisenä ja siihen liittyvänä rakentamisena. Tämän kaltaisen sanktion käyttämisestä voitaisiin harkita myös tonteille, joilla ei ole toteutettu riittäviä ilmastonmuutokseen sopeutumistoimia. Kyseessä olisi useissa tapauksissa jonkinlainen rakentaminen (tulvavallit, pengerrys, riittävä vedensiirtokyky, sähkö- ja putkilinjojen suojaus, rakennusten suojaaminen), minkä tähden tämän kaltainen passiivisuus rinnastuisi kiinteistön rakentamattomuuteen. Uusi veronkanto vaatisi uutta lainsäädäntöä, ja kyseessä on myös veropoliittinen ratkaisu. Kehittämiskorvauksen rinnalla voitaisiin käyttää myös taloudellista keppiä, mikä kannustaisi näennäiseen vapaaehtoisuuteen liittyvien järjestelmien käyttöön.

5.2.3 Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus

Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus korostuu maankäytön muutoksissa, koska maankäytön hallinta ja muutokset ovat viranomaissääntelyn piirissä tiukasti. Taloudelliset ohjauskeinot olisivat esittämässäni ratkaisuisissa myös viranomaisten vallassa, mikä asettaisi viranomaisten harkintavallalle ja toiminnalle suuria vaatimuksia hallinnollisen ohjauksen ja taloudellisen ohjauksen yhteensovittamisesta. Ohjausta voidaan antaa usean eri portaalla viranomaisen taholta, koska myös ohjaavia ja toimivaltaisia viranomaisia on useassa eri portaassa ja organisaatiossa.²³⁸ Ohjauksessa tulisi korostua kokonaisuuden toimivuus ja annettavan ohjauksen johdonmukaisuus.

Eräs keskeinen kunnan väline pitkälliseen maankäytön ja maapolitiikan suunnitteluun on maankäyttöstrategia. Maankäyttöstrategioiden käytöllä voi olla roolinsa myös sopeutumistoimien integroimisessa. Kunnalliset maankäyttöstrategiat ohjaavat osaltaan kehittämiskorvauksen ja maankäyttösopimuksen välistä käyttöä ja painopistettä osana

²³⁵ KVL 12 a §

²³⁶ Korotetun kiinteistöveron perusteena on pidetty oikeuskäytännössä myös sitä, että kyseisille rakennuspaikoille on mahdollista rakentaa pelkästään kiinteistönomistajan omien toimenpiteiden perusteella (Turun HAO 13.02.2012 12/0089/3). Tämä merkitsisi sopeutumistoimien suhteen sitä, että kiinteistön käyttö julkisen vallan toteuttamiin sopeutumistoiimiin ei voine olla mahdollinen yhtä aikaa korotetun kiinteistöveron kanssa.

²³⁷ HE 100/1999

²³⁸ MRL:n mukainen ohjaus on jakautunut kaavoituksessa maakunnanliitolle ja kunnalle, mutta muista viranomaistahoista myös esimerkiksi valtioneuvosto, ministeriöt ja ELY-keskukset vaikuttavat vahvasti maankäytön ratkaisuihin.

kunnan maapolitiikkaa.²³⁹ Kehittämiskorvauksen uusi sovellusmuoto (”kehittämiskorvaus”) on esitelty tässä tutkielmassa aiemmin. Maankäyttöstrategian ja tämän uuden instrumentin yhteiskäytöllä voidaan saavuttaa pidemmän aikavälin vaikutuksia kuntien maapolitiikassa, ja kunta on melko vapaa tekemään ilmastonmuutoksellisia lisäyksiä maankäyttöstrategiaansa.²⁴⁰ Koska valtakunnallisella tasolla on jo tällainen strategia, voitaisiin jopa väittää, että kunta olisi velvollinen tekemään lisäykset.²⁴¹ Valtakunnalliset tavoitteet – kuten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet – velvoittavat viranomaistahoja, mikä osaltaan luo velvoitteita myös vanhojen toimintamallien uudistamiselle. Kuntien maankäyttöstrategia on eräs konkretisoinnin välineistä valtakunnallisille ja kansainvälisille tavoitteille. Kehittämiskorvaus olisi tässä ehdotetuista uusista instrumenteista eräs helpoimmista käyttöönotettavista esimerkiksi maankäyttöstrategian kautta, koska kyseessä olisi kannustinjärjestelmä, joka ei asettaisi yksityisille tahoille raskaita velvoitteita. Maankäyttöstrategia olisi kunnallisten viranomaisten työkalu, jolla voitaisiin ohjata tämän korvauksen käyttöä keskeisillä alueilla suunnitelmallisesti ja käyttäen yhtenäistä tulkintaa korvauksen myöntämisperusteista. Maankäyttöstrategiaan liittyy myös vahva poliittinen konteksti: oikeudellisesti velvoittamattomaan välineeseen voidaan sitoutua jos poliittinen tahto näin määrää. Jo strategian suunnittelussa tulisi sitoutua oikeudellisesti kestäviin ratkaisuihin.²⁴² Maankäyttöstrategian valjastaminen sopeutumistoimien toteuttamiseen ei siten olisi sen nykyisen käytön valossa vierasta. Sopeutumistoimiin liittyy yhtä lailla voimakas poliittinen lataus, mutta kunnallisen itsehallinnon ansiosta strategialla voitaisiin toteuttaa myös poliittisesti värittyneitä oikeudellisia tavoitteita.

Analogiana maankäyttöstrategioiden kehittämisestä voidaan esittää, että niille maanomistajille, joille ilmastonmuutokseen sopeutumisesta koituu merkittävää hyötyä, ovat velvollisia sopeuttamaan maankäyttönsä valtakunnallisten strategioiden ja paikallisten tarpeiden mukaiseksi. Nykyinen laki velvoittaa maanomistajaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jos tälle koituu asemakaavasta merkittävää hyötyä²⁴³. Tätä merkittävän hyödyn saamista ja maksettavia korvauksia on esitelty

²³⁹ Hovila 2013 A s. 38

²⁴⁰ Skotlannin ilmastolaissa (Climate Change (Scotland) Act 2009) maankäyttöstrategioiden soveltamisesta ilmastonmuutokseen sopeutumiseen on säädetty suoraan lain tasoisesti.

²⁴¹ Yllä kuvatusti kansallinen sopeutumisstrategia velvoittaa kuitenkin vain valtion viranomaisia, ei kuntia. Strategioiden rooli soft law -lähteinä on kuitenkin poikkeava, ja ympäristöoikeudessa soft law -lähteiden merkittävyys tulisi tunnistaa muista oikeudenaloista poiketen (ks. soft law’n velvoittavuudesta ympäristöoikeudessa Määttä 2005)

²⁴² Hovila 2013B s.4-5

²⁴³ MRL 91 a §

tutkielmassa jo aiemmin, mutta myös maankäyttöstrategioiden tuottama hyöty voisi nousta uudeksi työkaluksi kaavoituksesta saatavan hyödyn rinnalle.

Asemakaavassa voidaan nykyisessä järjestelmässä osoittaa kehittämisalueita.²⁴⁴ Rakennettu alue voidaan nimetä kehittämisalueeksi, jos se vaatii uudistamista, suojelemista, elinympäristön parantamista, käyttötarkoituksen muuttamista tai muuta yleistä tarvetta toteuttavia toimenpiteitä. Kehittämisalueeksi nimeämisen ehtona rakentamattomalla alueella on kehittämisalueen tarve asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä. Alueella tulee olla myös erityisten kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteiden tarve maanomistuksen pirstoutuneisuuden, kiinteistöjaotuksen hajanaisuuden tai muun vastaavan syyn takia.²⁴⁵ Kaupunkien sopeutumisen kannalta rakennettujen alueiden kehittämisen tarkastelu on mielekkäämpää, koska vaativimpien sopeutumistoimien eteen joutuviissa rannikon kaupungeissa on hyvin vähän rakentamatonta alueita, jotka soveltuisivat kehittämisalueiksi.²⁴⁶ Ilmastonmuutokseen sopeutuminen täyttää lain määritelmää venyttämättä tarpeen uudistamiselle, elinympäristön parantamiselle, käyttötarkoituksen muuttamiselle sekä muille yleisen tarpeen vaatimille toimenpiteille. Kehittämisalueiden käytön laajentaminen sopeutumistoimien kannalta vaatisi viranomaisilta uudenlaista hallinnollista toimintaa sekä toimintatapojen yhtenäistämistä esimerkiksi maankäyttöstrategian kautta.

Kaavoitus ja kaavamerkinntät ovat merkittävä osa maankäyttöä sekä viranomaistoiminnan kannalta, että kunnan asukkaiden tiedonsaannin ja osallistumisoikeuksien kannalta. Kaavamerkinntöissä ei ole käytössä ilmastonmuutoksen sopeutumisalueita osoittavia merkintöjä. Kaavamerkinntöihin tulisi saada mahdollisuus osoittaa jokin alue sopeutumistarvealueeksi – tämä mahdollistaisi sekä pitkän aikavälin suunnittelun maankäytössä, että myös tiedottamisen yksityisille tahoille maankäyttöön kohdistuvista suunnitelmista ja tulevista rasitteista.²⁴⁷ Tällä hetkellä esimerkiksi rantatontteja ostavat tekevät valintansa todennäköisesti ilman tietoa tarvittavista sopeutumismuutoksista.²⁴⁸ Ilmastonmuutoksen asettaminen kaavamerkinntäksi on eräänlainen variaatio

²⁴⁴ MRL 15 luku

²⁴⁵ MRL 15:110

²⁴⁶ Jo HE 101/1998 mukaan kehittämiskorvausmenettelyä on tarkoitus kehittää ja lakiin kirjattujen erityisjärjestelyjen valikoimaa on mahdollista täydentää tulevaisuudessa. Kehittämiskorvausjärjestelmä ja ilmastonmuutos voisivat saada institutionaalista tukea siten myös jo nykyisen lainsäädännön tarkoituksesta, vaikkei toistaiseksi itse sääntelystä.

²⁴⁷ Kaavoitus on julkista sekä viranomaisen tekemänä hallintopäätöksenä että osana kiinteistötietojärjestelmää.

²⁴⁸ Monelle maanomistajalle sopeutumistoimet ovat kaukana tulevaisuudessa, eivätkä haitanne heidän maanhankintasuunnitelmiaan. Osaltaan juuri tämä korkeintaan elinikään rajoittuva ajattelu on johtanut nyt tapahtuviin suuriin muutoksiin ilmastossa.

kehittämialueesta, mutta kaavamerkintä toimisi instrumenttina valtakunnan tasolla ja myös yksityiset saisivat sen käytön kautta paremmin tietoa tulevista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Kehittämialue toimisi instrumenttina kuntakohtaisemmin ja itsenäisemmin kuin kaavamerkintä, mutta olisi vaikuttavuudeltaan vastaavasti myös kuntakohtainen ja tulkinnanvaraisempi. Kaavaselostuksessa²⁴⁹ olisi ilmastonmuutoksen sopeutumialue -kaavamerkinnässä mahdollista osoittaa paikallisten olojen erityispiirteitä ja alueelle tarvittavia erityisiä toimenpiteitä, mikä täsmentäisi valtakunnallisia tavoitteita ja tekisi päätöksenteosta läpinäkyvää myös tulevien tahojen osalta. Kunnallisen tason päätöksenteko ei välity helposti muille kuin kunnan alueella asuville, jos instrumenttien käyttö on maan tavasta poikkeavaa.²⁵⁰ Sopeutumistoimien suunnittelussa tulisikin pyrkiä valtakunnallisella tasolla yhtenäiseen tapaan, vaikka paikallisen tason toimijoiden konkreettiset sopeutumistoimet yleensä ovatkin sekä tehokkaampia että hyväksyttävämpi kuntalaisten näkökulmasta. Vaikka kaavoittajien yhtenäinen toiminta olisi sekä yhdenvertaisuuden että sopeutumistoimien näkökulmasta toimivinta, on kaavoituksen mukauttaminen ilmastonmuutokseen tarpeisiin tällä hetkellä ainakin kirjallisuudessa jäänyt yksittäisen kaavoittajan toimien ja harkintavallan alaiseksi.²⁵¹

Maan lunastaminen on myös hallinnollis-oikeudellinen ohjauskeino, vaikkakin se on oikeuksiin ja omistajuuteen kajoava, eikä enää salli yksityisen toimia kiinteistölle vapaasti. Lunastaminen voisi kuitenkin tulla kyseeseen tietyillä erityisherkillä alueilla, joilla on erityistä merkitystä sopeutumisessa ja joilla tehtävillä sopeutumistoimilla saavutetaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti yleistä etua palvelevia tuloksia.²⁵² Yleisen ja yksityisen edun kannalta sopeutumisen vuoksi toteutettavat lunastukset voisivat olla laajuutensa mukaan joko valtioneuvoston tai Maanmittauslaitoksen ratkaistavissa.²⁵³ Pakkolunastamisesta tulisi säätää lailla myös sopeutumistoiminnassa.²⁵⁴ Yleisen tarpeen merkitystä on tässä tutkielmassa pohdittu jo aiemmin.

²⁴⁹ Kaavaselostuksen asettamisesta ja käytöstä säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksessa 895/1999 (MRA)

²⁵⁰ Kunnan tulee ilmoittaa vireilletulosta mahdollisuuksiensa mukaan myös sähköisesti kunnan verkkosivuilla Internetissä (MRA 32 a §), mutta koska pakottava sääntely kohdistuu vain paikalliseen tiedottamiseen, jäävät osallistumisoikeudet laajemmin toteutumatta ilman kunnan aktiivista ja osallistavaa roolia.

²⁵¹ Wahlgren s.10

²⁵² Kuusiniemi & Peltomaa (s.110) ovat kuitenkin katsoneet, että yleisen tarpeen olemassaolon toteaminen perustuu arvostuksiin; yleisiä tarpeitakin ilmenee lisää yhteiskunnan tehtävien monipuolistuessa. Yleisen tarpeen käsite lähestyykin tässä yleisen edun käsitettä. Arvostusten muuttuessa myös lunastuserusteet kehittyvät.

²⁵³ LunL 5 §

²⁵⁴ PL 15 §

Sopeutumisstrategioiden punninnassa yleisen tarpeen merkitystä tulee tarkastella kuitenkin myös tulevien sukupolvien kannalta. Punninta yksityisen edun loukkauksen ja yleisen tarpeen välillä tulee tehdä tulevien sukupolvien etujen kannalta laajemmin, kuin harkintaa on nyt totuttu tekemään. Tulkinta on laajentava, mutta sopusoinnussa kestävä kehityksen periaatteen kanssa. Yleisen tarpeen laajentavassa tulkinnassa myös maaperä ja kiinteistöjen käyttö nähdään resurssina, joka tulee säästää tuleville sukupolville.²⁵⁵

Omistamisen dualistista luonnetta voidaan käyttää hyväksi sopeutumistoimien toteuttamisessa. Julkisen vallan käyttäjä voisi perustaa tonttia tai rakennuspaikkana olevaa kiinteistöä varten toista kiinteistöä rasittavan pysyvän oikeuden (rakennusrasite),²⁵⁶ joka palvelisi sopeutumistoimintaa. Menettely ei puuttuisi kiinteistön omistamiseen vaan loisi tiettyjä negatiivisia toimintavelvollisuuksia maanomistajille. Nykyisellään rasitteen perustaminen edellyttää suurimmassa osassa tapauksista, että asianosaiset sopivat siitä kirjallisesti.²⁵⁷ Rasiteoikeuden laajentamiseksi valtio voisi antaa lailla uusia kriteerejä, joiden perusteella rasite voitaisiin perustaa ilman kiinteistönomistajan suostumusta kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimesta. Laissa säädetään tällä hetkellä hyvin rajallisesta listasta toimia, joihin asianosaisten sopimista ei tarvita.²⁵⁸ Nämä kohteet ovat tyypeiltään kiinteistön välitöntä käyttöä ja väestön turvallisuutta koskevia. Analogiana tulevaa lainsäädäntöä varten voidaan ajatella, että monet sopeutumistoimet ovat kiinteistöjen välitöntä käyttöä ja turvallisuutta koskevia. Rasitteiden perustaminen esimerkiksi tulvamuureja, vedenimeyttämisalueita tai viilennyskäytävien rakentamista varten olisi linjassa jo nykyisen lain sisältämän perusajatuksen kanssa.²⁵⁹ Nykyisen kaltaisten pakkorasitteiden suhteen on oikeuskäytännössä esiintynyt näkemys, jonka mukaan asianosaisten suostumusta ei vaadita aina asemakaavan mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi. Tapauksessa KHO 2011:85 perustettava rasite ei täyttänyt lain asettamia vaatimuksia rasitteen perustamiselle, vaikka kyseessä oli lain asettama rasiteoikeus. Tämän tyyppinen kehitys oikeuskäytännössä voisi viitata siihen, että rasitteiden perustaminen selkeän tarpeen vuoksi olisi mahdollista myös ilman suostumusta. Oikeuskäytäntöä aiheesta on kuitenkin niukasti, minkä vuoksi selkeitä johtopäätöksiä asiasta ei voida tehdä. Myös kunnan

²⁵⁵ Tämän tyyppinen resurssien riittävyteen keskittyvä tarkastelu on osa kestävä kehityksen ihmiskeskeistä tarkastelua, jossa resurssija ei pyritä jättämään muille lajeille (Mäntylä s.2)

²⁵⁶ MRL 158 §

²⁵⁷ MRL 158 §

²⁵⁸ MRL 159 §

²⁵⁹ Rakentamisrasitteen tulisi kuitenkin näissäkin tilanteissa edistää tarkoituksenmukaista rakentamista ja kiinteistön käyttöä (ks. aiheesta KHO 2014:139)

tarpeisiin tulisi voida olla mahdollista perustaa erilaisia rakennusrasitteita. Uudenlaisten rasitteiden tulisi kuitenkin olla edelleen tarkoituksenmukaisia rakentamisen ja kiinteistön käytön kannalta, sekä tarpeellisia yhteiskunnan kannalta.²⁶⁰ Nykyinen sääntely asettaa edellytykseksi, että rasiteoikeudesta ei saa aiheutua huomattavaa haittaa rasitetulle kiinteistölle.²⁶¹ Sopeutumistoimirasitteissa huomattavan haitan punninta olisi laajempaa ja aikajänteeltään kauemmas suuntautuvaa kuin nykyinen arviointi. Mitä nyt pidettäisiin huomattavana haittana, ei välttämättä ole sitä enää tulevien rasitteiden suhteen. Arviointi tuleekin tehdä uudenvuoden arvoympäristössä ja verrata haittaa siihen, että sopeutumistoimia ei toteuteta. Sopeutumisrasitteita perustettaisiin todennäköisesti enimmäkseen kunnan hyväksi, mutta myös rasitteet esimerkiksi lähialueen kiinteistöjen hyväksi tulisivat kyseeseen niiden kokeman haitan ja tarpeen mukaisesti.

Ympäristöoikeudessa oikeusperiaatteilla on suuri merkitys oikeudenalan jatkuvan muutoksen ja tilanteiden harkinnanvaraisuuden takia. Maankäyttöoikeuteen voidaan hakea vaikutuksia myös muista ympäristöoikeuden alan periaatteista uuden ja haastavan muutoksen edessä.²⁶² Vesioikeudessa viranomaisen voi toteuttaa väliaikaisia rajoittamistoimia, jos sillä turvataan kiinteistökohtaiset edut ja vesihuollon tarpeet yhteiskunnalle kokonaisuutena.²⁶³ Kyseessä on vesilain piirissä vedenottaminen, joka toimena on lyhykestoinen mutta elinkeino- ja asumistoiminnassa välttämätön. Väliaikaista rakentamiskieltoa tällaisella voimakkaasti laajentavalla tulkinnalla ei voida oikeuttaa, mutta rajoittaminen voisi kohdistua vedenoton tapaan joihinkin yksittäisiin toimintoihin. Esimerkiksi jotkin runsaasti energiaa vievät toiminnat tai välitöntä eroosiohaittaa aiheuttavat toiminnat voitaisiin kieltää esimerkiksi hellejaksojen tai kaatosateiden aikaan. Vesilain säädöksen takana on yleisen edun turvaaminen – yleinen oikeus veteen ohittaa yksityisen oikeuden rajattomaan vedensaantiin.²⁶⁴ Maankäytön ja kaupungeissa tapahtuvien toimintojen rajoittamisella olisi sama tausta; yleisellä edulla on enemmän merkitystä kuin yksittäisen toimijan hetkellisellä tarpeella.

²⁶⁰ MRL 158 § mukaelma

²⁶¹ MRL 158 §

²⁶² Ympäristöoikeus on oikeudenaloista ehkä monitieteisin, ja myös laintulkinta leimaa jatkuva tieteellinen kehittyminen, esimerkiksi tekninen kehitys ja luonnontieteellisen tiedon lisääntyminen voidaan ottaa huomioon normeja sovellettaessa, vaikka lainsäätäjät ei säännöksiä muuttaisikaan (Määttä 2004 s.1098). Siten myös erilaisten oikeudellisten siirännäisten tuominen oikeudenalan sisällä lienee oikeutettua.

²⁶³ Vesilaki 4:10 587/2011 (VL)

²⁶⁴ HE 277/2009 mukaan vedenoton sääntelyssä vaikuttimena on nimenomaan paikallisen vedensaannin turvaaminen, oli kyse sitten vesikaupasta tai vedenottamisesta. Ilmastonmuutoksen osalta esitetty sääntelymukaelma pyrki tähän samaan tavoitteeseen.

Vesilaki sisältää myös säännöksen suoja-alueista vedensaannin turvaamiseksi.²⁶⁵ Suoja-alue määrätään vedenottamon turvaamiseksi ja tarkoituksena on rajoittaa alueen käyttöä veden laadun ja pohjavesiesiintymän antoisuuden turvaamiseksi. Analogiana tästä voidaan kehittää suoja-alue ilmastonmuutokseen tarpeellisten rakenteiden turvaamiseksi. Kyseessä olisi tarveharkintainen päätös, jossa vaaratekijältä edellytettäisiin suhteellisen korkeaa vaaran tasoa. Vesilain instrumentti on luonteeltaan käyttörajoitus, jonka käytön laajuus on sidoksissa siitä annettuun hallinnolliseen päätökseen ja tuon päätöksen olemassaoloon. Hallinnollisen laajuuden joustavuus ja muokattavuus toisi ilmastonmuutoksen suoja-alueeseen sopeutumisen vaatimaa joustavuutta ja paikallisuutta. Suoja-alueinstrumentin ongelmana on tässä kappaleessa aiemmin esiteltyjen instrumenttien tavoin viranomaistoiminnan hajanaisuus ja tiedon puute. Uudenlaisten työkalujen käyttö ilman oikeuskäytäntöä ja vakiintumista on aina haaste julkisen vallan käytössä. Erilaisilla tiedotusvälineillä ja valtakunnan tason käytöllä on mahdollista saada oikeutusta ja hyväksyntää tämän kaltaisille ratkaisuille. Kaikki nykyisen lain instrumentit ovat olleet joskus uusia ja niiden käyttöönotto on ollut haaste. Monet tässä kappaleessa esitetyt työvälineet ovat kuitenkin mukaelmia jo olemassa olevista, minkä tähden siirtymä ei olisi kovin haastava. Laki ja oikeus eivät kehity, jos toiminnassa tulee pidättyä vain totutuissa ratkaisuisissa.

6. Yksityinen ja julkinen vastakkain

Maa – tai kiinteistö, nähdään esineoikeudessa kiinteänä esineenä, vakaana omistamisen kohteena. Maa on myös resurssina rajallinen: pinta-alaa on hyvin vaikea tehdä lisää.²⁶⁶ Maanomistamisella on historiansa takia institutionaalinen asema. Omistaminen on irronnut alkuperäisestä merkityksestään suoranaisten elannon turvaajana maanviljelijöille ja muuttunut merkittäväksi varallisuutta lisääväksi tekijäksi, jolla ei kuitenkaan usein ole kytköstä suoraan hengissä pysymiseen. Yksityisille tahoille maanomistamisella ei ole enää vastaavaa historiallista merkitystä, mutta julkinen valta käyttää edelleen valtaansa ja itsemääräämisoikeuttaan maanomistamisen perusteella –historiallinen painolasti on suuri ja juridiset muutokset hitaita.²⁶⁷ Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa nimenomaan

²⁶⁵ VL 4:11

²⁶⁶ Tulevaisuudessa tämä resurssin rajallisuus saattaa helpottaa, kun esimerkiksi kolmiulotteinen kaavoittaminen myös maan alle mahdollistuu. Kolmiulotteista kiinteistönmuodostamista koskeva hallituksen esitys on laitettu lausunnolle 20.3.2017.

²⁶⁷ Kustaa Vaasa julisti jo vuonna 1542 kaiken asumattoman valtakunnassa sijaitsevan maan kuuluvan Ruotsin kruunulle eikä yksityisille. Valtion harjoittama maanomistuksen monopoli ja vallankäyttö ei siis ole aihepiirinä uusi. Ks. valtion historiallisesta maanomistuksesta ja sen oikeutuksesta Korpijaakko-

yksityinen omistus on haaste, koska julkisen vallan oikeutta puuttua yksityisen omistukseen ja toimiin on rajoitettu omistamisen suojalla ja esimerkiksi lunastamisessa yleisen tarpeen vaatimuksella.

Omistamista voidaan esineoikeudellisesti tarkastella dualistisesti: maata voi hallita ja toisaalta omistaa. Maankäyttöjärjestelmässä erilaiset rekisterijärjestelmät ylläpitävät tämän jaon julkisuutta. Maahan voi saada myös erilaisia erityisiä käyttöoikeuksia, jotka ovat jotakin vähemmän kuin itse hallinta. Nämä oikeudet ovat maan varsinaiselle omistajalle eräänlaisia negatiivisia velvollisuuksia, joissa omistajan tulee pysytellä passiivisena ja sallia tietyt toimet.²⁶⁸ Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa tuleekin ajankohtaiseksi miettiä, voidaanko omistamista tarkastella osakokonaisuutena ja puuttua siten vain osaan omistamisesta. Erilaisilla hallintaan ja rasitteisiin liittyvillä oikeuksilla voisi olla osaltaan mahdollista vaikuttaa konkreettisiin sopeutumistoimiin. Maankäyttö- ja omistusoikeuksiin voidaan puuttua nykyisellä lainsäädännöllä aiemmin tässä tekstissä esitetyillä tavoilla; lunastaminen, vapaaehtoiset luovutukset, etuosto-oikeus ja maankäyttösopimukset toimivat tässä keinoina. Kyseessä ovat tässä tarkastelussa leimallisesti ennakkollisen puuttumisen instrumentit.

Oikeuksien pysyvyys on oikeusjärjestelmälle kivijalka, tästä on säännelty maankäytön suhteen maakaaren kolmannessa luvussa. Oikeuksien pysyvyys tunnustetaan myös muilla oikeudenoilla; maanomistamisen suhteen osittain juuri sen historiallisen institutionaalisen taustan takia. Omistamisen suoja on taattu ihmisoikeuksien julistuksen 17 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus omistaa omaisuutta yksin tai yhdessä toisten kanssa. Keneltäkään ei tulisi myöskään mielivaltaisesti riistää tämän omaisuutta.²⁶⁹ Sopeutumistoimien kannalta käyttökelpoisemman tekstin tarjoaa Euroopan ihmisoikeussopimus. Sopimuksen mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan, paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka

Labba: Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä – erityisesti silmällä pitäen saamelaiden maaomaisuusasiaa.

²⁶⁸ Käyttöoikeudella on kuitenkin rajansa maanomistajan sietämisen kannalta: aiemmin voimassa olleen jakolain (604/1951) aikaan tehdyn ratkaisun KKO:1985-II-109 mukaan käyttöoikeus voitiin irtisanoa, kun sen merkitys haltijalleen oli vähentynyt ja samanaikaisesti sen rasittavuus maanomistajalle oli kasvanut. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta sopeutumistoimien rasittavuutta ja niiden yleishyödyllisyyttä tulee verrata oikeutetun lopputuloksen löytämiseksi.

²⁶⁹ Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948

ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.²⁷⁰ Toisaalta kyseinen julistus suojaa yksityistä omistamista, toisaalta se takaa julkiselle vallalle puuttumismahdollisuuden, jos perusteet ovat tarpeeksi hyvät. Aiemmin tässä tekstissä esitettyjä julkisen vallan keinoja saada maata haltuunsa tulee siis verrata tähän yleisen edun nimissä toteutettavaan oikeuteen – ihmisoikeussopimus mahdollistaa puuttumisen, mutta vain lain keinoin.

Maankäytön muutoksissa huomioitava asia ovat myös erilaiset julkisvallan korvausvelvollisuudet. Maankäytössä oikeuksien pysyvyyteen kajoaminen voi tehdä merkittävää haittaa yksityisille, minkä tähden korvausvelvollisuus saattaa aktualisoitua melko raskaana oikeuksiin puuttuneelle taholle. Erityinen haaste korvausoikeudellisesti olisivat erilaiset korvaukset takautuvasti oikeuksiin puuttumisesta. Maankäyttäjälle ja omistajalle olisi jo syntynyt oikeutettuja odotuksia²⁷¹ ja kiinteistöllä sijaitsemi mahdollisesti hyvinkin arvokkaita rakennuksia ja muuta tekniikkaa. Oma korvausoikeudellinen ongelmansa olisi kotina käytettyjen rakennusten korvaaminen – kotirauhan suojalle tuskin voidaan antaa hintaa, mutta kiinteistölle voidaan. Kustannukset saattaisivat langeta tällöin kokonaan yhteiskunnan maksettavaksi, ellei järjestelmään kehitetä jotakin yksityistä rahoitusinstrumenttia. Alankomaissa kompensatiosta erilaisissa maankäytön muutoksissa säännellään Spatial Planning actissa (SPA). Kyseisen lain mukaan korvaus määräytyy silloin, kun kunta haluaa säännellä maankäyttöä ja kehitystä.²⁷² Kustannusten jakoa yksityisen ja julkisen välillä pohditaan tässä tutkielmassa myöhemmin omassa luvussaan.

Yksityisen omistamisen haasteena tulevaisuudessa on jo pelkkä sen oikeutus – onko yksityisellä oikeus omistaa maata varauksetta vai onko yhteiskunnalla oikeus varautua globaaliin muutokseen. Näin aseteltuna oikeushyvien vertailussa tilanne vaikuttaa puoltavan omistusoikeuden käsitteen haastamista, mutta omistamisen erittäin suojatun aseman takia tilanne ei ole juridisesti selvä.

²⁷⁰ Euroopan ihmisoikeussopimus, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen ensimmäinen pöytäkirja, 1 artikla: Omaisuuden suoja

²⁷¹ Oikeudenkäytössä oikeutetut odotuksen liitetään ns. tunnistussääntöön, jonka avulla tuomarit ja muut lakia soveltavat viranomaiset tunnistavat voimassa olevan oikeussäännöt velvoittavaksi oikeudeksi. Mielityinen johtaa tunnistamissäännöstä päätelmän, jonka mukaan muissa muodostuneet luottamus ja oikeutetut odotukset ovat normatiivisesti merkityksellisiä: ne perustelevat velvollisuuden noudattaa muotoutunutta tunnistamissääntöä myös jatkossa. Oikeutetut odotukset liittävät siten aiemmin noudatetun lainkäytön myös tulevaisuudessa velvoittavaksi toiminnaksi. (Mielityinen s.33)

²⁷² Hobma & Wijting s.1

6.1 Omistaminen perusoikeutena

Omistaminen on perustuslailla suojattu perusoikeus, jolla on voimakas ja vakiintunut institutionaalinen asema. Perusoikeuksien rajoittaminen on kuitenkin joissakin tilanteissa mahdollista, vaikka kriteerit tähän ovat verrattain tiukat. Omistamisen suojaan voidaan myös suhtautua paikoin kriittisesti, vaikka kyseessä on perustuslakiin kirjattu oikeus.²⁷³ Omistamisen suoja kirjattiin sellaisenaan nykyiseen perustuslakiin hallitusmuodosta (94/1919), minkä tähden periaatteen sisältöön nyky-yhteiskunnassa voidaan asettaa tulkinnan mahdollisuuksia. Omistamista voidaan tarkastella dualistisena järjestelmänä, jossa omistaminen koostuu toisaalta hallinnasta ja toisaalta nimiperiaatteen mukaisesta omistamisesta. Esimerkiksi lunastaminen puuttuu perinteisesti koko omistusoikeuteen, eikä vain hallintaan, vaikka myös erityisten oikeuksien lunastaminen on mahdollista koko omistusoikeuteen kajoamisen sijaan.²⁷⁴ Hallinto-oikeuteen puuttuminen tai erilaisten rasitteiden perustaminen ovat keinona lievempiä ja siten myös helpommin oikeutettavissa.²⁷⁵ Omistamisen tarkasteleminen osissa tarjoaa siis mahdollisuuden saada sopeutumiskeinoja käyttöön kaupunkikiinteistöillä muillakin keinoilla, kun perinteisellä pakkolunastamisella. Kaupunkien rakenne sekä suuriksikin kasvavat yksityiset intressit joutuisivat paikoin liian suurelle koetukselle, jos julkinen valta voisi lunastaa koko kiinteistön ainesosineen ja tarpeistoineen.

Omistamiseen kajoamista voidaan tarkastella perusoikeuksiin puuttumisen yleisen kriteeristön kautta. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tarjoaa kriteerit tilanteille, joissa perustavanlaatuisiin oikeuksiin saa kajota.²⁷⁶ Sopeutumisen ja maankäytön näkökulmasta perusoikeuksien rajoittamisen tarkastelu luo pohjan seuraavassa kappaleessa käsiteltävälle omistusoikeuteen takautuvasti puuttumiselle. Perustuslakivaliokunnan kriteerit ovat korkean valtiollisen tahon antamat, minkä vuoksi ne tarjoavat korkean justifikaation tason oikeuksiin puuttumiselle.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Omistajuuteen vaikuttavia kunnallisia säännöksiä tai erilaisten ministeriöiden tai aluehallintovirastojen ei siis ole mahdollista antaa edes maankäytön ohjauksessa. Lailla asetettujen rajoitusten tulee olla myös tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määriteltyjä. Asetettavien rajoitusperusteiden tulisi olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen

²⁷³ Omistusoikeuden uudesta määrittämisestä erityisesti ympäristöoikeudessa ks. esim. Määttä 1999

²⁷⁴ Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977

²⁷⁵ Erilaisista maan haltuunottokeinoista ja niiden asteittaisesta ankaruudesta ks. Hovila 2013 A

²⁷⁶ Kriteerit on esitetty PeVM 2 5/1994 - HE 309/1993 perustuslakivaliokunnan mietinnössä numero 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

tarpeen vaatimia. Ilmastonmuutos kohdistuu sekä välillisesti että välittömästi ihmisten henkeen ja terveyteen. Tämän oikeushyvän suojeluun tähtäviä toimia voidaan pitää hyväksyttävänä. Kaupunkien tulvasuojelu, kestävät energiaratkaisut, liikenteen toiminta sekä elinkeinon rajoitukseton harjoittamismahdollisuus taas ovat painavia yhteiskunnallisia tarpeita.

Vaikka rajoituksesta säädettäisiinkin lailla, tavallisella lailla ei voida kajota perusoikeuden ydinalueeseen. Maankäytön ja omistamisen oikeuden suhteen ydinalue ei ole yksiselitteinen.²⁷⁷ Tätä perusoikeutta voidaan tarkastella hallinnan ja omaisuuden tuoman päätösvallan kautta, tai sitten kiinteistön omistamista voidaan tarkastella varallisuusosoikeudellisena arvona. Koska perusoikeuden ytimeen ei voida puuttua, ovat sen reuna-alueet mahdollisten lailla asetettavien rajoitusten kohteita. Jotta nämä reuna-alueet löydettäisiin, tulee ydin pystyä määrittämään. Perustuslain mukaisesti jokaisen omaisuus on turvattu.²⁷⁸ Jos tämän perusoikeuden ytimenä pidetään omaisuuden säilymistä koskemattomana ja turvassa ulkoisilta uhkilta, vaarantaa ilmastonmuutos itsessään jo tätä perusoikeutta. Myös monet tässä tutkielmassa esitellyt instrumentit osaltaan puuttuvat tähän koskemattomuuteen. Kiinteistöjen omistamisen ydin onkin muualla kuin absoluuttisessa koskemattomuudessa. Kiinteistön omistajuus tuo sekä varallisuutta, että mahdollisuuksia toteuttaa maa-alalla jotakin kaavan sallimaa toimintaa. Jos tämä määritellään kiinteistön omistamisen perusyttimeksi, eivät erilaiset lunastamisinstrumentit ja kohtuudella toteutetut rajoitukset loukkaa tämän perusoikeuden ydintä. Ydin voitaisiin määritellä myös kiinteistön käyttötarkoituksen mukaisesti: asuinrakentamisen ytimenä on kotirauhan suoja ja varallisuusosoikeudelliset arvot, elinkeinotoimintaan käytetyn kiinteistön ytimenä taas ovat elinkeinonvapaus ja varallisuus. Maaomaisuuden perustarkoituksena on kuitenkin näissäkin kategorioissa raha ja vapaus. Perusoikeudet ovat ehdottomia ja niiden ei kuulu joustaa haastavissakaan tulkintatilanteissa, mutta niiden alan määrittäminen liian laajaksi lamauttaa tiettyjä yhteiskunnalle välttämättömiä toimia.²⁷⁹

Asetettavien rajoitusten tulee olla myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tarkoituksena on punnita tavoitteen ja käytettävän keinon keskinäistä suhdetta.

²⁷⁷ Perusoikeuden ydin voi myös muuttua ajan kuluessa, ks. Hautamäki s.82

²⁷⁸ PL 15 §

²⁷⁹ Kuusiniemen mukaan ytimen ulottuvuus toisaalta vaihtelee omistamisen sisältöä rajaavan lainsäädännön myötä, ja omistusoikeuden sisällön voidaan muutenkin ajatella vaihtelevan ajassa ja paikassa kulloisenkin oikeusjärjestyksen mukaan (Kuusiniemi: Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista s.68)

Rajoituksen tulee olla välttämätön tuon hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Aiemmin tutkielmassa on käsitelty nykyisten maankäyttö ja -ohjausinstrumenttien riittävyyttä tulevien sopeutumistoimien osalta. Instrumentit on todettu yleisesti riittämättömiksi tulevien haasteiden ja kiihtyvien muutosten edessä. Uudenlaisen, lailla asetettavan rajoituksen kiinteistön omistajan oikeuksille voidaan nähdä olevan tarpeellinen. Tätä tavoitetta on hyvin vaikea saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin, koska tavoiteltavat muutokset ovat moninaisia ja useaan eri oikeudenalaan liittyviä. Taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus on erittäin suuri – kyse on tässäkin erilaisten oikeushyvien punninnasta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut perusoikeuksien rajoittamisen lisäksi kantaa myös omistusoikeuden laajuuteen MRL:n suhteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin sisältyvät määräykset ovat merkittävilta osiltaan nyky-yhteiskunnalle välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä eivätkä niinkään sen varsinaista rajoittamista.²⁸⁰ Esimerkiksi kaavoituksessa annettuja sopeutumistoimiin tähtääviä määräyksiä voidaan siis tulevaisuudessa tarkastella enemminkin omaisuuden käytön ohjaamisena yhteiskunnallisten tavoitteiden mukaisesti, kuin suoranaisina rajoituksina yksilön oikeudelle käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla.

Jatkossa lailla tapahtuvaa yksityisen omistamisen rajoittamista laadittaessa tulee kiinnittää huomioita riittäviin oikeusturvajärjestelyihin. Laki antaisi viranomaisille merkittäviä lisävaltuuksia puuttua omistamiseen sekä sen hallinnallisen, että absoluuttisen puolen osalta. Päätökset tapahtuisivat todennäköisesti kuntatasolla, koska paikallisten olojen tuntemus ja paikallisen vaikuttavuuden lisääminen ovat olleet Alankomaissakin keinoja lisätä sopeutumisen tehokkuutta. Toimiin myös sitoudutaan paremmin ja ne hyväksytään yhteiskunnassa paremmin paikallisen tason päätöksinä. Sama suuntaus oli tutkimuksessa havaittavissa myös Kanadan ja Australian järjestelmissä: ohjaus tapahtui hyvin paikallisella tasolla ja viranomaisten harkintavallan kautta. Hallinnollisen muutoksenhakuprosessin sujuvuus tulisi kuitenkin turvata ja varmistaa tämän muutoksen myötä – hallintotuomioistuimet ovat paikoitellen ruuhkautuneet pahasti ja niiden käyttöalaa on supistettu jo nyt oikeusturvan nimissä.²⁸¹

²⁸⁰ PeVL 38/1998 s. 4

²⁸¹ Esimerkiksi vero-oikeuden alalla muutoksenhakua hallintotuomioistuimista on rajoitettu vuoden 2017 alusta lukien.

6.2 Takautuva oikeuksiin puuttuminen ja siitä syntyvien kustannusten jako

Tässä kappaleessa on tarkoitus tarkastella oikeuksiin takautuvasti puuttumiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia. Takautuvasti puuttuminen kajoaa ennakkollisia keinoja ja ohjaamista voimakkaammin yksilöiden oikeuksiin, minkä tähden pelkän justifikaation löytäminen voi olla haastavaa. Takautuvaan puuttumiseen liittyy myös ennakkollista puuttumista merkittävämpi keskustelu syntyvien kustannusten jakaantumisesta. Jos omistaja on ehtinyt jo rakentaa kiinteistönsä, tai kiinteistön käyttö esimerkiksi asuinkäytössä olevan rakennuksen paikkana on vakiintunut, on lunastamisen kynnyks melko korkealla, vaikka vertailukohtana oikeushyvinä olisi ilmastonmuutokseen sopeutuminen. Erilaisten kiinteistöjen, toimintojen ja suojattavien oikeuksien suhteen lienee mahdotonta kehittää tyhjentävää sääntelyä, koska kokonaisuudessa on kyse kohtuusharkinnasta kokonaisuusharkinnan kannalta. Tämän kaltaisessa sääntelyssä ja oikeudellisessa pohdinnassa on kyse myös oikeudenalojen kokonaisuuden hahmottamisesta; maanomistusoikeus on leikkauspinta, jossa esineoikeus suodattuu ympäristöoikeuden alaan. Ennakollinen puuttuminen erilaisin ohjauskeinoin ja esimerkiksi kaavoituksella on perusoikeuksien ja kustannusten kannalta huomattavasti takautuvaa puuttumista helpompaa. Vakiintuneen kaupunkirakenteen keskellä voidaan kuitenkin havaita jonkin kiinteistön olevan ratkaisevassa asemassa sopeutumistoimien kannalta. Tällöin harkintaan on otettava kiinteistön lunastaminen tai oikeuksien käytön muu rajoittaminen. Omistusoikeus on kiinteistöjärjestelmän osalta olemassa juuri sen ennustettavuuden takia, mutta tulevaisuuden ennustettavuuden menettäessä merkitystään myös oikeuksien pysyvyyden ennustettavuus kärsii.

6.2.1 Takautuva puuttuminen

Maanomistusoikeus voidaan määritellä feodaalijärjestelmästä poiketen uudelleen Määrän mukaan. Määrä määrittelee maanomistusoikeuden ajan, omistajan ja omistettavan kohteen mukaan vaihtelevan, oikeutuksista ja velvollisuuksista muodostuvan maanomistajan oikeusasemaksi.²⁸² Tämä määrittely siirtää aiemman ja yksinomaisemman maanomistusoikeuden käsitteen historiaan. Maanomistusoikeus voidaan ymmärtää myös ihmisten välisenä yhteiskunnallisena vallankäytösuhteena, joka muovautuu oikeudellisesti merkityksellisten suhteiden kautta.²⁸³ Maanomistamisen määrittämiseen liittyy myös vahvasti ympäristöoikeudellinen, taloudellinen ja sosiaalioikeudellinen vallankäyttö, minkä takia tämän käsitteen tarkastelu

²⁸² Määrä 1999 s.510

²⁸³ Määrä 2000 s.9

ilmastonmuutokseen sopeutumisen yhteydessä on välttämätöntä. Muuttuvan omistussuhteen vertikaalinen osa sijoittuu maanomistajan ja julkisen vallan käyttäjien välille. Tulevaisuudessa maanomistusoikeuden käsitettä tulee kehittää lisää – muuttuva aika vaatii vielä muuttuvammat ja sopeutuvammat oikeuskäsitteet.

Esineoikeudellisesti omistajuutta tarkasteltaessa maanomistajan oikeusasema vaikuttaa hyvin pysyvälle. Maanomistajuus on kuitenkin luonteeltaan ajallisesti, kyseessä olevan objektin ja omistajan mukaan vaihteleva oikeus, jonka luonne ei ole yksiselitteinen.²⁸⁴ Omistamisen instituutti on perua ajalta, kun omistamisen absoluuttisuutta pidettiin ongelmattomana. Yhteiskunnassa tarjolla olevan luonnontieteellisen tiedon määrän valtava kasvu merkitsee, että aiemmin tämä ongelmattomana nähty oikeustila on muuttumassa järjestelmän kehittämistä vaikeuttavaksi taakaksi.²⁸⁵ Määttä kutsuu maanomistamiseen liittyvää ennakoimattomuutta käytön näkökulmasta omistamisoikeuden sumeudeksi.²⁸⁶ Tämä oikeuden sumeus ei tule vähenemään sopeutumisstrategioiden edetessä, koska omistettavan objektin ominaisuudet ja sijainti tulevat vaikuttamaan yhä enemmän siihen, miten abstraktit omaisuuden käyttöön vaikuttavat normit aktualisoituvat yksittäisen maanomistajan kohdalla. Omistusoikeuden jatkuva murros ympäristöoikeuden alalla on osa yhä jatkuvan feodaalisen yhteiskunnan rajoituksista vapautumista. Toisaalta omistaminen on sääntelyn kohteena rajoitettua ja siihen kohdistetaan jo nykytilassa rajoituksia sääntelyllä ja sopimuksilla, eikä omistusoikeutta nähdä enää absoluuttisena oikeutena edes maanomistajuuden suhteen.

Omistamiseen liittyy myös vahva arvosidonnaisuus. Kaikilla omistamista rajoittavilla tai sen mahdollistavilla toimilla on aina arvolataus, johon vaikuttaa yhteiskunnassa vallitseva poliittinen tahto. Ympäristöoikeudessa arvosidonnaisuus nousee muita oikeudenaloja useammin esille, koska monissa tilanteissa vastakkain ovat ihmisille usein absoluuttisiksi mielletyt oikeudet ja luonnolle julistuksenomaisesti myönnetyt oikeudet. Ympäristöoikeuden tulee näissä kollisionissa täsmentää ja vahvistaa ympäristöarvojen merkitystä oikeusjärjestyksessä²⁸⁷ myös muuttuvissa olosuhteissa. Toisaalta ympäristöoikeuden nykyisten instrumenttien avulla voidaan tunnistaa myös oikeudellisten muutosten rajoitukset²⁸⁸ maanomistusoikeuden kehittämisessä.

²⁸⁴ Määttä 2000 s.6

²⁸⁵ Määttä 2000 s.6

²⁸⁶ Määttä 1999 s.510

²⁸⁷ Belinskij et al. s.628

²⁸⁸ Belinskij et al. s.628

Maanomistusoikeuden rajoittamisessa näiden rajojen löytämiseen tarvitaan myös esineoikeuden oppeja.

Omistajuuden keskeisiin oikeuksiin puuttumista voidaan tarkastella joko aikajänteen tai toteutettujen toimenpiteiden kautta. Aikajäntetarkastelussa maanomistajuuteen voitaisiin puuttua tietyllä aikavälillä omistusoikeuden saamisesta. Toteutettujen toimenpiteiden tarkastelu taas tarkoittaisi, että tiettyntyyppiset maankäyttötoimet estäisivät omistajan oikeuksiin puuttumisen. Osittain tämä tarkastelu on myös päällekkäistä. Aikajäntetarkastelu-malliin liittyy oikeutettujen odotusten suoja sekä oikeustilan vakiintuneisuus. Vuosikymmeniä asuintonttina toiminutta kiinteistöä olisi haastavampi ottaa sopeutumistoimien käyttöön kuin rakentamatonta liikehuoneistokäyttöön tarkoitettua kiinteistöä. Olosuhteiden pitkä vakiintuminen merkitsee, että toteutettavat sopeutumistoimet voivat olla kajoavuudeltaan vähäisempiä ja vapaaehtoisuuteen ja erilaisiin ohjausinstrumentteihin perustuvia. Toteutettujen toimenpiteiden mallissa merkitystä olisi kiinteistön rakentamisella, käytöllä ja toteutettujen rakenteiden arvolla. Arvotarkastelu liittyy sopeutumistoimien takia todennäköisesti julkisiin varoin toteutettaviin korvauksiin.

Voimassa oleva lunastuslaki²⁸⁹ mahdollistaa lunastamisen yleisen tarpeen sitä vaatiessa.²⁹⁰ Yleisen tarpeen vaatimus on asetettu melko korkealle ja käsitettä on avattu tässä tutkielmassa jo aiemmin päätyen siihen, että ilmastonmuutokseen sopeutumistoimet voivat täyttää yleisen tarpeen vaatimuksen.²⁹¹ Lunastamisessa kiinteän omaisuuden käsitteen alle kuuluu myös kiinteistöön taikka muuhun maa- tai vesialueeseen sekä näihin kuuluvat rakennukset tai rakennelmat.²⁹² Lunastamisen mahdollisuus kohdistuu kiinteään omaisuuteen, ja myös toisen maalla sijaitsevaan rakennukseen tai rakennelmaan.²⁹³ Nykyinen lunastuslaki mahdollistaa toisen alueella olevan rakennuksen lunastamisen

²⁸⁹ Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977

²⁹⁰ LunL 4 §

²⁹¹ Lunastuslainsäädännön uudistamista on pohdittu ja tässä yhteydessä myös yleisen tarpeen käsitteen avaamista. Uudistusta pohtivassa ehdotuksessa on todettu, että ”yleisen lunastusperusteen osalta täsmällisen ja tyhjentävän luettelon laatiminen lunastukseen oikeuttavista perusteista ei liene mahdollista lunastuslain yleisen soveltamisalan vuoksi. Yleisen tarpeen edellytyksen konkretisointi lain säännöksillä on siinäkin mielessä haastava tehtävä, että yleinen tarve lunastamisen edellytyksenä ei ilmennä ainoastaan hankkeen toteuttamista vaativan intressin laatua ja voimakkuutta, vaan lunastuslupaharkinnassa saatetaan joutua tasapainottamaan erisuuntaisia yleisiä intressejä ratkaistaessa sitä, vaatiiko yleinen tarve lunastamista tai oikeuden perustamista.” (Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet s.9)

Ilmastonmuutoksen kannalta tämä uudistus ei tuone suoraan laissa määriteltyä soveltamismahdollisuutta, mutta käsitteen tulkinnanvaraisuuden tunnistaminen on askel kohti tulkintaa myös sopeutumistarpeiden toteuttamiseen.

²⁹² LunL 2 §

²⁹³ LunL 2 ja 3 §

yleisen tarpeen tilanteessa. Laki ei aseta rajoituksia sille, missä käytössä lunastettavien rakennusten ja rakennelmien tulee olla. Kotirauhan suoja²⁹⁴ rajoittaa kotina toimivien rakennusten lunastamista. Yleisen tarpeen tulee ohittaa tarpeellisuudessaan ja välttämättömyydessään koti suojattuna oikeushyvästä moninkertaisesti, jotta lunastus olisi tämän kaltaisissa tilanteissa hyväksyttävä. Erilaiset elinkeinotoiminnan rakennukset eivät nauti kotirauhan suojaa mutta omaisuuden suoja sekä elinkeinotoiminnan vapaus²⁹⁵ tuovat suojaa tässä käytössä oleville rakennuksille ja rakennelmille. Yleinen tarve käsitteenä pitää sisällään jo tämän arvopunninnan erilaisten perusoikeuksien välillä ja yleistä tarvetta lunastusperusteena käytettäessä tarve on jo punnittu syrjäytyviä oikeuksia suuremmaksi. Sopeutumistoimien kannalta lunastamista punnittaessa harkinta tapahtuu kuitenkin oikeudellisesti uudella pelikentällä,²⁹⁶ minkä takia perusoikeuskeskustelun käyminen eri arvojen välillä ja eri arvoja painottaen on välttämätöntä.

Oikeudet odotukset tietyn toiminnan sallittavuudesta vaikuttavat myös takautuvaan puuttumiseen. Usein rakentamiselle on tullut saada viranomaisilta rakennuslupa ja monille elinkeinotoiminnoille esimerkiksi ympäristölupa tai vesitalouslupa. Lupaharkinta on sopeutumistoiminnan kannalta ratkaiseva vaihe, sillä viranomaiset voivat lupaharkinnassa ja lupamääräyksissä usein ohjata toimintaa jo nykyisen lain puitteissa ilmastonmuutokseen sopeutuvaan suuntaan.²⁹⁷ Lupamääräyksissä viranomainen voi asettaa toiminnalle ehtoja, joiden puitteissa toiminta on sallittua. Rakennusluvan suhteen on kuitenkin suhtauduttu kielteisesti siihen, että lupaan kirjattaisiin ehtoja, jotka mahdollistaisivat luvan jälkikäteen muuttamisen. Lupaehtojen on katsottu voivan olevan vain luvansaajalle toimintavelvollisuuksia asettavia.²⁹⁸

Kuten aiemmin tässä tutkielmassa on tuotu esille, tiedon integrointi viranomaispäätöksentekoon on kuitenkin puutteellista. Tällöin tieto jo annettuun lupaan vaikuttavasta seikasta saattaa selvitä vuosien päästä luvan myöntämisestä. Joissakin tapauksissa ennakoimattomat olosuhteet mahdollistavat lupamääräysten tarkistamisen,

²⁹⁴ PeL 10 §

²⁹⁵ PeL 15 § ja 18 §

²⁹⁶ Myös vesilain esitöissä (HE 277/2009 vp. s. 64–65) on tunnustettu yleisen edun käsitteen ajallinen muuttuvuus. Vesilaki edustaa esitöineen uudempaa ympäristöoikeuden sääntelyä, ja lain esitöissä onkin nähtävillä avoimempi suuntaus yhteiskunnan muuttuvien tarpeiden määrittelyssä.

²⁹⁷ Ympäristön tilaan liittyvissä lupamenettelyissä on kuitenkin haasteena luonnollisen vaihtelun erottaminen ilmastonmuutoksen tuottamasta vaihtelusta. Luonnollinen vaihtelevuus voi pahimmillaan johtaa siihen, että ilmastonmuutoksen tuottamia muutoksia eroteta. (ks. aiheesta vesioikeuden näkökulmasta Belinskij et al. 2015)

²⁹⁸ Ekroos 2005 s.27–28

mutta luvan jälkikäteinen epääminen viranomaisen puutteellisen harkinnan takia ei ole oikeusjärjestelmämme mukaista.²⁹⁹

Ennen luvan myöntämistä viranomaisen tulee tutkia toiminnan edellytykset ja joissakin lupamenettelyissä noudatetaan tämän osalta virallisperiaatetta. Viranomaisen tulisi pystyä oikeusvarmuuden takia tuottamaan kerralla luotettava ja lain puitteissa pysyvä ja oikeusvoimainen päätös.³⁰⁰ Muunlainen toiminta on ongelmallista viranomaispäätösten saajille.³⁰¹ Ainoastaan hakijan antamien selkeästi virheellisten tietojen tai hyvin ennakoimattomien olosuhdemuutosten voitaisiin katsoa oikeuttavan päätöksen muuttamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa puuttumisen silloin, kun rakennustyötä toteutetaan lain, säännösten, määräysten tai myönnetyn luvan vastaisesti.³⁰² Sopeutumistoimien kannalta kyseeseen voisi tulla ympäristönsuojelulain mahdollistama ympäristöluvan muuttaminen. Ympäristölupaa voidaan muuttaa jo oikeusvoimaisen luvan suhteen, jos olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet tai muuttaminen on tarpeen Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanemiseksi annettujen säädösten noudattamiseksi.³⁰³ YSL 59 §:ssä säädetään luvan peruuttamisen mahdollisuudesta, mutta lain tarjoamat keinot soveltuvat huonosti sopeutumistoimien näkökulmaan.

Sopeutumistoimien osalta ei ole oikeusturvan ja luotettavan viranomaistoiminnan kannalta mahdollista, että esimerkiksi annettu rakennuslupapäätös perutaan useita vuosia antamisen jälkeen vain koska alalle on tullut uutta tutkimustietoa. Ympäristölupien suhteen lupamääräyksiä voitaisiin tarkistaa, mutta itse lupaa ei ole mahdollista peruuttaa sopeutumistoimien perusteella. Muutoksenhakuaika on hallinnollisissa luvissa rajallinen, eikä sen puitteissa todennäköisesti synny sellaista uutta tutkimustietoa sopeutumistoimista, jota ei olisi ollut saatavilla jo alkuperäisen lupaharkinnan aikana.

Lupapäätösten jälkikäteisessä epäämisessä voidaan palata aiemmin esittelemääni aikajänne- ja toteutettujen toimenpiteiden tarkasteluun. Molemmissa tarkastelutavoissa

²⁹⁹ HL 50.2 § toteaa, että päätöstä voidaan korjata asianosaisen vahingoksi vain, jos asianosainen suostuu siihen. Suostumusta ei kuitenkaan vaadita, jos virhe on ilmeinen ja se johtuu asianosaisen omasta menettelystä.

³⁰⁰ Skandinaavisessa oikeusvoimaopin tutkimuksessa oikeusvoiman käsitteeseen on liitetty menettelyn toteuttamisen vaatimukset sekä virallisperiaate. (Ekelöf s.117)

³⁰¹ Veronsaajien edunvalvontayksikön toimintaa on viime aikoina kritisoitu oikeusvarmuuden vastaisesta menettelystä. Yksikkö on antanut ennakkopäätöksen verotukseen yrityksen pyynnöstä ja sitten kun veronmaksu realisoituu, on yksikkö hakenut itse muutosta omaan päätökseensä. Tämän tyyppisen menettelyn ei voi sallia yleistyvän viranomaistoiminnassa.

³⁰² MRL 180 §

³⁰³ YSL 58 §

tulee huomioida, minkä tyyppinen lupa on kyseessä ja mikä on luvan kohde. Edellä kerrotusti erilaiset hankkeet nauttivat oikeusperiaatteiden suojaa erilaisilla painotuksilla. Esimerkiksi rakennusluvan ehtojen uudelleen muokkaaminen voisi tulla harkinnanvaraisesti kyseeseen tapauksissa, joissa rakentamista ei ole aloitettu. Rakennustyöt on aloitettava kolmen vuoden kuluessa rakennusluvan saamisesta³⁰⁴, joten puuttumisaika ennen rakentamisen aloittamista on verrattain lyhyt sopeutumistoimien näkökulmasta.³⁰⁵ Tarkastelu tulisi tehdä vallitsevan kokonaistilanteen kannalta ja verrata myös aina toteutettaviin sopeutumistoimenpiteisiin ja niistä saataviin hyötyihin. Rakennuslupien suhteen uutta, teknisiä vaatimuksia sisältävää tietoa on pidetty mahdollisuutena muuttaa jo annettua rakennuslupaa olosuhteiden muuttumisperusteella, mutta muuttaminen tulisi tehdä ennen rakennuksen lopputarkastusta.³⁰⁶ Teknisten vaatimusten näkökulma liittyy käytännössä enemmän toteutettavaan rakennustekniikkaan ja tämän kaltaisessa tarkastelussa unohtuu rakentamisen suhde ympäristöönsä. Rakennus sijaitsee aina jossakin ympäristössä, jonka muutokset asettavat osaltaan myös vaateita rakentamiselle. Tulevaisuudessa rakennusluvan muuttamista pitäisi tarkastella myös muutoin kuin rakennusteknisistä lähtökohdista käsin.

Nykyinen lainsäädäntö tarjoaa jälkikäteiseen lupien epäämiseen tai voimakkaaseen muuttamiseen hyvin vähän vaihtoehtoja, koska yksilön oikeusturva korostuu hallinnollisessa päätöksenteossa. Rakennusluvan muuttamisesta tai epäämisestä ei ole säädetty laissa myöskään siksi, että valmiiseen rakennukseen ei ole nähty tarvetta puuttua lupamenettelyn kautta, vaan järjestelmässä olevien muiden epäkohtien korjaamiseen tarkoitettujen keinojen kautta.³⁰⁷ Tarkastelu on tällä hetkellä melko oikeusteoreettista ja erilaisten omistajuuskäsitteiden varassa käytyä, koska vastakkain ovat erilaiset, hyvin perustavanlaatuisiksi mielletyt perusoikeudet. Tulevaisuuden lainsäätäjällä on haasteena sovittaa yhteen tämä oikeusturvan tarve riittävien puuttumiskeinojen kanssa.

6.2.2 Syntyvien kustannusten jakautuminen

Maankäyttöön takautuvasti puuttuminen tuottaa väistämättä kustannuksia. Kustannuksia syntyy rakennusten ja kiinteistöjen lunastamisesta, elinkeinotoiminnan osalta tehtyihin ja odotettaviin sijoituksiin liittyen, itse sopeutumistoimien toteuttamiseen sekä

³⁰⁴ MRL 143 §

³⁰⁵ Luvan voimassaoloa työn aloittamista varten voidaan kuitenkin pidentää, kyseessä on tällöin oikeusharkinnalla ratkaistava kysymys, ks. KHO 1970 II 113. Toteutettujen toimenpiteiden tarkastelussa ajanjakso saattaa siis olla lain lähtökohtana esitettyä kolmea vuotta pidempi.

³⁰⁶ Ekroos 2005 s.34

³⁰⁷ Ekroos 2005 s.25

mahdollisista vahingonkorvauksista. Lisäksi menettelyyn voi liittyä vero-oikeudellisia seuraamuksia riippuen konkreettisista toteutuskeinoista. Maanhankinnan kustannusten kattaminen on tyypillisesti jäänyt julkisen vallan kontolle³⁰⁸, koska lunastaminen tapahtuu yleiseen tarpeeseen. Toteutettavat toimet hyödyttävät konkreettisesti myös yksityisiä tahoja, mikä sisältyy jo yleisen tarpeen käsitteeseen. Sopeutumistoimet eivät muuta syntyvän hyödyn kohteena olevaa joukkoa. Yleisen tarpeen vaatimus on todennäköisesti ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta merkittävin kriteeri lunastamisessa, ellei lainsäädäntöä tulevaisuudessa muuteta lunastamisperusteiden osalta. Sopeutumistoimien järjestelmälliseen toteuttamiseen voi jatkossa liittyä laajoja lunastustoimia, ja kustannusten jakautumista julkisen ja yksityisen välillä on syytä harkita. Kustannusten jakautumisessa on mukana myös ajallinen aspekti: mitä aikaisemmassa vaiheessa sopeutumistoimet toteutetaan, sitä matalammiksi kustannukset sekä vahingonkorvaukset jäävät. Investointipohjaisella kustannusmenetelmällä on siis mahdollista saavuttaa taloudellisia etuja pitkällä tarkasteluvälillä.

Suurimmat yksittäiset korvaussummat liittyvät lunastamiseen, mutta tarkastelu tulee ulottaa muihinkin korvauksiin, kuin vain lunastamisesta aiheutuviin: lunastaminen on viimesijainen keino³⁰⁹, ja myös sopeutumistoimissa tulisi pyrkiä toteuttamaan ensisijaisesti esimerkiksi tässä tutkielmassa esitettyjä muita keinoja. Erilaisista hallinnollisista keinoista voi koitua välillisesti ja suoraan monia erilaisia kustannuksia, joiden korvattavuutta yleisen tarpeen näkökulmasta (mutta ei lunastuksen suhteen) tulee harkita myös oikeudellisesta näkökulmasta. Lunastamisen lisäksi kustannuksia voisi syntyä tässä tutkielmassa esitetystä kehittymiskorvauksesta, jo myönnettyjen lupien jälkikäteisestä muuttamisesta tai epäämisestä sekä uusien rasitteiden perustamisesta sopeutumisrakenteita varten.

Vakuutusjuridiikassa on käytössä jo tällä hetkellä korvausmalli, joka voisi käyttöalaltaan soveltua myös sopeutumistoimen korvauksiin. Kompensaatiomalliksi on ehdotettu Norjan-mallia, jossa 0,2% palovakuutusmaksuista kerätään rahastoon, ja tästä rahastosta korvataan tapahtuvat ympäristövahingot. Mallin nähdään kuitenkin kannustavan tietyn tasoiseen riskinottoon esimerkiksi tulva-alueille rakentamisessa, koska korvaus on käytännössä taattu, vaikka alue ei sinänsä sopisikaan rakentamiseen kasvaneen tulvariskin takia.³¹⁰ Kiinnostavaksi tilanne muuttuu, jos jokin alue kohtaa

³⁰⁸ Tarkastelupisteenä käytetään pakkolunastamista, ei esimerkiksi yhteisomistusosuuden lunastamista toiselta omistajalta yksityisten välisissä oikeussuhteissa.

³⁰⁹ LunL 4 §

³¹⁰ Peltonen et al. s.35

ilmastonmuutoksen etenemisen takia ennustamattomia ympäristötuhoja. Näin menneisyydessä tehty hallintopäätös esimerkiksi kaavoituksen sopivuudesta alueelle tuo muuttuneessa tilanteessa uuden vastuunjaon mahdollisuuden esille. Pohdittavaksi tulee tällöin hallintoviranomaisten vastuu menneisyydessä tehdyssä päätöksessä, jossa tuleva riski on voitu ennakoida edes jollakin tarkkuudella. Norjankin malli toki keskittyy vain tuhojen korjaamiseen, vaikka sopeutumistoimien toteuttamisessa tulisi niiden tehokkuuden turvaamiseksi pyrkiä nimenomaan ennakoiviin ratkaisuihin. Vakuutusinstrumenteista voidaan sopeutumistoimien rahoittamiseen nostaa kuitenkin periaatteeksi kustannusten jakautuminen laajalla ihmisjoukolla.³¹¹ Lähes kaikilla on jonkinlainen vakuutus esimerkiksi itsensä tai kotinsa varalle, mutta vain hyvin harva käyttää koskaan tätä vakuutusta. Harvempien konkreettiseen tarpeeseen kerätään varat laajalta ihmisjoukolta. Vakuutusinstrumentti voisi laajimmillaan olla myös jonkinlainen sopeutumisvakuutus, jossa vakuutuksen hinta määräytyisi asuinalueen mukaisesti. Samaan tapaan kuin terveystakuutuksissa hinta nousee yksilön henkilökohtaisten riskien mukana.

Ennakoivien ratkaisujen luomisessa haasteena on rahoitus. Monet sopeutumistoimien konkreettiset hyödyt selviävät vasta kymmenien vuosien päästä. Todella hyvin onnistunut maankäytön sopeuttaminen ei välttämättä koskaan paljastu sitä tarkastelevalle – ongelmaa ei synny tehtyjen toimien takia. Näiden erityispiirteiden takia rahoituksen saaminen yksityiseltä sektorilta ilman lain muodostamaa pakkoa on erittäin haasteellista. Rahoitusmarkkinat toimivat markkinoiden ehdoilla, ja sopeutumistoimet voivat menestyä näillä markkinoilla, jos tuotteesta voi saada jotakin yksityistä hyötyä tai välttää sillä jonkin yksityisen haitan.

Hyötynäkökulmasta sopeutumistoimien rahoittamiseksi voidaan tehdä analogia jo nyt tapahtuvasta futuurikaupasta. Futuurikaupassa ostaja sitoutuu ostamaan myöhemmin realisoituvan tuotteen etukäteen päätetyllä hinnalla. Esimerkiksi elintarvikeraaka-aineiden myynnissä sovelletaan yleisesti futuurikauppaa. Tällöin ostaja tarjoutuu ostamaan esimerkiksi viiden vuoden päästä tuotettavan viljasadon, mutta hinta ja sopimusehdot laaditaan jo ostopäätöshetkellä. Sadon tai muun futuurikaupan kohteen toteutuminen suunnitellusti on hyvin epävarmaa – ostaja on valmis ottamaan suuren taloudellisen riskin sijoittaessaan varansa etukäteen tuntemattomaan. Myös erilaiset luonnonkatastrofit voivat yllättäen muuttaa sijoituksen kannattamattomaksi.

³¹¹ Vakuutusoikeudessa tämä tunnetaan ns. reilun haittajaon periaatteena (Mielityinen s. 394)

Sopeutumisuutuureissa sijoittajilla olisi mahdollista sijoittaa rahansa nyt toteutettaviin konkreettisiin toimiin, mutta sijoitusten ja sopeutumisen riittävyys punnittaisiin vasta kymmenien vuosien päästä. Voitto muodostuisi sopeutumisalueen kiinteistöjen arvonnoususta, mikä ohjattaisiin alkuperäisille sijoittajille tai heidän perikunnilleen. Sopeutumisuutuureissa olisi merkittävä riski myös menettää sijoituksensa. Jollei sijoitettava summa ja alueen sopeuttaminen ole riittävää, saattaa alue muuttua arvottomaksi helteiden, sadannan ja pihojen vettymisen takia. Kyseessä olisi futuurikaupan tapaan korkean riskin sijoitusmahdollisuus, jossa voitot kerättäisiin huomattavan ajan kuluttua.

Haitan välttäminen kohdistuu konkreettisimmin riskialueilla asuviin kiinteistönomistajiin. Riskialueilla asuville voitaisiin määrätä esimerkiksi kiinteistöveroon korotusosa, jonka kerroin riippuisi riskin suuruudesta sekä tarvittavien sopeutumistoimien laajuudesta. Kerättävä varallisuus käytettäisiin suoraan alueen sopeuttamiseen. Tämän tyyppinen rahoittaminen kohdistuisi julkisen vallan harkinnan mukaan joko aluelunastuksiin, rakenteisiin, kehittämiskorvauksiin tai muihin tarvittaviin ratkaisuihin. Verotuksen mukana tai tapaan kerättävä korvaus ei varsinaisesti perustuisi yksityisen vapaaehtoisuuteen. Julkisen vallan koordinoimaa maksua voisi olla mahdollista alentaa tai jopa välttää, jos tarvittavat toimet toteutettaisiin vapaarahoitteisesti tai muuten vapaaehtoisin toimin. Näin ajan, osaamisen ja paikallisen vaikuttamisen sijoittaminen mahdollistaisi julkisoikeudellisten maksujen välttämisen.

Riskialueille kohdistuvissa verotuksenluonteisissa maksuissa tulisi huomioida hyödyn kohdistuminen todenmukaisesti. Esimerkiksi ranta-alueella kaavoitetulla pientaloalueella suurimmat kustannukset sopeutumisesta voivat kohdistua välittömästi rannan tuntumassa asuviin, mutta hyödynsaajia ovat myös muut lähialueella asuvat. Rahallista osallistumisvelvollisuutta ei tulisikaan kohdistaa vain välittömästi toteutettavien toimien alueella asuviin maanomistajiin, vaan hyödynsaajia tulisi tarkastella laajasti. Tarkastelun tulee yhdenvertaisuuden takia olla alueellista eikä pistemäistä.

Kustannusten – samoin kuin koko sopeutumistoimien – haasteena on tarkastelun aikajänne. Tulevaisuudessa epämääräisellä tavalla realisoituvien uhkien rahoittaminen pakollisilla julkisoikeudellisilla maksuilla kymmeniä, jopa satoja vuosia ennen kuin uhka realisoituu, muodostaa riskin oikeusturvalle. Nyt toimintaa rahoittavat tahot eivät koskaan tule henkilökohtaisesti saamaan täyttä konkreettista hyötyä tekemistään taloudellisista sijoituksista. Takautuvasti lupiin ja toimintoihin puuttuminen voi luoda

tässä ajassa merkittäviä taloudellisia vahinkoja, joiden hyötyjä ei vielä voida osoittaa kuin teorian tasolla. Myös kiinteistöjen arvonnousu tuo oman haasteensa aikajänteen ja kustannusten arviointiin: nyt sopeutettavat kaupunkialueet ovat myöhemmin arvokkaampia kiinteistömarkkinoilla sekä rahallisesti että vakauden kannalta. Myös lunastamisessa käyvän arvon käsite hämärtyy, jollei sopeutumistoimilunastamiselle luoda selkeitä raameja lunastusarvon kannalta. Hinnanmuodostuksessa ei tule kuitenkaan täydellisesti nojautua markkinoiden määräämiin hintoihin tulevaisuuden kehityksen kannalta, koska lunastamisen taustalla on erittäin painava yleinen tarve.

7. Johtopäätökset ja pohdinta

Tutkielman alussa esittelin aiheen kannalta keskeiset tutkimuskysymykset. Tutkielman aihe on sisältänyt monen eri oikeudenalan tutkimusta sekä myös poikkitieteellistä aineistoa. Johtopäätösten selkeyttämisen vuoksi esittelen keskeiset tulokset tutkimuskysymysten kautta ryhmiteltynä.

1. Nykyisten maankäytön hallinnan keinojen riittävyys

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten voimassa olevan lainsäädännön tarjoamat maankäytön hallinnan keinot riittäisivät käytännössä sopeutumistoimien toteuttamiseen. Eri instrumentit tarjoavat erilaisia vaikutusmahdollisuuksia, mutta koska nykyistä lainsäädäntöä ei ole tarkoitettu sopeutumistoimien vaatimiin toimenpiteisiin, ei se tarjoa tarpeeksi keinoja vielä konkretisoitumattomiin haasteisiin vastaamiseksi. Paikoitellen viranomaisten oman harkintavallan laajuus mahdollistaisi nykyistä käytäntöä laajentavan tulkinnan. Osa nykysäätelyn riittämättömyydestä muodostuu viranomaisten tiedonpuutteesta: esimerkiksi erilaisten maan haltuunottoinstrumenttien välillä ei osata liikkua sujuvasti, eikä hyödyntää niiden eri asteista kajoavuutta. Myös tieteellisen tiedon integroimisessa päätöksentekoon, ja nykyisten keinojen uudentyypillisessä soveltamisessa on puutteita. Osa instrumenteista taas edellyttäisi maanomistajilta vapaaehtoisuutta, jota nykyisessä poliittisessa tilanteessa on ilman kunnollista informaatio-ohjausta haastava saavuttaa. Oikeusvertailussa tilanne havaittiin samankaltaiseksi niin muualla Euroopassa kuin sen ulkopuolellakin – nykyisen lainsäädännön keinoin pyritään saavuttamaan tarvittava sopeutuminen, mutta käytössä olevat ohjauskeinot ovat lähinnä soft law -tyyppisiä eivätkä velvoita maanomistajia tai viranomaisia riittäviin toimenpiteisiin.

2. Tulevat ohjauskeinot

Tutkielmassa esiteltiin mahdollisia tulevaisuuden ohjauskeinoja ympäristöoikeuden ohjauskeinojaottelun mukaan. Laajimmat ohjauksen mahdollisuudet ovat hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen osa-alueella, vaikka myös informaatio-ohjauksella ja taloudellisella ohjauksella on kokonaisuuden kannalta merkittävä rooli. Informaatio-ohjaus korostuu oikeutuksen ja poliittisten päätösten läpiajamisessa, kun taas taloudellisella ohjauksella on ohjausfunktionsa lisäksi osansa myös muutosten rahoittamisessa. Esitetyt muutokset on toteutettu mukaelmina nykyisen lainsäädännön keinoista, sillä nykyajassa laki tyypillisesti kehittyy jo olemassaolevasta lainsäädännöstä, eikä suuria lainsäädännön kehittämishankkeita toteuteta usein.

Tulevaisuuden ohjauskeinoissa korostui kaikissa eri keinojaotteluissa alueellisen ymmärryksen ja erityispiirteiden tunnistamisen tarve. Koko kunnan alueella ei voida toteuttaa samoja ohjauskeinoja kaavamaisesti, vaan sopeutumisen tarve tulee tunnistaa alueellisesti. Kaupunginosien sisällä saattaa olla eroavaisuuksia sekä mahdollisten ympäristöuhkien osalta, että kaavoituksen luoman kaupunkirakenteen suhteen. Myös ohjauksen ennakoitavuus ja julkisuuden tarve korostuivat *de lege ferenda* -kappaleessa. Monet esitetyt ohjauskeinot pyrkivät siihen, että maanomistajat tunnistaisivat alueensa riskit itse, eikä alueella toteutettavia viranomaisaloitteisia toimia tällöin kyseenalaistettaisi. Esimerkiksi kaavoituksen keinoin toteutettavalla tietoisuuden lisäämisellä saavutettaisiin laajempi hyväksyntä kuin viranomaisten harkintavaltaan perustuvilla keinoilla. Sopeutumistoimien käytännön toteutus helpottuu ajan kuluessa, kun ympäristöuhat konkretisoituvat ja uudet hallinnon keinot muuttuvat tavanomaisiksi. Toisaalta ajan kuluessa keinojen tulee ankaroitua vastaamaan tapahtuvia ympäristömuutoksia. Oikeuden tulee pystyä kehittymään tälläkin alalla ympäröivän yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti.

3. Omistusoikeuteen puuttuminen merkittävän oikeushyvän takia

Omistusoikeuden asemaa on pohdittu tässä tutkielmassa sekä historialliselta että arvopohjalta. Maanomistukseen kajoaminen uusien perustein tuottaa juridisesti suuria haasteita sekä oikeutuksen että oikeusturvan osalta. Tämän hetkinen lainsäädäntö ei mahdollista kovin pitkälle meneviä omistamisen suojaan kajoavia puuttumiskeinoja. Omistamista voidaan kuitenkin lähestyä sen dualistisen luonteen vuoksi myös muista näkökulmista kuin pakkolunastamisen näkökulmasta, mikä mahdollistaa omistamisen nykykäsityksen haastamisen. Omistaminen on jo nyt erilaista eri oikeudenalojen näkökulmasta. Myös ympäristöoikeuden sisällä omistajuuden oikeusvaikutusten laajuus

vaihtelee. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaki asettaa ympäristönsuojelulliset tavoitteet omistamisen yksinoikeuden edelle. Kaivoslaki murtaa myös omistajuuden kajoamattomuutta: malminetsintäoikeudet toisen omistamalla maalla muistuttavat paikoitellen jo jokamiehenoikeuksia. Omistaminen onkin aina tavoitteisiinsa sidottua, mikä mahdollistaa myös tämän käsitteen uudenlaisen tarkastelun.

Vaikka omistamista voidaan pyrkiä tarkastelemaan myös takautuvasti murrettavissa olevana ja tarkoitukseensa soveltuvana instituutiona, ovat kustannustehokkaimmat maankäytön muutoksiin liittyvät instrumentit kuitenkin ennakkollisia. Oikeuksien takautuva muuttaminen on oikeusjärjestelmällemme vielä vierasta eikä sen osalta ole helppoa päästä yksiselitteiseen ratkaisuun nykyisen lainsäädännön keinoin.

Tutkielman aiheesta on oikeuskirjallisuutta hyvin rajallisesti. Tutkielman futurologinen näkökulma toi sekä aineiston löytämiselle että aiheen kaikkien ulottuvuuksien tarkastelulle haasteita. Näiden haasteiden takia yleiset periaatteet ja poikkitieteellinen näkökulma korostuivat tutkimuksessa. Ympäristömuutokset ovat lähitulevaisuudessa realiteetti, mutta oikeustiede ei ole vielä herännyt tähän. Nykyinen lainsäädäntö tarjoaa pehmeitä keinoja ja periaatteita, mutta lainsäädännön muutokset ovat välttämättömiä, mikäli nykyiset kaupunkirakenteet halutaan turvata.

Omistamisen vakiintunut asema vaikuttaa jo nyt tulevaisuuden sukupolvien toimintamahdollisuuksiin. Neljännen sukupolven ihmisoikeudet, eli vielä syntymättömien sukupolvien oikeudet riippuvat merkittävästi tässä ajassa tehdyistä päätöksistä. Kyseessä on perusoikeuspunninta, jossa joudutaan asettamaan vastakkain tällä hetkellä elävien oikeusturvan tarve ja vielä syntymättömien oikeus turvalliseen ja terveelliseen ympäristöön, taloudelliseen itsemääräämisoikeuteen sekä kestävän kehityksen mukaiseen toimintaan. Tämän ajan lait koskevat sääntelyalaltaan siten myös tulevia sukupolvia, vaikka *de lege lata* olisi aivan toinen heidän elinaikanaan. Muuttuva todellisuus on oikeuden haaste niin lain tulkinnassa, lainsäädännössä kuin oikeusperiaatteiden ja ihmisoikeuksien soveltamisessa.

EU:n kestävän kehityksen strategia 2009 on nostanut esille tarpeen kiinnittää enemmän huomioita energiavarmuuteen, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen sekä maankäyttöön. Tulevien sukupolvien oikeuksien tarkastelu on kestävän kehityksen periaatteen mukaista. Tämän hetkisen taloudellisen järjestelmän voidaan kärjistäen sanoa perustuvan siihen,

että kustannukset on ulkoistettu maaperään, ilmakehään ja kehittyviin maihin.³¹² Ihmistä ei kuitenkaan voida tarkastella ekosysteemistä erillisenä olentona, vaan ihmisen hyvinvointi on riippuvainen ekosysteemin elinvoimaisuudesta. Ihminen on ekosysteemissä kuitenkin poikkeuksellinen olento – oikeudesta olla noosfäärin ainoa asukas, seuraa velvollisuus huolehtia ympäristön tilasta. Neljännen sukupolven ihmisoikeuksia tarkasteltaessa joudutaan väistämättä tilanteeseen, jossa joudutaan valitsemaan, minkä ihmisryhmän ihmisoikeudet ovat oikeutettuja suojaan.

Oikeustieteessä tavataan sanoa, että oikeuden pari on velvollisuus. Voivatko syntymästä³¹³ kaikille ehdottomina kuuluvat oikeudet tuoda mukansa myös velvollisuuksia? Ihmisoikeusjulistuksen 29 artiklan mukaan ”jokaisella ihmisellä on velvollisuuksia yhteiskuntaa kohtaa, koska vain sen puitteissa hänen yksilöllisen olemuksensa vapaa ja täysi kehitys on mahdollinen”. Julistus itsessään jo tunnustaa tietyt yleistä etua ja yleistä tarvetta koskevat velvoitteet, jotka mahdollistavat yksilön oikeudet. Ihmisoikeuksien voidaan nähdä toteutuvan vain, jos ihmisillä on keskinäisiä velvollisuuksia toisia ihmisiä kohtaan, sekä paikallisesti että globaalisti.³¹⁴ Kestävän kehityksen edistäminen edellyttääkin, että vastuu toimien seurauksista tiedostetaan sekä globaalisti että lokaalisti.³¹⁵ Ihmisoikeudet toteutuvat toisille ihmisille asetettujen velvoitteiden kautta.

Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ei ole kyse vain maankäytön, infrastruktuurin ja lainsäädännön muutoksista. Sopeutumista ja siihen liittyviä omistajuuden käsitteen muutoksia tulee pohtia oikeustieteessä siksi, että omistaminen nähdään itseisarvona. Maan omistaminen on sekä yksityisille että julkisille tahoille tärkeää siksi, koska sen koetaan luovan turvaa, vakautta ja varallisuutta maan fyysikaalisen muuttumattomuuden takia. Tulevaisuus on kuitenkin epävakaa myös pysyväksi mielletyn varallisuusarvon suhteen. Ympäristöolosuhteet muuttavat maankäyttöä ja ympäröivää maailmaa ennätysnopeasti, eikä maanomistaminen tarjoa enää samaa vakautta kuin aiemmin. Omistamisen tärkeys instituutiona murtuu sillä tavoiteltujen päämäärien myötä.

³¹² Salonen s.2

³¹³ Suomalaisessa ajattelussa ihmisoikeuksien katsotaan alkavan syntymän hetkellä. Tämä ajatus on haastava neljännen sukupolven ihmisoikeuksien kannalta jos tulevien sukupolvien oikeuksia verrataan esimerkiksi sikiön oikeuksiin. Tulevia sukupolvia tulee tässä tarkastella kuinkin eräänlaisena oikeushyväne, ihmisjoukkona, joille kuuluvat kollektiivisesti tietyt suoja-oikeudet, eikä yksittäisten ihmisten oikeutena esimerkiksi elämään.

³¹⁴ Hellsten 2004; Åhlberg 1988

³¹⁵ Salonen s.49

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen on näkökulmana hyvin ihmiskeskeinen. Pohdinta keskittyy ihmisen toimintamahdollisuuksien parantamiseen ja turvaamiseen, eikä maankäyttö ja kaupunkirakenteiden suojele ole tästä poikkeus. Sopeutumista voitaisiin tarkastella myös ympäristön perusoikeutena (ei siis ympäristöperusoikeutena, kuten perustuslain 20 §:n perusteella usein tehdään). Kestävän kehityksen mukaisessa ajattelussa ympäristöä voidaan tarkastella myös oikeussubjektina eikä vain toimenpiteiden kohteena. Ympäristön- ja luonnonsuojeluarvojen kautta ympäristö voidaan nähdä oikeutettuna sopeutumistoimiin – toimilla ei pyritä turvaamaan vain ihmisten välitöntä turvallisuutta, terveyttä ja taloudellista pärjäämistä, vaan ympäristöllä on oikeus saada apua ihmiskunnalta. Rakennettu ympäristö on ihmisen ohella monien muidenkin eliölajien elinympäristö, jota tulee suojella. Ympäristö on itsessään oikeushyvä, jota tulee suojella riippumatta sen tarjoamista hyödykearvoista. Uudenlaiset ympäristöhaasteet edellyttävät totutuista oikeudellisista menettelyistä irtoamista. Omistusoikeus, maankäyttömuodot, yleinen tarve ja kaavoitus täytyy nähdä tulevan muutoksen kautta. Jo pelkkä ihmiskunnan hyvinvointi edellyttää tämän kaltaista juridista muutosta. Maailmankansalaisilla voidaan nähdä henkilökohtainen vastuu toiminnastaan ja toimimatta jättämisestään.³¹⁶ Kun mukaan liitetään myös ympäristön oikeus tulla kohdeksi suojelun arvoisena subjektina, löytyy justifikaatio radikaaleimpiinkin lainsäätämistoimiin.

³¹⁶ Küng & Kuschel 1994 s.17