

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

LVII

2024

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Kirsi-Maria Halonen, puheenjohtaja

Mia Hoffrén

Juha Häyhä

Susanna Lindroos-Hovinheimo

Toimittaja

Teemu Juutilainen

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2024

ISSN 0355-8215 (painettu)

ISSN 2954-3185 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-771-8 (kovakantinen)

ISBN 978-951-855-772-5 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2024

**Alexi Heinilä – Janina Käyhkö – Hanna Partinen – Niko
Soininen**

**KASVUA VAI KESTÄVYYTTÄ?
ALUEIDENKÄYTÖN SUUNNITTELUN
JA LIIKENNESUUNNITTELUN
NORMIT JA KÄYTÄNNÖT
KAUPUNKIEN
ILMASTOKESTÄVYYDEN
NÄKÖKULMASTA**

Sisällys

1	JOHDANTO	9
1.1	Taustoitus	9
1.2	Läpileikkaavat kestävyyspolitiikan tavoitteet	12
1.3	Politiikkakoherenssi ja monitasohallinta teoreettisena viitekehyksenä	18
1.4	Tutkimuskysymykset, metodit ja rakenne	20
2	ALUEIDENKÄYTÖN JA LIIKENNESUUNNITTELUN ILMASTOKESTÄVYYSTAVOITTEET, INSTRUMENTIT JA VIRANOMAISET ERI TASOILLA	23
2.1	Ilmastokestävyyttä tukevat säännökset alueidenkäytön ja liikenteen ohjausjärjestelmissä	23
2.1.1	Ilmastolain vaikutus alueidenkäytön suunnitteluun ja liikennesuunnitteluun	23
2.1.2	Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun kestävyyttä tukevat normit	29
2.2	Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmän viranomaiset ja niiden tehtävät eri tasoilla	31
2.2.1	Valtakunnan tason viranomaiset ja niiden tehtävät	31
2.2.2	Alue- ja paikallistason viranomaiset ja niiden tehtävät	35
2.3	Valtakunnan tason suunnitteluinstrumentit	41
2.3.1	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	41
2.3.2	Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma	44
2.4	Seudulliset ja paikalliset suunnitteluinstrumentit	46
2.4.1	Maakuntakaavoitus ja seudullinen liikennejärjestelmäsuun- nittelu	46
2.4.2	Kunnallinen alueidenkäytön suunnittelu ja maanteiden suunnittelu	50
2.5	MAL-sopimusmenettely	56
2.6	Yhteenveto: alueidenkäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun koherenssi ilmastokestävyyden näkökulmasta	58

3	SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ JA SEN MUKAISET KÄYTÄNNÖT FOKUSRYHMÄHAASTATTELUIJEN VALOSSA	64
3.1	Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun ilmastokestävyyttä tukevat tavoitteet ja velvoittavat säännökset	64
3.1.1	Ilmastolain ohjaavuus ja ilmastotavoitteet	64
3.1.2	Maankäytön ja liikennejärjestelmien kestävyyttä tukevat tavoitteet ja velvoittavat säännökset.....	67
3.2	Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmän viranomaisten tehtävät ja viranomaisten välisen yhteistyön käytännöt alueidenkäytön ja liikenteen ohjausjärjestelmissä	70
3.3	Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun instrumenttien käytäntöihin liittyvät koherenssikysymykset.....	74
4	TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET SUUNNITTELUN NORMEISTA JA KÄYTÄNNÖISTÄ.....	78
4.1	Ilmastolaki ja päällekkäisen lainsoveltamisen ongelma.....	78
4.2	Laki liikennejärjestelmästä vai kuitenkin ensisijaisesti maanteistä?	81
4.3	Alueidenkäytön suunnittelu kestävyysden vai kasvun mahdollistajana?	82
4.4	Ovatko MAL-sopimukset myös kestävyysongelma?	86
4.5	Alueidenkäytön mittakaavat ja konfliktit.....	87
4.6	Hallinnon organisaatio ja toimivalta.....	88
5	LOPUKSI: PÄÄLTÄ KAUNIS, SILKKOA SISÄLTÄ?	89
	LÄHTEET.....	92
	OIKEUSKÄYTÄNTÖ.....	99
	LYHENTEET.....	100
	ABSTRACT.....	101

Kasvua vai kestävyyttä?

Alueidenkäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun normit ja käytännöt kaupunkien ilmastokestävyiden näkökulmasta

1 JOHDANTO

1.1 Taustoitus

Ilmastonmuutos, luontokato ja ympäristön saastuminen ovat kestävyiden kolme keskeistä haastetta, ja ne kehystävät enenevässä määrin yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksentekoa niin globaalisti kuin Suomessa.¹ Kestävyyshaasteet tulevat edellyttämään perustavanlaatuisia muutosta yhteiskuntien tavassa ohjata tuotantoa ja kulutusta lävistäen yhteiskunnan eri tasot ja sektorit. Tämän *kestävyysmurroksen* on katsottu merkittävän huomattavia muutoksia myös oikeudellisen sääntelyn rakenteisiin.² Erityisesti muutos tulee kohdistumaan tapaan, jolla alueidenkäyttöä ohjataan, sillä alueidenkäyttö on yksi ilmastonmuutoksen, luontokadon ja pilaantumisen juurisista.³ Tämä johtaa puolestaan pohtimaan paikallistason toimijoiden – kuten kuntien – roolia ja mahdollisuuksia toimia kestävyysmurroksen edistäjinä, koska niillä on useissa maissa – ja erityisesti Suomessa – merkittävä rooli kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytön ohjauksessa.⁴

¹ Steffen ym. 2015; Richardson ym. 2023. Tämä tutkimus on toteutettu osana Suomen Akatemian rahoittamaa Transformative Cities -tutkimushanketta (352943). Kiitämme artikkelin vertaisarvioijia sen viimeistelystä arvokkaasta palautteesta.

² McPhearson ym. 2021; Kotze 2020.

³ IPBES 2019.

⁴ Amundsen ym. 2018, passim; Heinilä 2021, s. 279.

Ilmastokestävyudessa⁵, eli ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistavoitteiden edistämisessä, kunnilla on keskeinen rooli. Kuntien kaavoituksella vaikutetaan merkittävästi asumisen, palvelujen ja teollisuuden sijoittumiseen, millä taas on merkittävä vaikutus liikkumisen tarpeeseen ja käytettäviin liikennevälineisiin ja niiden edellyttämän infrastruktuurin rakentamiseen. Yhdyskuntien sopeutumismahdollisuuksista päätetään niin ikään pitkälti kaavoituksessa.⁶ Kunnat eivät kuitenkaan toimi yksin, vaan murros edellyttää yhteistoimintaa hallinnon eri *tasojen* ja *sektoreiden* välillä sekä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän kanssa, koska monimutkaiset, kytkeytyneet ja sektorirajat ylittävät ja läpäisevät haasteet eivät ole minkään yksittäisen tahon toimenpitein ratkaistavissa.⁷ Globaaleilla ympäristökysymyksillä ja niiden hallinnalla on niin kansainvälinen ja kansallinen kuin seudullinen ja paikallinen ulottuvuutensa. Näin niihin voi liittyä useampia perusteltuja yleisen edun näkökulmia.

Tässä artikkelissa tarkastelemme, millaisia oikeudellisia ja myös hallinnon käytäntöihin liittyviä mahdollisuuksia kunnilla ja valtion viranomaisilla on edistää tässä monitasoisessa ja -sektorisessä kehityksessä kestävyysmurrosta yleisesti ja *ilmastokestävää kaupunkirakennetta ja liikennejärjestelmää* erityisesti ja millaisia haasteita niihin liittyy. Tarkastelu tapahtuu siis nimenomaan kaupunkinäkökulmasta, mutta monitasoista ohjausjärjestelmää ja sen viranomaiskoneistoa on välttämätöntä tarkastella kokonaisuutena, sillä se muodostaa ne puitteet, joissa käytännön suunnittelua ja muita toimenpiteitä tehdään. Ilmastokestävyys käsittää sekä ilmastomuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen, vaikka hillintänäkökulma on tämänkin tutkimuksen valossa jossain määrin vakiintuneempi näkökulma ilmastomuutokseen.

Kysymyksenasettelun taustalla on havainto siitä, että oikeudelliset instituutiot ja hallinnon käytännöt⁸ vaikuttavat merkittävästi kestävyysmurroksen toteutumiseen.⁹ Sekä instituutiot että käytännöt voivat osaltaan tuoda järjestelmään esimerkiksi koordinaation puutteita ja jännitteitä, mutta ne

⁵ Ilmastokestävyuden määritelmästä hallitusten välisen ilmastopaneelin (IPCC) mukaan ks. Schipper ym. 2022.

⁶ Ks. esim. Heinilä 2019, s. 60–65.

⁷ Ks. Hölscher ym. 2019, s. 843–844; ympäristöhaasteiden kytkeytyneisyydestä esim. Heinilä 2019, s. 25–27. Kytkeytyneisyyden vuoksi alueidenkäytön suunnittelussa ilmastomuutoksen ehkäisyä maksimaalisesti edistävät ratkaisut voivat olla biodiversiteetin tai ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökulmasta ongelmallisia, mikä tekee kokonaisuuden kannalta optimaalisten ratkaisujen tunnistamisesta vaikeaa.

⁸ Erityisesti hallinnon roolista ks. Patterson ym. 2017, s. 1–16.

⁹ Hölscher ym. 2019, passim. Ks. erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta Soininen ym. 2021.

voivat myös mahdollistaa ja edistää murrosta monin tavoin.¹⁰ Instituutioilla tarkoitamme tässä *julkisia normeja*, jotka ohjaavat kohteidensa toimintaa.¹¹ Tarkastelun kohteena ovat nimenomaisesti *oikeudelliset* instituutiot, mutta toisaalta on tarpeen tunnistaa myös muiden moninaisten käytäntöjä ohjaavien instituutioiden, kuten hallinnon tapojen – jotka voivat olla esimerkiksi tapoja tulkita ja priorisoida oikeusnormeja – merkitys aiheen kannalta.¹² Erityisesti tästä syystä on tarpeen tarkastella kokonaisuutta myös empiirisesti, koska näin on mahdollista havaita myös niitä tavoitteellisen toiminnan – esimerkiksi ilmastokestävän toiminnan – esteitä, jotka eivät ole tunnistettavissa esimerkiksi alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun oikeusnormeja analysoimalla. Nämä seikat voivat olla yhtäältä toimijoiden itsensäkin tunnistamia, toisaalta myös tiedostamattomia.¹³

Liikenteen kestävyysmurroksen kannalta kunnilla, alueellisilla viranomaisilla sekä näiden käytössä olevilla suunnittelujärjestelmillä on keskeinen rooli, sillä liikennejärjestelmän murros vaatii toimia yhdyskuntarakenteen ja asumisen ohjauksesta julkiseen liikenteeseen ja yksityisautoilun vähentämiseen.¹⁴ Liikkumisen ilmastokestävyyden edistäminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, koska laissa määriteltyjä tehtäviä eri tasoilla ja sektoreilla hoitavilla viranomaisilla on omat keskinäiset suhteensa.¹⁵ Kuten jäljempänä tarkemmin esitämme, maakuntien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelu on lähtökohtaisesti monitavoitteista kun taas valtion viranomaisten liikennesuunnittelu tähtää ennen muuta liikennejärjestelmän toimivuuden turvaamiseen. Hallinnon eri sektoreilla myös esimerkiksi viranomaisten toimialueet voivat poiketa viranomaisten aineellisten tehtävien ohella. Kokonaisuus muodostaa monimutkaisen instituutioiden ja (tässä tapauksessa hallinnon) organisaatioiden kudelman, jonka rajoissa käytännön suunnittely tapahtuu.¹⁶ Tätä toimintaa ohjaavilla normeilla voi olla enemmän taikka vähemmän keskenään jännitteisiä tavoitteita, joita eri sektoriviranomai-

¹⁰ Ks. kootusti esim. Soininen ym. 2021. Loorbach (2010) tunnistaa osuvasti, että kestävyysmurroksessa ohjattavat ilmiöt, yhteiskunnat ja hallinta ovat siinä määrin mutkikkaita (complex), etteivät ne mahdollista suoraviivaisia yhteiskunnallisia ratkaisuja.

¹¹ Salet 2018, s. 1.

¹² Ks. esim. Wagenaar 2004, passim.

¹³ Ks. Bäcklund ym. 2017, esim. s. 84–85.

¹⁴ Ks. kokoavasti Soininen ym. 2021.

¹⁵ Näiden järjestelmien yhteydessä voitaneen puhua *tehtäväkohtaisesta* monitasohallinnasta, ks. Marks – Hooghe 2004, s. 16–17. Toisaalta vaikka maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukainen maankäytön suunnittelu on lähtökohtaisesti kaikki sektorit läpäisevää, on myös tällä järjestelmällä tietynlaisia katveita johtuen suunnittelujärjestelmän jossain määrin tapauskohtaisista nivelistä sektorikohtaiseen ohjaukseen, ks. esim. Heinilä 2019, s. 45–51.

¹⁶ Ks. instituutioista ja organisaatioista esim. Salet 2018, s. 2–3.

set lakisääteisesti edistävät ja valvovat. Lisäksi suomalaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä paikallisella tasolla on myös merkittävä määrä toimintavapauksia sekä tavoitteiden asetannan että eritasoisia tavoitteita toteuttavien käytännön ratkaisujen kannalta sen ohella, että valtakunnallinen taso (lainsäädäntö ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet) ja seudullinen taso (keskeisesti maakuntakaavoitus) muodostavat (joustavat) puitteet sille, minkälaisia ratkaisuja paikallisella tasolla on mahdollista tehdä.¹⁷ Kokonaisuus sisältää myös instrumentteja, jotka eivät perustu lainsäädäntöön vaan jotka saattavat jopa osin kilpailla lakisääteisen järjestelmän kanssa. Tässä kehyksessä kestävyysmurroksen edistäminen ei välttämättä ole yksinkertaista, vaikka siihen lähtökohtaisesti kaikilla toimijoilla olisi haluakin.

1.2 Lämpileikkaavat kestävyyspolitiikan tavoitteet

Kestävyyspolitiikan toimeenpano on tyypillisesti hallinnontasoja ja -aloja lämpileikkaavaa, eli sitä pyritään samanaikaisesti – ainakin julkilausuttuna tavoitteena – edistämään kaikilla hallinnon tasoilla, myös muutoin kuin ylhäältä (esimerkiksi EU:n tai kansalliselta tasolta) ohjatusti.¹⁸ Perusteluna tälle on se, että ilmastonmuutoksen, luontokadon ja pilaantumisen kaltaisten haasteiden ratkaisu ei ole mahdollista minkään yksittäisen sektorin toimilla vaan ne vaativat syvälle käyvää muutosta yhteiskunnan rakenteissa, kuten oikeudessa, taloudessa ja kulttuurissa.¹⁹ Poliittikaohjauksen lisäksi kansalaisyhteiskunta ja yritykset toteuttavat niin sanottuja sisäsyntyisesti motivoituneita tai autonomisia (esimerkiksi arvot, riskienhallinta) toimia kestävyystavoitteiden edistämiseksi.

Kuntien ja muiden paikallisten toimijoiden rooli on korostunut kestävyyskeskustelussa myös siksi, ettei valtiollisesti johdettu kestävyysmurros ole edennyt riittävän nopeasti. Kuntien itselleen asettamat kestävyystavoitteet voivat kuitenkin olla kunnianhimoisempia kuin lainsäädäntö edellyttää – tai sitten eivät.²⁰ Suomalaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää leimaavat vahva, perustuslaissa suojattu kunnallinen itsehallinto (Suomen perustuslaki 731/1999, PL, 121 §) ja kuntien suuri lukumäärä.²¹ Näin esimerkiksi yksittäisen kaupunkiseudun kunnilla voi olla toisistaan poikkeavia ilmastonmuutokseen liittyviä tavoitteita tai näkemyksiä siitä, kuinka

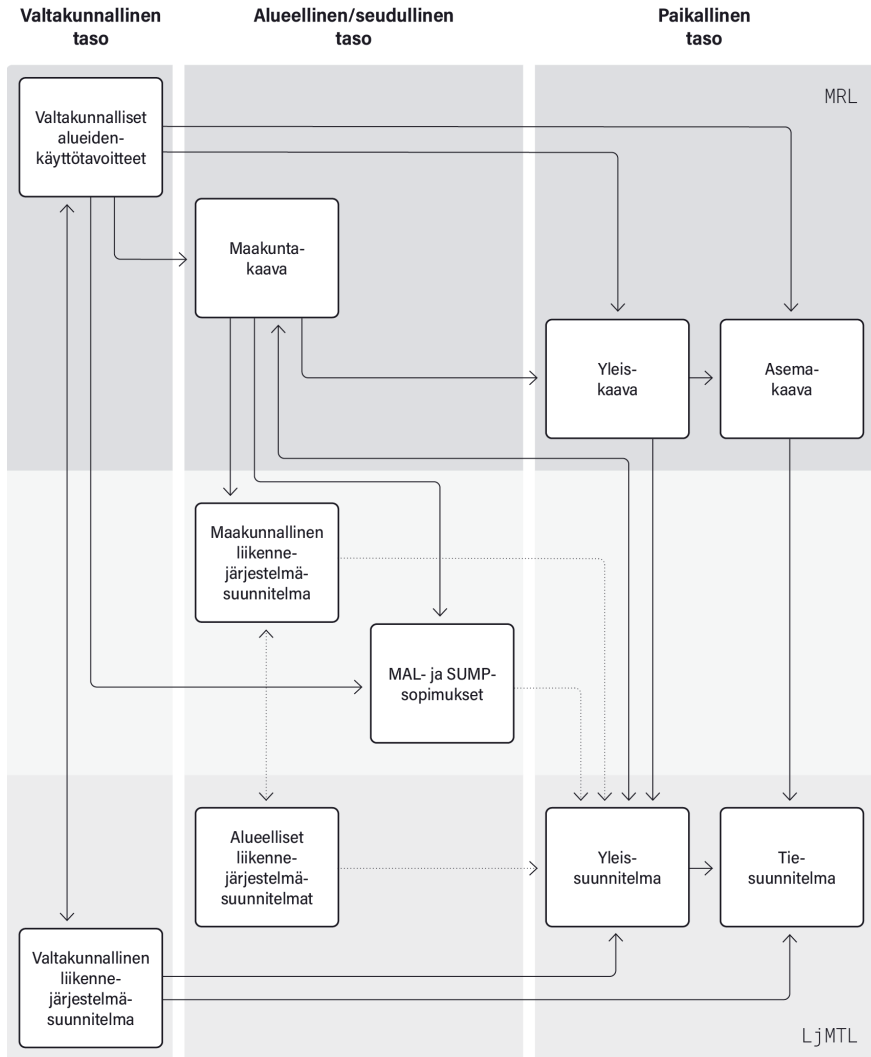
¹⁷ Ks. esim. Heinilä 2021, s. 266–268.

¹⁸ Ks. Amundsen 2017, esim. s. 23.

¹⁹ McPhearson ym. 2021.

²⁰ Kaupunkien ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitetasosta ks. Salvia ym. 2021, passim.

²¹ Ks. esim. Mattila – Heinilä 2022, s. 6.



Kuvio 1. Maankäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmä ja sitä ohjaava keskeinen lainsäädäntö. Kuviossa nuolen paksuus kuvaa instrumentin ohjausvaikutuksen velvoittavuutta.

määrätietoisesti tai minkälaisin keinoin tällaisia tavoitteita olisi edistettävä. Alueidenkäyttöratkaisut omaavat – esimerkiksi liikennettä koskevien ratkaisujen osalta – myös yksittäistä kuntaa laajempia ulottuvuuksia. Tämä koskee niin ilmastokestävyyden kannalta myönteisiä kuin kielteisiäkin ratkaisuja.

Alueidenkäytön suunnitteluun – liikenne yhtenä sen osana – liittyy huomattava joukko keskenään jännitteisiä maankäyttöintressejä, joiden muodostama konstellaatio on viime kädessä aina tapauskohtainen. Yksittäisiä intressejä – vaikkapa ilmastonmuutoksen hillintää – ei ole kaavojen sisältövaatimuksissa tai esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL, 1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki)²² mukaisissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa *priorisoitu* suhteessa muihin.²³ Tämä intressien moninaisuus ja edellä kuvattu maankäytön ja liikenteen ohjauksen monitasoisuus, -alaisuus ja -toimijaisuus tuovat kunta- ja kaupunkitason kestävyysmurroksen ohjaukseen väistämättä merkittäviä jännitteitä. Tästä käytännön esimerkkinä toimivat Helsingin vuonna 2016 hyväksytyt koko kaupungin kattava yleiskaava ja sitä koskeva muutoksenhakuprosessi, jossa korkein hallinto-oikeus joutui arvioimaan kaupungin varsin kunnianhimoisten kestävyyttä tukevien liikenneratkaisujen – jotka toisaalta myös mahdollistaisivat merkittävän lisärakentamisen seudun väkiluvun merkittävästi kasvaessa – lainmukaisuutta (KHO 2018:151).²⁴

Helsingin yleiskaavan keskeisenä tavoitteena oli luoda raideliikenteen verkostokaupunki, jossa myös kevyt liikenne on kilpailukykyinen vaihtoehto henkilöautoilulle. Yksi keskeinen toimenpide tavoitteiden saavuttamiseksi oli muuttaa kaupungin moottoritiemäiset sisääntuloväylät Kehä I:n sisäpuolella 2 + 2 -kaistaisiksi kaupunkibulevardeiksi, jotka palvelisivat myös raitiotie- ja kevyttä liikennettä ja joiden nopeusrajoitus laskettaisiin 50 kilometriin tunnissa. Noin kolmasosa kaavan uudesta asuntorakentamisen yleiskaavavarannosta osoitettiin sisääntuloväyliltä muutosten myötä vapautuville alueille.²⁵ Nämä liikenneväylät ovat yhtä lukuun ottamatta nykyisin valtion hallinnoimia maanteitä.

²² 1.1.2025 maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttuu alueidenkäyttöläksi (nimi on muutettu L:lla 752/2023). Laista on kumottu rakentamista koskevat luvut. Samalla tulee voimaan rakentamislaki (751/2023, RaL). Tässä artikkelissa käytetään voimassa olevan oikeuden mukaista nimitystä.

²³ Priorisointi on yksi mahdollinen elementti esimerkiksi valtakunnallisten sektorikohtaisten alueidenkäyttöintressien keskinäisessä koordinoinnissa, ks. Heinilä – Partinen 2022, esim. s. 138.

²⁴ Ks. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, esim. s. 66.

²⁵ Ks. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2015, s. 6–7 ja 2016, s. 10–11, 16, 22.

Muiden tahojen ohella valtion viranomaiset (muun muassa Väylävirasto ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, jäljempänä ELY-keskus, liikenne- ja ympäristövastuualueet) valittivat kaavasta. Väylävirasto (tuolloin vielä Liikennevirasto) valitti neljän sisääntuloväylän kaupunkibulevardimerkinnöistä (Ilmalan varikkoalueeseen liittyvien kysymysten ohella) sillä perusteella, etteivät merkinnät riittävällä tavalla turvanneet valtakunnallisia ja seudullisia liikenneyhteyksiä ja niiden kehittämistä. ELY-keskuksen ympäristövastuualue valitti eräistä kaavan uusista asuntovaltaisista alueista Natura-suojeluverkoston vuoksi.²⁶ ELY-keskuksen liikennevastuualue valitti puolestaan samoista neljästä kaupunkibulevardimerkinnästä kuin Väylävirasto. Liikennevastuualueen valituksessa todettiin, että ELY-keskus tienpitäjänä painottaa kaupunkibulevardimerkinnöillä osoitettujen väylien selvitettyjä negatiivisia vaikutuksia liikenneturvallisudelle eikä kaupunkibulevardiratkaisu valitetuilta osin mahdollista maantielain tienpitäjälle asettamien vaatimusten toteuttamista eikä riittävällä tavalla turvaa seudullisia ja valtakunnallisia liikenneyhteyksiä ja niiden kehittämistä yleiskaavan sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla. Valituksen mukaan bulevardisointiratkaisun vaikutuksia seudulliseen liikenteeseen ei myöskään kaikilta osin ollut riittävästi selvitetty eivätkä tehtyjen selvitysten tulokset olleet kaikilta osin olleet kaavassa tehdyn ratkaisun perustana. ELY-keskus – jolla siis on sekä liikenteeseen että ympäristöön liittyviä valtion aluehallinnon lakisääteisiä viranomaistehtäviä erillisillä vastuualueillaan – suhtautui kaavaehdotusvaiheessa antamassaan vastuualueiden yhteisessä lausunnossa hyvin kriittisesti kaupunkibulevardeihin ja niitä koskeviin käytettävissä oleviin selvityksiin, vaikka toisaalta totesi niihin liittyvät tavoitteet kannatettaviksi.²⁷ Myös Väylävirasto totesi kaavasta antamissaan lausunnoissa kaavan tavoitteet liikennehallinnon ympäristötavoitteiden kanssa hyvin samansuuntaisiksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoi yleiskaavan muun ohella valituksenalaisten kaupunkibulevardien osalta (hallinto-oikeuden tapaan) lainvastaiseksi erityisesti siksi, että kaavan sisällön ja selvitysten välillä oli epäkohdonmukaisuuksia eikä tästä syystä selvitysten perusteella voitu varmistua kaavaratkaisun sisältövaatimusten mukaisuudesta. Selvitykset

²⁶ Näiltä osin korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin hallinto-oikeus, että Natura-arviointiin liittyvien puutteiden vuoksi oli olemassa vaara, että peltoalueelle osoitetut uudet rakentamisalueet merkittävästi heikentävät suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Natura 2000 -alueella.

²⁷ ELY-keskus totesi ehdotuslausunnossaan muun muassa, että monia Helsingin kaupungin ja sen ympäryskuntien liikennejärjestelmän toimivuuteen vaikuttavia asioita ei pystytty ratkaisemaan Helsingin yleiskaavassa, mikä korostaa sitä, että kaupunkibulevardit ovat seudullinen suunnittelukysymys.

perustuivat esimerkiksi ruuhkamaksujen käyttöönottoon, jota ei puolestaan ollut esimerkiksi kaavamääräyksiin asetettu kaupunkibulevardien (tai osan niistä) toteuttamisen edellytykseksi.²⁸ Myöskään esimerkiksi ajoneuvoliikenteen tarvetta vähentäviä raideliikenteen kehittämistoimenpiteitä ei ollut asetettu esimerkiksi ajoitusmääräyksiin väylien bulevardisoinnin edellytykseksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että yleiskaavaa hyväksyttäessä käytössä olleiden selvitysten perusteella jäi epäselväksi, kuinka kysymyksessä olevien väylien bulevardisointi vaikuttaisi maakuntakaavassa moottoriväyliksi merkittyjen teiden toimivuuteen siinä tilanteessa, että selvitysten lähtöoletuksina olleet ajoneuvoliikenteen ruuhkautumista lieventävät seikat jäisivät toteutumatta. Vaikutustenarviointiin liittyvät epävarmuudet korostuvat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan erityisesti siinä tilanteessa, kun kaikki yleiskaavassa kaupunkibulevardeiksi osoitetut väylät on toteutettu.

Kaavan kumoamiseen näiltä osin johtaneista kysymyksistä mitä ilmeisimmin keskusteltiin ja neuvoteltiin jo kaavan laatimisvaiheessa. Esimerkiksi Rakennuslehden asiaa koskevassa jutussa 28.2.2018 mainittiin, että ajoitusmääräyksistä keskusteltiin monentasoisissa neuvotteluissa ja että niiden sisällyttäminen kaavaan olisi ilmeisesti myös vaikuttanut ainakin siihen, olisiko ELY-keskuksen liikennevastuualue hakenut muutosta kaavan hyväksymispäätökseen kiistakapulana olleiden kaupunkibulevardien osalta. Syystä tai toisesta kaikille osapuolille sopivaa ratkaisua ei kaavaratkaisun kuluessa löytynyt.²⁹

Ratkaisu on usealla tavalla kiinnostava ja ilmentää kuntien ja valtion viranomaisten haastavaa roolia kestävyysmurroksessa. Kaupungin ja valtion viranomaisten eriävät näkemykset jäivät selvästi itse kaavoitusmenettelyn kuluessa osittain vaille ratkaisua. Valtion liikenneviranomaiset tarkastelivat kaupunkibulevardeihin liittyviä kysymyksiä nimenomaan liikennejärjestelmän ja siihen liittyvien alueellisten ja valtakunnallisten (lakisääteisten) viranomaistehtäviensä näkökulmasta, vaikka sinänsä pitivät kaavan tavoitteita yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä ja joukko- ja kevyen liikenteen painottamisesta kannatettavina. ELY-keskus tarkasteli kokonaisuutta mandaattinsa mukaisesti nimenomaan seudullisena kysymyksenä, Väylävirasto

²⁸ Kaavaselostuksessa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, s. 108–109) toisaalta todettiin, että huolimatta siitä, että kaavan perustana olleissa malleissa oli lähtötietoina tiemaksut, yleiskaavan toteuttaminen ei edellytä tiemaksujen käyttöönottoa. Nämä maksut olivat tietysti myös poliittisesti kiistanalainen kysymys.

²⁹ Tämän tutkimuksen empiirisessä osiossa ei lähtökohtaisesti tarkasteltu yksittäisten kaupunkien yksittäisiä kaavahankkeita tutkimuskohteina, koska fokusryhmähaastattelut toteutettiin useampien kohdekaupunkien asiantuntijoiden yhteisinä.

myös valtakunnallisesta näkökulmasta.³⁰ On varsin selvää, että yleiskaavan mukainen liikenne ratkaisu olisi ollut merkittävä askel kohti liikkumisen ilmastokestävyyttä pääkaupunkiseudulla, mutta ratkaisu jäi lopulta merkittävältä osin toistaiseksi toteutumatta siitä huolimatta, että tavoitteet tältä osin olivat viranomaisten kesken lähtökohtaisesti yhdensuuntaisia.³¹

Oikeusvaltiossa viranomaisilla tulee olla toiminnalleen laissa säädetty toimivalta ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2.3 §). Sektorikohtainen hallinto ja tarkoin määritellyt toimivaltarajat edistävät osaltaan päätöksenteon siiloutumista, mikä vaikeuttaa kytkeytyneiden ja monimutkaisten kestävyys haasteiden hallintaa.³² Tämänkaltaisessa ympäristössä sektorit läpäisevien tavoitteiden ja niihin liittyvien tehtävien ja velvoitteiden riittävä määrittäminen ja hallinnon sektorit ja tasot läpäisevä koordinaatio ovat erityisen tärkeitä, jos ja kun sektorirajat ylittäviä ongelmia halutaan ratkaista. Tässä artikkelissa tarkasteltavaan kokonaisuuteenkin tällaisia läpäiseviä tavoitteita ja koordinaatiopyrkimyksiä lähtökohtaisesti sisältyy, muun muassa ilmastolain (423/2022, IlmastoL) ja MRL:n mukaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta sekä erilaisin nivelpykälin alueidenkäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun instrumenttien välillä. Niiden käytännön toimivuuteen voidaan kuitenkin suhtautua kriittisesti. Kun tarkastellaan kokonaisuutena alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun ohjausjärjestelmää, on otsikon mukaisesti kysyttävä, rakentuuko kokonaisuus lopulta ensisijaisesti ajatukselle kasvusta kestävyiden sijasta. Ainakin mikäli kasvu ymmärretään sen perinteisessä taloudellisessa merkityksessä, se on olemassaolomme planetaariset rajat huomioiden viime kädessä yhteensopimaton kestävyiden kanssa.³³

³⁰ Väylävirasto totesi esimerkiksi kaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa muun muassa Helsingin liikenne- ja maankäyttöratkaisuiden keskeisen merkityksen koko liikennejärjestelmän kannalta.

³¹ Sinänsä kaupunkibulevardeihin ja muun muassa niitä koskevien selvitysten riittävyttä koskeviin seikkoihin otettiin kantaa myös yksityisten tahojen kaavasta tekemissä valituksissa. Näin esimerkiksi edellä mainittujen viranomaisten välinen yhteisymmärrys ei sinänsä vielä olisi merkinnyt sitä, että kaupunkibulevardeja koskevat kysymykset eivät olisi tulleet muutoksenhaun kautta oikeudellisesti arvioitaviksi. Ja voidaan sanoa, että näin pitääkin olla: nimenomaan lainsäädännössä viitattuihin yleisiin etuihin liittyvä punninta ja sen kontrollointi eivät demokraattisessa oikeusvaltiossa voi olla yksinomaan viranomaisten välinen kysymys, vaikka yleisten etujen valvonta keskeisesti viranomaisten tehtäviin kuuluukin, ks. esim. Heinilä 2017, s. 64–70, 160–166.

³² Viranomaisten toimivaltaan liittyy muun muassa oppi toimivaltarajojen jäykkyystä, joka taas liittyy paljolti juuri viranomaistoiminnan lainalaisuuteen: viranomaiset toimivat sekä asiallisesti että asteellisesti itsenäisesti, eikä viranomaisilla ole mahdollisuutta puuttua toistensa toimivallan käyttöön. Ks. esim. Korte 2015, s. 2, 5–6.

³³ Ks. esim. Raworth 2017, s. 217–220 ja passim; planetaarisista rajoista Richardson ym. 2023.

1.3 Poliittikkakoherenssi ja monitasohallinta teoreettisena viitekehysenä

Politiikkatoimien (ohjauskeinot/instrumentit) suunnittelua ja toimeenpanoa käsittelevä kirjallisuus tunnistaa lukuisia eri osa-alueita (muun muassa toimijat, agendat, instituutiot, vaikutukset), joiden dynaaminen vuorovaikutus tekee politiikkatavoitteiden saavuttamisen ja onnistumisen arvioinnista *ex ante* erittäin hankalaa, jollei mahdotonta.³⁴ Merkityksellisemmäksi arvioinnin osa-alueeksi onkin muodostunut näiden eri osa-alueiden välisten yhteyksien ja politiikkaprosessien tarkastelu, jossa normatiivisena lähtökohtana voidaan pitää toisaalta konfliktien tunnistamista niiden hallitsemiseksi tai välttämiseksi ja toisaalta yhdenmukaisuuden edellytysten tunnistamista sen edistämiseksi. Etenkin ympäristö- ja kestävyyspolitiikkatoimien tutkimuksessa yhdenmukaisuuden eli koherenssin tutkimusta on siivittänyt sen politiikkarelevanssi Euroopan unionin (EU) nostessa sen keskiöön näiden politiikkojen ohjaavana periaatteena.³⁵

Yhdenmukaisuus tai koherenssi³⁶ tarkoittaa tyypillisesti sitä, että politiikan eri sektoreilla (esimerkiksi työllisyys, talous, ympäristö) ja tasoilla (kansainvälinen, kansallinen, paikallinen) olevien politiikkojen ja ohjauskeinojen kokonaisuus ei aseta ristiriitaisia vaatimuksia suhteessa johonkin tavoitteeseen.³⁷ Koherenssin arviointiin vaikuttavat niin muodolliset (oikeudelliset) kuin epämuodolliset (toimijoiden käsitykset ynnä muut) tekijät.³⁸ Normatiivisessa politiikkakoherenssitarkastelussa voidaan jaotella toisaalta sisäiset koherenssiprosessin osa-alueet (esimerkiksi politiikkatavoitteet ja -instrumentit, resurssien jakaantuminen, poliittinen tahtotila) ja toisaalta ulkoiset koherenssitekijät eli hallinnon ja yhteistyön kysymykset, kuten sidosryhmien osallistamisen taso ja tavat, hallintokäytännöt

³⁴ Ks. esim. Howlett 2019.

³⁵ Ks. Righetini – Lizzi 2022; Nilsson ym. 2012.

³⁶ Tässä artikkelissa koherenssi tarkoittaa ennen kaikkea politiikkakoherenssia eli sitä, missä määrin politiikkojen (ja niiden osana lainsäädännön) tavoitteet ja keinot ovat keskenään yhteensopivia, ks. esim. Nilsson ym. 2012. Poliittikkakoherenssia koskevalla keskustelulla on sukulaissuhde klassiseen oikeudelliseen koherenssikeskusteluun (esim. Dworkin 1986; Günther 1989 ja Tuori 2017), mutta politiikkakoherenssi liittyy erityisesti oikeuden pintatasolla olevien tapahtumien (politiikkojen, lakien) keskinäissuhteisiin, ei niinkään siihen, että nuo toimet olisivat yhtäpitäviä oikeusjärjestelmän perustavien lähtökohtien, kuten oikeusvaltion turvaamisen, kanssa. Toinen ero on siinä, että siinä missä oikeudellinen koherenssikeskustelu suuntautuu lainsoveltajalle antaakseen askelmerkkejä punnitun oikeudellisen ratkaisun tekemiseen, kohdistuu politiikkakoherenssi erityisesti lainsäätäjän toiminnan arviointiin ja avustamiseen.

³⁷ United Nations Committee of Experts on Public Administration (CEPA) 2021.

³⁸ Fopa Tchinda – Talbot 2023; ks. myös Bäcklund ym. 2017, s. 84–85.

(esimerkiksi läpinäkyvyys, koordinointi ja kommunikointi eri toimijoiden välillä) ja neuvotteluasemat, jotka osaltaan vaikuttavat sisäiseen koherenssiin.³⁹

Oikeudessa niin oikeusjärjestelmän kuin oikeudellisen tulkinnankin koherenssia on pidetty oikeusjärjestelmän normatiivisena ideaalina samoin kuin tulkinnan oikeellisuuden mittana.⁴⁰ Koherenssi on määritelty – erotukseksi oikeusjärjestyksen pintatason loogisesta ristiriidattomuudesta eli konsistenssista – oikeuden *sisällölliseksi* yhdenmukaisuudeksi. Koherenssi kytkeytyy näin nimenomaan oikeuden materiaaliseen sisältöön ja siten se on kytkeytynyt niihin arvoihin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, joita oikeusjärjestelmä pyrkii toteuttamaan.⁴¹ Oikeusjärjestelmän koherenssia edistävät osa-alueet puolestaan voidaan pilkkoa edelleen oikeuden institutionaalsiin, menettelyllisiin ja aineellisoikeudellisiin osatekijöihin.⁴²

Vaikka politiikkakoherenssi on tärkeä ohjaava periaate kestävyyspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta, on täyden koherenssin saavuttaminen vaikeaa tai mahdotonta. Tämä johtuu siitä, että oikeusjärjestelmät ovat etenkin liberaaleissa ja siten lähtökohtaisesti moniarvoisissa demokraattisissa maissa monitasoisia ja monialaisia. Monitasoisuus (multi-level governance, multi-scalar governance)⁴³ tarkoittaa sitä, että politiikkatavoitteet ja -keinot – ja erityisesti niitä koskeva toimivalta – jakaantuvat useille eri tasoilla toimiville tahoille (YK, EU, valtionhallinto, alueelliset viranomaiset, kunnat). Lisäksi politiikkatavoitteet ja -keinot toimivaltoineen jakaantuvat jokaisella tasolla yhteiskunnan eri sektoreihin (esimerkiksi liikenne, ympäristö, talous). Käytännössä tämä johtaa tilanteeseen, jossa millään yksittäisellä toimijalla ei ole valtaa määrätä politiikkatavoitteista tai niiden toteuttamiskeinoista siten, että kaikki muut toimijat joutuisivat alistumaan sen tahtoon.⁴⁴ Tämä johtaa tilanteeseen, jossa monitasoinen ja monisektorinen hallinta- ja oikeusjärjestelmä ei ole koherentti yksittäisen politiikkatavoitteen näkökulmasta. Vaikka ilmiön taustalla voidaan ajatella olevan monimutkaiset vallan ja asiantuntijuuden rakenteet, ilmiö voidaan käsitteellistää myös tilanteeksi, jossa jokainen yksittäinen toimija (esimerkiksi ministeriö, keskusvirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-

³⁹ Fopa Tchinda – Talbot 2023.

⁴⁰ Ks. esim. Günther 1989; Tuori 2017, s. 107–109.

⁴¹ Tuori 2017, s. 170.

⁴² Patterson ym. 2021.

⁴³ Ks. Kokx – van Kempen 2010, s. 355–356. Käsitteiden moninaisuudesta ks. esim. Marks – Hooghe 2004, s. 15–16; Jessop 2004, s. 61.

⁴⁴ Ruhl 2017; Garmestani ym. 2019; Ruhl ym. 2021. Yksi ilmastonmuutoksen kaltaisia ”viheliäisiä ongelmia” leimaava piirre onkin, ettei se ole minkään yksittäisen tahon hallittavissa. Ks. ilmastonmuutoksesta viheliäisenä ongelmana esim. Head 2022, s. 97–102.

keskuksen vastuualue, kunta ja sen hallinnon eri sektorit) tarkastelee ja edistää aivan oikeutetusti ja rationaalisesti ydintoimialaansa kuuluvan politiikkatavoitteen toteutumista käytössään olevilla politiikkakeinoilla ilman, että kenelläkään on tiukassa mielessä oikeudellista velvollisuutta tai edes juuri kannustimia tarkastella laajempaa yhteiskunnallista kokonaisuutta yksittäisen politiikkatavoitteen toimeenpanon kannalta. Tällöin syntyy helposti tilanne, jossa eri viranomaiset ajautuvat edistämään omaa lainsäädännöllistä ydinmandaattiaan ja käyttämään sen keinoja ilman, että katsottaisiin toimivalta- ja instrumenttirajojen yli. Ilmiötä voidaan kuvata eräänlaiseksi hallintaa koskevaksi yhteismaiden tragediaksi.⁴⁵ Edellä kuvatut oikeusvaltiolliset rakenteet ja opit ovat omiaan korostamaan tilannetta, kun eri tahojen toimivalta, tehtävät ja samalla vastuu määräytyvät sektori-kohtaisesti.

Esimerkiksi Helsingin yleiskaavan esimerkki voi viitata tilanteeseen, jossa tarkastellussa ohjauskokonaisuudessa on mahdollisia koordinaatiohaasteita tai muita pullonkauloja, kun lähtökohtaisesti yhteiset ilmasto- ja laajemmat kestävyystavoitteet jäivät kaavahankkeessa ainakin osin saavuttamatta. Koordinaatiohaasteet voivat liittyä sekä sektorien välisiin kysymyksiin – kestävyyskysymykset voivat olla esimerkiksi toisistaan poikkeavilla tavoilla läsnä eri sektoreita koskevassa oikeudellisessa ohjauksessa tai hallinnon käytännöissä – taikka eri tasojen (paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen) välisiin, mahdollisesti niin ikään lakiin perustuviin, näkökulmaeroihin taikka eri tasojen ja sektoreiden väliseen vuorovaikutukseen – ja viime kädessä mihin tahansa näiden yhdistelmään.

1.4 Tutkimuskysymykset, metodit ja rakenne

Tämän tutkimuksen tutkimustehtävä on tarkastella alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun normijärjestelmää ja käytäntöjä kaupunkikontekstissa ilmastokestävyuden näkökulmasta seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Minkälaisia mahdollisuuksia ja esteitä alueidenkäyttöä ja liikennesuunnittelua ja niiden viranomaiskoneistoa koskeva sääntely sisäl-

⁴⁵ *Yhteismaiden tragedia* on Garret Hardinin (1968) termi, jonka hän lanseerasi kuvaamaan luonnonvarojen käyttötilannetta, jossa kenelläkään yksittäisellä toimijalla ei ole ilman sääntelyä tai omistusoikeuksia kannustimia huolehtia yleisen edun (esim. kalakanta tai ilmanlaatu) ylläpitämisestä. Analogisesti hallinnan yhteismaiden tragedia tarkoittaa sitä, että hajautuneessa hallintarakenteessa kenelläkään yksittäisellä toimijalla ei ole mahdollisuutta tai kannustimia tarkastella hallintajärjestelmää kokonaisuutena.

tää kaupunkien kestävyysmurroksen kannalta erityisesti ilmastonmuutoksen kontekstissa (*de lege lata*)?

2. Minkälaisia mahdollisuuksia ja esteitä alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun käytännöt sisältävät kaupunkien kestävyysmurroksen näkökulmasta (*de facto*)?
3. Miten tätä kokonaisuutta olisi mahdollista parantaa kestävyysmurroksen edistämiseksi (*de lege ferenda*)?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan alueidenkäytön suunnittelua ja liikennesuunnittelua koskevan sääntelyn lainopillisella tarkastelulla. Lainopillisen analyysin avulla muodostetaan osaltaan hypoteeseja, joita testataan alueidenkäytön suunnittelussa ja liikennesuunnittelussa mukana olevien viranomaistahojen fokusryhmähaastatteluilla. Sääntelyn analyysi toteutetaan pääluvussa 2, jonka lopussa esitetään alustavat johtopäätökset ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta. Toiseen kysymykseen vastataan haastatteluaineiston laadullisella sisällönanalyysillä⁴⁶, joka tehdään teoreettisen viitekehyksen (luku 1.3 edellä) ohjaamana keskittyen alueidenkäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun käytäntöjen ja normien koherenssiin ilmastokestävyyspolitiikan tavoitteisiin nähden. Tätä käsitellään pääluvussa 3. Kolmanteen kysymykseen vastataan molempien edellä kuvattujen tarkastelunäkökulmien perusteella, ja nämä havainnot on esitetty pääluvussa 4.

Fokusryhmähaastatteluja⁴⁷ järjestettiin yhteensä viisi etätoteutuksella (Microsoft Teams -sovelluksella) loka-marraskuussa 2023. Kuhunkin ryh-

⁴⁶ Fokusryhmäkeskusteluiden haastattelurunko kehitettiin politiikkakoherenssi- ja monitasohallinnon teorioiden ohjaamana sekä *de lege lata* -analyysin tulosten perusteella siten, että osallistujia pyydettiin keskustelemaan kolmesta pääteemasta: ensin i) ilmastopolitiikan ja laajemmin kestävyyspolitiikan tavoitteista ja toimeenpanosta omissa organisaatioissaan yleisesti ja seuraavaksi tarkemmin ii) tavoitteiden ja toimeenpanon koherenssista oman organisaation sisällä ja eri hallinnonalojen ja -tasojen välillä sekä lopuksi iii) koherenssista ilmastokestävyuden kannalta oleellisten teemojen (kaupunkirakenteen tiivistäminen, huilavesien hallinta, kaupunkiviherrakenteet) osalta. Teoriaohjaavassa laadullisessa sisällönanalyysissä (ks. esim. Weber 1990) tunnistettiin ja luokiteltiin kuhunkin teemaan liittyvät keskusteluaineisto-otteet keskeisten teoreettisten oletusten ja käsitteiden (politiikkatavoitteet ja -toimet, toimijat, hallinnonalat ja -tasot, yhteistyö sekä vertikaalinen ja horisontaalinen politiikkakoherenssi) mukaisesti, minkä jälkeen näitä vertailtiin *de lege lata* -analyysin tuloksiin niiden verifioimiseksi ja täydentämiseksi (tutkimuskysymys 2) sekä koherenssiteorian normatiiviseen tulkintaan (tutkimuskysymys 3); Weber 1990.

⁴⁷ Fokusryhmähaastattelut kestivät 1,5–2 tuntia ryhmän koosta riippuen. Niitä ohjattiin puolistrukturoidun haastattelurungon avulla siten, että kaikki teemat käsiteltiin joko keskustelumoderaattorin aloitteesta tai keskustelijoiden nostaessa ne spontaanisti esiin osana aiempaa keskustelua. Keskustelumoderaattorin lisäksi keskusteluita seurasi 2–3 fasilitaattoria, joiden tehtävänä oli varmistaa, että i) kaikki teemat tulivat käsitellyksi ja

mään kutsuttiin⁴⁸ virkahenkilöitä, joilla on kokemusta ja asiantuntijuutta samankaltaisista kaupunkisuunnitteluun ja liikennesuunnitteluun liittyvistä tehtävistä Lahden, Oulun tai Helsingin kaupungeissa ja valtion alue- ja myös keskushallinnon tasoilla (ks. taulukko 1). Keskustelut nauhoitettiin ja audiotallenne litteroitiin sanatarkasti. Fokusryhmähaastattelujen temaat- tisen saturaation tunnistamisessa käytettiin tutkijatriangulaatiota ja referenssinä yleisesti kirjallisuudessa tunnistettua 4–8 haastattelun määrää.⁴⁹

<i>Ryhmä</i>	<i>Kutsutut – suostuneet – osallistuneet yht.</i>	<i>Osallistujien organisaatiot</i>
1. Asemakaavasuunnittelijat	9–7–6	Helsingin, Lahden ja Oulun kaupungit
2. Liikenteen ja maankäytön asiantuntijat; liikenne- suunnittelijat	9–5–5	Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan ^a elinkeino-, liikenne- ja ympäristö- keskuskes; Helsingin ja Lahden kaupungit
3. Yleiskaavasuunnittelijat	9–7–4	Helsingin, Lahden ja Oulun kaupungit
4. Alueidenkäytön asiantuntijat	5–5–4	Uudenmaan, Hämeen ja Pohjois-Pohjanmaan ELYt
5. Liikennejärjestelmän asiantuntijat	8–6–3	Väylävirasto
^a Uudenmaan ELY on liikenteen osalta myös Lahden vastaava alueviranomaisena, sillä Hämeen ELYllä ei ole liikennevastaaluetta.		

Taulukko 1. Fokusryhmähaastattelujen tietoja. Ryhmät järjestettiin tässä esitettyssä järjestyksessä alkaen ryhmästä 1 ja päättyen ryhmään 5.

kukin osallistuja kommentoi kutakin teemaa, ja ii) osallistujilla oli yhtäläiset mahdollisuudet kommentoida toistensa puheenvuoroja.

⁴⁸ Kustakin ryhmästä kutsuttiin sähköpostitse aluksi 2–4 henkilöä, jotka tunnistettiin organisaatioiden verkkosivuilta löytyvien tietojen ja tutkijoiden verkostojen avulla muun muassa aiempien ja meneillään olevien hankkeiden aiheiden perusteella. Ehdottomana osallistumiskriteerinä oli hyvä tuntemus oman organisaation toiminnasta alueidenkäytön ja liikennejärjestelmien suunnittelussa sekä ilmastokestävyyden parantamisessa, ja täydentävänä kriteerinä oli pitkä ja laaja kokemus kaupunki- ja aluesuunnittelun kestävyyskysymysten parissa. Harkinnanvaraista otantaa täydennettiin lumipallomenetelmällä eli pyytämällä kutsutuilta ehdotuksia sopiviksi osallistujiksi, sillä valintakriteerit täyttävien osallistujien tunnistaminen ilman sisäpiiritietoa on hankalaa, jollei mahdollonta (ks. esim. Noy 2008).

⁴⁹ Ks. Hennink – Kaiser 2022. Teemaattisen saturaation arvioinnin tukena käytettiin fasilitaattorien tekemiä haastattelumuistiinpanoja.

Fokusryhmähaastatteluilla pyrittiin syventämään tietoa kestävästä kaupunkimuutosta jarruttavista ja mahdollistavista ilmiöistä kaupunkisuunnittelussa ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa sekä selvittämään, millaisia oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä liittyy kestävästä kaupunkikehityksen toteuttamiseen. Vaikka esimerkiksi oikeudellisia esteitä on mahdollista tunnistaa lainopillisen analyysin avulla, voi osa niistä olla vaikea yksinomaan oikeusnormien analyysin keinoin paikantaa ja tunnistaa eivätkä kaikki kysymykset välttämättä lainkaan kiinnity oikeusnormeihin vaan kyse voi olla muiden normien ohjaamista sosiaalisista käytännöistä.⁵⁰

2 ALUEIDENKÄYTÖN JA LIIKENNESUUNNITTELUN ILMASTOKESTÄVYYSTAVOITTEET, INSTRUMENTIT JA VIRANOMAISET ERI TASOILLA

2.1 Ilmastokestävyttä tukevat säännökset alueidenkäytön ja liikenteen ohjauksjärjestelmissä

2.1.1 Ilmastolain vaikutus alueidenkäytön suunnitteluun ja liikennesuunnitteluun

Nykyinen ilmastolaki tuli voimaan 1.7.2022, ja se korvasi vuonna 2015 säädetyin ensimmäisen kansallisen ilmastolain (609/2015). Lakeja voidaan luonnehtia puite- taikka suunnittelulaeiksi, sillä ne toteutuvat ensisijaisesti muun lainsäädännön välityksellä.⁵¹ Näin niiden vaikutuksia voidaan kuvailla epäsuoriksi.⁵² Lakia sovelletaan sen soveltamisalasäännöksen mukaan valtion viranomaisten ja kunnan tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa (Ilmastol 3 §).

Ilmastolain ytimenä on sen suunnittelujärjestelmä, jolla pyritään asetettujen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Ilmastolain 2 §:n mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on muun muassa varmistaa, että hiilineutraalisuustavoitteen (vuoteen 2035 mennessä) lisäksi saavutetaan 90–95 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2050 mennessä sekä välitavoitteet, joiden mukaan Suomen tulee vähentää päästöjä vähintään 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja vähintään 80 prosenttia vuoteen 2040 mennessä verrattuna vuoden 1990

⁵⁰ Ks. esim. Bäcklund ym. 2017.

⁵¹ Ks. HE 82/2014 vp, s. 1, 27; Belinskij ym. 2020, s. 450 ja KHO 2023:62.

⁵² Ks. HE 82/2014 vp, s. 29.

päästötasoon. Lakiin on kirjattu myös tavoite nielujen vahvistamisesta. Laissa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen uhkaa karata koko ajan kauemmaksi: esimerkiksi tänä vuonna julkaistun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman skenaariolaskennan perusteella maankäyttösektori on vuonna 2035 nettonielun sijasta päästölähde.⁵³ Voidaan sanoa, että nykyinen ilmastosäätely ei toistaiseksi ole kyennyt tavoitteitaan toteuttamaan.⁵⁴

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään kuuluvat pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumis suunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (IlmastoL 7.1 §). Lain 7.2 §:n mukaan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmässä määritetään kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen, nielujen vahvistamisen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Suunnitelmien toteutumista seurataan muun muassa ilmastovuosikertomuksen avulla, jonka valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositain (IlmastoL 18 §); Suomen ensimmäinen varsinainen ilmasto-oikeudenkäynti ja sitä koskeva ratkaisu (KHO 2023:62) nivoutuivat juuri tähän ilmastovuosikertomukseen.⁵⁵ Ilmastolain suunnitteluinstrumentteja on kuvattu hyvin yleisen tason suunnitelmiksi.⁵⁶

Ilmastolain 4 §:n mukaan ilmastosuunnitelmien huomioon ottaminen muiden lakien mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa jätetään sen varaan, *mitä suunnitelmista säädetään erikseen* muissa laeissa. Kun ilmastosuunnitelmiin ei viitata muualla lainsäädännössä, ei niillä ole välittömiä oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon.⁵⁷ Belinskij

⁵³ Ks. Silfver ym. 2024, s. 28. Suomen tavoitteiden kannalta nimenomaan hiilinieluilulla on huomattava merkitys, ks. esim. HE 27/2022 vp, s. 9.

⁵⁴ Esimerkiksi nykyisen ilmastolain hallituksen esityksessä (HE 27/2022 vp, s. 21) todetaan, että hiilineutraaliustavoitetta ei tulla saavuttamaan nykyisillä toimilla.

⁵⁵ Ilmasto-oikeudenkäynti on sinänsä mahdollista määrittellä monella eri tavalla. Esimerkiksi kaavoitusta koskevissa valitusasioissa on usein kyse vähintäänkin välillisesti, mutta toisinaan myös eksplisiittisesti, ilmastomuutokseen liittyvistä kysymyksistä. Myös esimerkiksi tuore biotuotetehtaan ympäristölupaa koskeva ratkaisu KHO 2024:16 oli varsin selvästi ”ilmasto-oikeudenkäynti”, koska siinä kansalaisjärjestö teki valituksellaan näkyväksi nimenomaan sen, että ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaisessa lupa-asiaassa ei voida YSL:n luvanmyöntämisedellytysten rajoissa ottaa huomioon esimerkiksi tällaisen tehtaan puuraaka-aineen hankinnan vaikutuksia ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuteen. Ks. ilmasto-oikeudenkäyntien määrittelystä esim. Torre-Schaub 2021, s. 1446.

⁵⁶ Belinskij ym. 2020, s. 450.

⁵⁷ Ks. ympäristöministeriö 2021a, s. 39 ja Belinskij ym. 2021, s. 446. Tilanne on vastaa-va kuin kaavojen ja jäljempänä käsiteltävien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden niin sanotun viranomaisvaikutuksen osalta, ks. MRL 3 § ja esim. Heinilä – Partinen 2022, s. 44–54 ja esimerkiksi viranomaisvaikutuksen merkityksestä YSL:n mukaisessa lupa-päätöksenteossa KHO 2010:32.

ym. nostavatkin esille, että ilmastolakia lukuun ottamatta Suomen ympäristölainsäädännössä ei juurikaan kiinnitetä huomiota ilmastonäkökohtiin.⁵⁸ Mikäli muun lainsäädännön nojalla toteutuvaksi tarkoitettu puitelaki ei vaikuta muun lainsäädännön sisältöön esimerkiksi nivelsäännösten välityksellä, sen vaikuttavuuteen on perusteltua suhtautua skeptisesti.⁵⁹

Toisaalta ilmastolain 5 §:n mukaan valtion viranomaisen on *edistettävä* toiminnassaan ilmastolain mukaisten tavoitteiden ja ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista. Lain ilmastotavoitteiden edistäminen on muutos aiempaan ilmastolakiin nähden.⁶⁰ Uutta ilmastolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisten tulisi lähtökohtaisesti ottaa ilmastonäkökulma huomioon kaikessa toiminnassaan. Valtion virastojen tulisi myös tarvittaessa tarkastaa sisäisiä käytäntöjään ilmastomuutoksen hillinnän ja ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökulmasta. Säännöksessä valtion viranomaisilla tarkoitetaan valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi myös muuta valtion keskushallintoa sekä valtion alue- ja paikallisviranomaisia.⁶¹ Erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisen toiminta ei perustu suoraan jonkin tietyn sektorilain soveltamiseen, tällä edistämismittarilla on merkitystä, sillä kyse on lainsäätäjän tahdonilmaisesta, jollaisia perustuslaillinen hallinnon lainalaisuusvaatimus edellyttää ”tarkoin” noudatettavan, vaikka tavoitteiden edistämisen tarkkarajainen sisältö ei olekaan määriteltävissä.⁶²

Ilmastolain toimeenpanon keskeisin ongelma on kuitenkin se, että kun valtion viranomaisten tehtävät eri sektoreilla ovat lakisääteisiä ja niitä koskeva päätöksenteko on säädetty sektorikohtaisilla säädöksillä, ilmastolain sinänsä velvoittava sääntely näyttäytyy näihin sektorisäädöksiin sisältyvi-

⁵⁸ Belinskij ym. 2021, s. 446. Ks. myös Silvo ym. 2021, s. 46–55.

⁵⁹ Ks. myös Ekroos ym. 2020, s. 44.

⁶⁰ Aiemman lain sanamuodon mukaan viranomaisten oli edistettävä lain mukaisten suunnitelmien toteutumista *mahdollisuuksien mukaan*. Sanamuodon muutosta voidaan lopulta luonnehtia lähinnä symboliseksi, sillä viranomaisilta ei nyky säännöstenkään perusteella voitane edellyttää edistämistä muutoin kuin viranomaisten mahdollisuuksien rajoissa. Ks. HE 27/2022 vp, s. 57. Viittaus lain mukaisiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin lisättiin L:lla 108/2023, jossa lakiin lisättiin muun muassa kunnan ilmastosuunnitelmaa koskeva säännös. Perustelujen mukaan (HE 239/2022 vp, s. 47–48) tästä syystä olisi syytä tarkentaa, ettei 5 §:n viittaus koskisi kunnan ilmastosuunnitelmia.

⁶¹ HE 27/2022 vp, s. 57. Tältäkin osin tilanne on suunnitelmien oikeusvaikutuksen kannalta samanlainen kuin MRL:n mukaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden niin sanotun viranomaisvaikutuksen, jonka sanamuotoja erityisesti aiempi ilmastolaki tältä osin käytännössä mukaili.

⁶² Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 51. Oikeusvaltionäkökohtiin viitattiin myös nykyistä ilmastolakia koskevassa hallituksen esityksessä, kun laista poistettiin määre ”mahdollisuuksien mukaan”, minkä arvioitiin parantavan säännöksen vaikuttavuutta. HE 27/2022 vp, s. 57.

en säännösten soveltamisessa *toissijaisena* eli väistyväenä. Kun ilmastolain ja sen instrumenttien huomioon ottaminen suunnittelussa ja päätöksenteossa jätetään sen varaan, mitä suunnitelmista säädetään erikseen muissa laeissa, ilmastonäkökohdat saavat merkitystä enintään viranomaiselle merkittävää harkintavaltaa jättävässä päätöksenteossa, ellei ilmastonäkökohtien huomioon ottamisesta ole sektorilainsäädännössä erikseen säädetty ja elleivät ilmastonäkökohdat ole ristiriidassa viranomaisten lakisääteisiin ydintehtäviin nähden. Esimerkiksi juridisesti sitovaa merkitystä muutoksenhaussa ei ilmastonäkökohdille voida antaa, mikäli sektoripäätöksenteko on oikeusharkintaista eikä siinä ole erikseen asetettu ilmastovaatimuksia päätöksenteolle (vaikka niille voidaankin antaa jokin merkitys ”selvityksenä”).⁶³ Hallintoa koskeva perustuslaillinen velvoite toteuttaa lainsäätäjän sille asettamia tehtäviä koskee hallintoa myös ilmastolain sääntelyn osalta, mutta sen merkitys ilman riittävää sektorikohtaista säätelyä jää väistämättä puutteelliseksi.⁶⁴ Tämänkaltaisia oikeudellisia vaikutuksia on kuvattu muun muassa heikoiksi, sumeiksi tai suorastaan olemattomiksi.⁶⁵

Korkeimman hallinto-oikeuden tuore vuosikirjaratkaisu KHO 2023:62 (ään. 3–2) viittaa toisaalta jossain määrin optimistisemmän tulkinnan mahdollisuuteen lain vaikuttavuudesta, vaikka tuomioistuimen enemmistö jättikin valittajina olleiden ympäristöjärjestöjen valituksen valtioneuvoston eduskunnalle antamasta ilmastovuosikertomuksesta (IlmastoL 18 §) tutkimatta. Ero enemmistön ja vähemmistön välillä näyttää kuitenkin olleen pieni, sillä myös enemmistön ratkaisun tiivistelmässä nostetaan esiin mahdollisuus tulevaisuudessa toisenlaiselle ratkaisulle. Ilmastomuutoksen luonne ihmiskunnan kohtalonkysymyksenä tuodaan niin ikään selvästi esiin ratkaisussa, samoin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ulottuminen sekä nykyisiin että tuleviin sukupolviin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa tunnistettiin yhtäältä vallanjakoon liittyvät kysymykset ja todettiin, että ensisijainen vastuu kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä on demokraattisesti valituilla poliit-

⁶³ Ks. KHO 2010:32.

⁶⁴ Saman tyyppinen tilanne vallitsee esimerkiksi jäljempänä käsiteltävien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja niiden niin sanotun viranomaisvaikutuksen osalta, ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 44–54. Myös muut MRL:n instrumentit otetaan huomioon muussa päätöksenteossa siten kuin asiasta kussakin sektorilaisissa säädetään (ks. MRL 3 §). MRL:n säätämisen yhteydessä tavoitteena oli lisätä ja parantaa alueidenkäytön suunnittelun vaikutuksia muun lain mukaisessa päätöksenteossa (ks. HE 101/1998 vp, s. 46), mutta asia jäi näin viime kädessä sektorilainsäädännön varaan välittömien vaikutusten osalta. Näitä yhteyksiä onkin sitemmin ympäristönkäytön sektorilainsäädäntöä uudistettaessa merkittävästi kehitetty.

⁶⁵ Ks. Heinilä 2021, s. 286; Heinilä – Partinen 2022, s. 130 ja Belinskij ym. 2021, s. 454.

tisilla päätöksentekijöillä. Tuomioistuinten asiana on ratkaisun perustelujen mukaan muutoksenhaun perusteella varmistaa, että poliittisten päätöksentekijöiden ratkaisut ovat lainmukaisia eivätkä estä ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. Korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö totesi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen tässä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytetyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla. Tässä tapauksessa tilanne ei kuitenkaan vielä ollut käsillä. Myös enemmistön kanta asiassa kuitenkin painotti ilmastomuutoksen merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, sillä valituksen tutkiminen olisi muutoin ollut varsin poikkeuksellista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä vaatimus korostaa paitsi korkeimman hallinto-oikeuden viittaamien poliittisten päätöksentekijöiden myös hallinnon vastuuta ilmastomuutoksen hillinnässä. Tämä lisää ilmastolain 5 §:n edistämiselvöllisyyden painoarvoa hallintotoiminnassa, ja kysymystä voidaan lähestyä myös perus- ja ihmisoikeuksien tulkintavaikutuksen kautta.

Uudessakaan ilmastolaissa ei siis alun perin ollut kuntiin kohdistuvia ilmastovelvoitteita. Eduskunta antoi ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen hyväksymisen yhteydessä lausuman, jossa se edellytti, että ilmastolakia tulee täydentää muutoksenhakua ja kuntien ilmastovelvoitteita koskevilla säännöksillä, koska myös kunnilla on suuri merkitys Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa.⁶⁶ Monilla kunnilla on ollut ilmastosuunnitelmia ja -ohjelmia jo ennen ilmastolain muutostakin. Sääntelyn puuttuessa kunnat ovat toteuttaneet ilmastotyötä eri tavoin, ja kuntien ilmastotyö on perustunut erityisesti yhteistyöhön ja kumppanuuteen erilaisissa ilmastoverkostoissa.⁶⁷

⁶⁶ EV 60/2022 vp – HE 27/2022 vp, s. 1.

⁶⁷ Hallituksen esityksen mukaan kaikki kunnat, etenkin pienemmät kunnat, eivät ole kuitenkaan tehneet vapaaehtoista ilmastotyötä, HE 239/2022 vp, s. 4. Vaikka tämä yleistyksenä ehkä pitää paikkansa, on tunnistettava kuntien moninaisuus. Lähes 100 kuntaa on jo sitoutunut tavoittelemaan 80 %:n päästövähennystä osana niin sanottua Hinku-verkostoa. Toisaalta on todettu, että esimerkiksi näissä Hinku-kunnissakin esimerkiksi resurssit, asetetut tavoitteet ja hiilineutraaliuden tulkinnat vaihtelevat huomattavasti kuntien välillä, ks. Hildén ym. 2021, s. 129.

Ilmastolakiin lisättiin ilmastolain muuttamisesta annetulla lailla (108/2023) 14a §, jonka mukaan kunnan on laadittava taikka päivitettävä ilmastosuunnitelma vähintään kerran valtuustokaudessa. Suunnitelmassa on oltava muun muassa tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä, toimet, joilla kasvihuonekaasuja vähennetään, sekä tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Kunnan ilmastosuunnitelman hyväksyy valtuusto, jonka on myös seurattava suunnitelman toteutumista. Suunnitelma voidaan laatia myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa.⁶⁸ Kunnan ilmastosuunnitelma ei ole osa ilmastolain 7 §:n mukaista ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää, vaan se osaltaan täydentää sitä.⁶⁹ Kansalliset ilmastolaissa asetetut ilmastotavoitteet tulee kuitenkin ottaa huomioon kunnan ilmastosuunnitelmaa laadittaessa ja peilata kunnalle asetettavaa omaa tavoitetta kansallisiin tavoitteisiin. Jos kunnalla on tarve asettaa ilmastolain 2 §:ään nähden vähemmän kunnianhimoisen tavoite, tämä tulee perustella.⁷⁰

Tämän tutkimuksen kohdekaupungeista Helsinki ja Lahti ovat laatineet ilmasto-ohjelmat ja Oulu on asettanut hiilineutraaliutta koskevan tavoitteen kaupunkistrategiassaan, jota täydennetään toimenpideohjelmilla, joista yksi on ympäristöohjelma. Kaikkien kaupunkien asettama hiilineutraaliustavoite on ilmastolain 2 §:ssä vuodelle 2035 asetetun tavoitteen mukainen, Helsingissä ja Lahdessa jopa tätä tavoitetta kunnianhimoisempi. Helsingin kaupungin Hiilineutraali Helsinki -päästövähenysohjelman mukaan Helsingin tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2030, nollata päästöt vuoteen 2040 mennessä ja pyrkiä tämän jälkeen hiilinegatiivisuuteen (Helsingin kaupunki 2021). Vuonna 2022 julkaistun päästövähenysohjelman tavoitteena on hiilineutraalius, jonka mukaan vertailuvuoden 1990 suorista päästöistä vähennetään 80 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja loput päästöt voidaan kompensoida (enintään 20 %). Myöhemmässä nollahiilitavoitteessa mahdollisuutta ulkopuoliseen kompensointiin ei enää ole, vaan päästöt tulee vähentää tasolle, jolla kaupungin omat hiilinielut pystyvät kompensoimaan jäljelle jääneet päästöt.⁷¹

Lahden kaupungin ilmasto-ohjelman mukaan Lahti tavoittelee hiilineutraaliutta jo vuonna 2025. Hiilineutraalius tarkoittaa, että tuotannollisia hiilidioksidipäästöjä vähennetään 80 prosenttia vuoden 1990

⁶⁸ Ilmastolain 14a.4 §:n mukaan ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle valtionavustusta ilmastosuunnitelman laatimista tai päivittämistä varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa.

⁶⁹ HE 239/2022 vp, s. 15.

⁷⁰ HE 239/2022 vp, s. 50.

⁷¹ Helsingin kaupunki 2022, s. 4.

tasosta. Ohjelman mukaan jäljelle jäävät päästöt sitoutuvat alueen hiilinieluihin tai ne hyvitetään.⁷² Oulun kaupunkistrategian mukaan Oulun kaupungin tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä.⁷³

Belinskij ym. ovat arvioineet, että Suomen ilmastotavoitteiden kiristyminen voi johtaa ilmastosuunnitelmien oikeudellisen merkityksen vahvistumiseen ja sen myötä ilmastoasioiden edistämiseen viranomaisten toiminnassa.⁷⁴ Tässä kehityksessä myös edellä viitatulla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla voi olla oma roolinsa. Ilmastomuutokseen liittyvien kysymysten merkitys voi kiristyvien ilmastotavoitteiden vuoksi toisaalta kasvaa myös aineellisessa ympäristösääntelyssä muutoinkin kuin ilmastolain suunnitelmien merkityksen kasvun kautta. Juuri nyt kehitys näyttää kuitenkin menevän osin toiseen suuntaan.⁷⁵ Luvassa voikin olla uusia ilmasto-oikeudenkäyntejä, mahdollisesti myös uudenlaisin lopputuloksin.

2.1.2 Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun kestävyyttä tukevat normit

MRL:n tavoitteissa ilmastomuutoksen hillintä- tai sopeutumistavoitteisiin ei ole nimenomaisesti viitattu, vaikka sääntelykokonaisuudella on huomattava merkitys molempien ilmastomuutosaspektien kannalta.⁷⁶ Monet lain tavoitteista ovat kuitenkin paljolti yhdensuuntaisia ilmastonäkökohtien kanssa.⁷⁷ Lain yleisenä tavoitteena on MRL 1 §:n mukaan järjestää alueidenkäyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Ilmasto on luonnollisesti

⁷² Lahden ilmasto-ohjelma 2023–2030, s. 4, 11 osoitteessa <https://www.lahti.fi/uploads/2023/06/f6892f41-lahden-ilmasto-ohjelma-2023.pdf> (vierailtu 19.11.2023).

⁷³ Kaupunkistrategia Oulu 2030, s. 10 osoitteessa <https://www.ouka.fi/documents/52058/29767354/KaupunkistrategiaOulu2030.pdf/7f68f04d-a60d-4b1e-843c-a85de771d723> (vierailtu 19.11.2023).

⁷⁴ Belinskij ym. 2021, s. 447–448.

⁷⁵ Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmasta käy muun muassa ilmi, että kunnille asetettu velvoite laatia ilmastosuunnitelmat perutaan lakimuutoksella, ks. valtioneuvosto 2023, liite B. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuonna 2024, ja luonnos asiaa koskevaksi hallituksen esitykseksi on tätä kirjoitettaessa lausunnolla. Kuntien ilmastotyön osalta ollaan siis palaamassa sääntelemättömään tilanteeseen, jossa kuntien ilmastotyö perustuu vapaaehtoisuuteen, eikä tätä toimintaa valtion taholta myöskään taloudellisesti tueta.

⁷⁶ Ks. esim. Heinilä 2019, s. 60–65.

⁷⁷ Ks. ympäristöministeriö 2017, s. 42.

nykyisin yksi keskeisimmistä kestäväen kehityksen haasteista.⁷⁸ Myös alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita koskevan MRL 5 §:n tavoitteet ovat paljolti yhdensuuntaisia ilmastotavoitteiden kanssa korostaessaan muun ohella sellaisia seikkoja kuin yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön taloudellisuus, palvelujen saatavuus, turvallinen, terveellinen ja viihtyisä, sosiaalisesti toimiva ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävä elinympäristö ja erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytykset. Tavoitteita vastaavat seikat toistuvat välittömästi velvoittavassa muodossa muun ohella eri kaavamuotoja koskevissa sisältövaatimuksissa, jotka muodostavat ne sisällölliset vaatimukset, jotka kaavojen on täytettävä ollakseen lainmukaisia. Ilmastokestävyyttä edistävät seikat joutuvat kuitenkin kilpailemaan myös muiden, niiden kanssa usein jännitteisten kasvua painottavien tavoitteiden kanssa, jollaisia saattavat olla esimerkiksi lakisäateiset riittävän asuntotuotannon ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja toimivan kilpailun kehittämisen tavoitteet.⁷⁹ Lyhyen aikavälin taloudelliset tavoitteet voivat usein painottua esimerkiksi paikallisessa kaavapäätöksenteossa esimerkiksi ilmastokestävyyyteen liittyvien näkökohtien kustannuksella.⁸⁰

Liikennesuunnittelua koskevista tavoitteista säädetään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa (503/2005, LjMTL). Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää liikennejärjestelmäsuunnittelu siten, että siinä sovitetaan yhteen valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet ja luodaan edellytykset toimivalle liikennejärjestelmälle ja sen kehittämiselle. Lain tarkoituksena on myös ylläpitää ja kehittää liikkumis- ja kuljetustarpeiden vaatimia toimivia, turvallisia ja kestävää kehitystä edistäviä maanteyhteyksiä osana liikennejärjestelmää sekä varmistaa maantieverkon valtakunnallinen yhtenäisyys ja palvelutaso. Tavoitteissa yhdistyvät siis muun muassa varsin abstrakti kestävä kehitys ja sitä konkreettisempi palvelutasotavoite, joita voidaan pitää samaan tapaan osin jännitteisinä kuin MRL:n tavoitteitakin. Parempi palvelutaso esimerkiksi merkitsee usein käytännössä sitä, että ihmiset ovat valmiita asumaan kauempana työpaikoista ja harrastuksista, kun samassa matka-ajassa on mahdollista

⁷⁸ Ks. esim. Raworth 2017. Vaikka tavoitesäännöksessä ei nimenomaisesti mainita ilmastomuutosta, lain esitöiden mukaan ekologisen kestävyuden yhtenä elementtinä on ilmastomuutoksen hidastaminen. Hallituksen esityksen mukaan MRL:n tavoitteet tukevat muun muassa ilmastomuutoksen ehkäisemistä. HE 101/1998 vp, s. 52, 61.

⁷⁹ MRL 5 §, ks. myös esim. asemakaavan laatimistarpeen määrittelevä MRL 51 §.

⁸⁰ Ks. esim. Hytönen 2019, esim. s. 75–76.

tehdä pidempiä matkoja; kestävyys puolestaan edellyttäisi liikennetarpeen vähentämistä.⁸¹

LjMTL 15a §:ssä puolestaan määritellään liikennejärjestelmäsunnittelu ja sen tavoitteet. Liikennejärjestelmäsunnittelu on jatkuvaa ja vuorovaikutteista vaikutusten arviointiin sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvaa suunnittelua, jonka tavoitteena on edistää toimivaa, turvallista ja kestävästä liikennejärjestelmää ottamalla huomioon erityisesti muun muassa liikenteen, maankäytön, palvelurakenteen ja elinkeinotoiminnan vuorovaikutus ja toimintojen synnyttämä nykyinen ja tuleva liikennetarve, eri ihmisryhmien liikkumistarpeet ja matkaketjujen toimivuus, elinkeinoelämän kuljetustarpeet ja kuljetusketjujen toimivuus, liikenteen turvallisuus, liikenteen ympäristöhaittojen ennalta ehkäiseminen ja vähentäminen ja liikennejärjestelmän energiatehokkuus. Näissäkin tavoitteissa siis abstrakti kestävyystavoite kohtaa eri tahojen liikenne- ja kuljetustarpeet ja liikenneverkon kehittämisen.

Seuraavassa tarkastellaan alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun normijärjestelmää siitä näkökulmasta, kuinka ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ovat oikeudellisesti läsnä ohjausjärjestelmässä ja välittyvät viranomaisten toimintaan ja suunnitteluun. Viranomaisten tehtävät ja toimivalta määritellään oikeusvaltiossa lainsäädännöllä, joten sääntely paljolti määrittelee ne mahdollisuudet, joita viranomaisilla esimerkiksi ilmastokestävyyden edistämiseksi on. Se määrittelee myös ne esteet, joita tässä työssä voidaan kohdata. Kuten edellä on todettu, viranomaisten ilmastotavoitteiden edistämistä koskevat ilmastolakiin perustuvat oikeudelliset velvoitteet ovat niiden lakisäätteissä tehtävissä toissijaisia ja heikkoja ilman esimerkiksi erityislaeissa säädettyjä huomioonottamisvelvollisuuksia.

2.2 Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmän viranomaiset ja niiden tehtävät eri tasoilla

2.2.1 Valtakunnan tason viranomaiset ja niiden tehtävät

Alueidenkäytön ja liikenteen hallinnonalan ministeriöiden, ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön, lakisäätteisiä suunnittelujärjestelmiä koskevat tehtävät liittyvät keskeisesti valtakunnallisten suunnitelmien eli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja valtakunnalli-

⁸¹ Ks. esim. Newman – Kenworthy 2015, s. 141.

sen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluun, jotka molemmat hyväksyy valtioneuvosto.⁸² Tämän lisäksi ministeriöillä on muun muassa delegoitua säädösvaltaa.⁸³

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on kaksi keskushallinnon virastoa, Väylävirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Väylävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka väylänpitäjänä vastaa tie-, rata- ja vesiväylien palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan väyläverkon toimivuutta, automaatisaatiota, liikenteen turvallisuutta, kestävästä kehitystä osana liikennejärjestelmän kokonaisuutta sekä alueiden ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja tasapainoista kehitystä.⁸⁴

Väylävirasto vastaa muun muassa hallinnoimistaan valtion tie- ja rataverkosta sekä vesiväylistä ja niiden kehittämisestä sekä niihin kohdistuvien toimien yhteensovittamisesta koko maassa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta sanotuissa keskuksissa. Virasto osallistuu liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen sekä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimiseen ja alueelliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun maakuntien liittojen, kuntien, kaupunkiseutujen ja muiden toimijoiden kanssa. Väylävirastoon koottiin sen perustamisen myötä Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen keskeiset tehtävät väylien pitäjänä.⁸⁵ Esimerkiksi LjMTL:n mukaan Väylävirasto vastaa maantieverkon omistajan tehtävistä ja muista tienpidon tehtävistä siten kuin laissa säädetään.⁸⁶ Väylävirasto myös ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia tienpidon tehtävien hoitamisessa, sillä nämä vastaavat alueensa tienpidon tehtävien hoitamisesta Väyläviraston ohjauksen mukaisesti.⁸⁷

Väyläviraston keskeinen rooli muodostuu siis sen tehtävästä *tienpitäjänä*: se käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia (LjMTL 10.1 §). Tienpidolla tarkoitetaan maantien suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja

⁸² MRL 22–23 § ja LjMTL 15b §.

⁸³ Muiden muassa ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten erityisesti valtakunnan tason suunnitteluun ja suunnitelmien yhteensovittamiseen liittyviä käsitteitä on kartoitettu valtakunnallisten alueidenkäyttöavoitteiden uudistamisen käynnistämisen yhteydessä, ks. Heinilä – Partinen 2022.

⁸⁴ Laki väylävirastosta (862/2009), 1 §.

⁸⁵ Laki väylävirastosta 2 §; HE 142/2009 vp, s. 36.

⁸⁶ LjMTL 11 §. Väylävirasto osallistuu muun muassa liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja liikenneverkkojen toimenpiteiden valmisteluun sekä maankäytön yhteistyöhön väylänpidon asiantuntijana ja väyläomaisuuden haltijana (LjMTL 15d §).

⁸⁷ Väylävirasto vastaa kuitenkin merkittävien hankkeiden rakentamisesta (LjMTL 11.2 §).

liikenteen hallintaa sekä näihin tehtäviin liittyvän tiedon tuottamista ja ylläpitoa (LjMTL 3 §:n 2 kohta). Tienpidon (LjMTL 11.1 §) ohella Väylävirasto toimii myös ratalain (110/2007, RataL) mukaisena rataverkon haltijana ja radanpitäjänä (RataL 7 §).⁸⁸

Väylävirastoa koskevat yleiset tienpitoa koskevat vaatimukset – ja samalla tienpitäjän yleiset velvollisuudet – on määritelty LjMTL 13 ja 13a §:ssä. Maantieverkkoa on kehitettävä ja kunnossapidettävä ja siihen investoitava siten, että edistetään 1) valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita; 2) valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista, alueiden kehittämistä, maankäytön suunnittelussa yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta; 3) liikenteen päästöjen vähentämistä sekä 4) tiedon ja digitaalisuuden hyödyntämismahdollisuuksia, liikenteen automaatiota ja liikenteen palveluiden kehittämisen edellytyksiä (LjMTL 13.1 §). Nämä vaatimukset on siten kytketty sekä liikennejärjestelmän oman (valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma) että MRL:n (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet) mukaisiin valtakunnallisiin instrumentteihin ja yleisiin tavoitteisiin.⁸⁹ Valtakunnalliset ohjausinstrumentit siten lähtökohtaisesti vaikuttavat tienpidon sisältöön.

LjMTL 13.2 §:ssä edellytetään muun muassa, että maantiet on suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa niiden liikenteellinen merkitys huomioon ottaen siten, että maantiet tarjoavat mahdollisuuden turvalliseen

⁸⁸ Traficom puolestaan muun muassa hyväksyy liikenneverkon rakentamiseen liittyvät yleis- ja tiesuunnitelmat (LjMTL 99 §). Traficom hyväksyy pääosin myös ratalain mukaiset yleissuunnitelmat ja ratasuunnitelmat (RataL 28 §). Sillä on myös LjMTL:n noudattamisen valvontatehtäviä. Traficom valvoo muun muassa tienpitoa koskevien yleisten vaatimusten noudattamista ja matkojen ja kuljetusten palvelutasoa koskevien vaatimusten noudattamista (LjMTL 109b §). Se toimii näin muun muassa Väyläviraston valvojana tienpitäjän velvollisuuksien toimeenpanon osalta. Traficomien rooli käy ilmi vuosikirjaratkaisusta KHO 2023:128, jossa korkein hallinto-oikeus muun ohella totesi, että Traficom hyväksyy ratasuunnitelman rataverkon haltijan eli nyt kyseessä olevassa tapauksessa Väyläviraston esityksestä. Ratalaissa ei säädetä Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta päättää ratasuunnitelman sisällöstä Väyläviraston hyväksymisesityksestä poikkeavasti, vaan virastojen mahdolliset eriävät näkemykset ratasuunnitelman sisällöstä käsitellään ratalain 22b §:n mukaisessa hyväksymispäätöstä edeltävässä ennakoneuvottelussa.

⁸⁹ Säännöksessä mainitaan myös ”alueiden kehittäminen”, jolla viitataan alueiden kehittämislainsäädännön mukaiseen viranomais- ja suunnittelujärjestelmään. Ks. tästä esim. Heinilä – Partinen 2022, s. 40–44. Mainitussa selvityksessä (s. 55–56) viranomaisten erilaisten lakisääteisten ja lakiin perustumattomien suunnitelmien kokonaisuus todetaan varsin monimutkaiseksi ja sitä koskevan tiedon ja koordinaation tarve ilmeiseksi ja nostetaan esiin kysymys, missä määrin tästä kokonaisuudesta ylipäätään on olemassa koordinoitu kokonaiskuva.

ja toimivaan liikkumiseen ja kuljettamiseen koko maassa kohtuullisin kustannuksin ottamalla huomioon erilaiset kulkutavat, eri väestöryhmien liikkumistarpeet ja eri elinkeinoalojen kuljetustarpeet ja että maantieverkon ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäiseksi ja luonnonvaroja käytetään säästeliäästi eikä tienpito tuota kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii. Maanteiden tulee myös olla liikenteellisesti ja teknisesti mahdollisimman toimivia ja turvallisia ja sellaisia, että niiden tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti. LjMTL 13.3 §:n mukaan maantietä parannetaan yleisen liikenteen tarpeen vaatiessa taikka liikenteestä aiheutuvien haittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka maankäytön sitä edellyttäessä. Uusi maantie tehdään, jos olemassa oleva maantieverkko ei täytä enää yleisen liikenteen tai maankäytön tarpeita eikä liikennejärjestelmää kehittämällä tai tietä parantamalla voida tarkoituksenmukaisesti tyydyttää näitä tarpeita taikka poistaa tai riittävästi vähentää liikenteestä aiheutuvia haittoja.⁹⁰ Maantieverkon kehittäminen seuraa siten lähtökohtaisesti liikennetarvetta ja maankäyttöä.

Tienpitäjän onkin huolehdittava maanteiden *riittävän palvelutason* ylläpitämisestä edellä viitattujen vaatimusten ja kunkin maantien liikenteellisen merkityksen kannalta. Palvelutason ylläpitämisessä on otettava huomioon matkojen ja kuljetusten keskeiset palvelutasotekijät, kuten matka-aika, matka-ajan ennakoitavuus, turvallisuus ja kustannustehokkuus. Valtakunnallisesti merkittävällä runkoverkolla on oltava korkea pitkämatkaisen liikenteen palvelutaso.⁹¹ Palvelutaso määritellään olennaisilta osin niin sanotussa pääväyläasetuksessa (liikenne- ja viestintäministeriön asetus maanteiden ja rautateiden pääväylistä ja niiden palvelutasosta 933/2018, PääväyläA), joka edellyttää muun muassa, että tason I pääväylillä tienpitäjän on turvattava pitkämatkaisen liikenteen hyvä ja tasainen matkanopeus ja nopeusrajoituksen on oltava vähintään 80 km/h, moottoriteillä 120 km/h, ja että tämän tasoisilla väylillä on myös oltava turvallisia ohitusmahdollisuuksia säännöllisin välein (PääväyläA 4 §).⁹² Palvelutaso vaikuttaa siis

⁹⁰ Ratalain sääntelyjärjestelmä vastaa varsin pitkälti LjMTL:n sääntelyä, ks. esim. ratalain 5 §, joka koskee radanpidon yleisiä vaatimuksia.

⁹¹ LjMTL 13a §, jossa säädetään myös, että tienpitäjän on varmistettava runkoverkolla reaaliaikaisen liikenne- ja olosuhdetiedon kattavuus ja ajantasaisuus. Muilla kuin runkoverkkoon kuuluvilla valta- ja kantateillä on oltava liikennemäärään, liikkumisympäristöön ja alueellisiin tarpeisiin sovitettu hyvä matkojen ja kuljetusten palvelutaso. Erityisesti vilkasliikenteisillä valta- ja kantateillä tienpitäjän on varmistettava ajantasaisten liikenne- ja olosuhdetietojen saatavuus. Muilla kuin runkoverkkoon kuuluvilla seutu- ja yhdysteillä on oltava alueellisen tarpeen edellyttämä ja tien liikenteellistä merkitystä vastaava palvelutaso.

⁹² PääväyläA sisältää toisaalta vaatimukset myös rautateiden palvelutasosta (5 §).

suoraan potentiaaliseen liikennesuoritteeseen (ajoneuvojen tietyssä aika-yksikössä ajamaan matkaan).

LjMTL:ssa asetettuihin tavoitteisiin tai viranomaisten tehtäviin ei sisälly nimenomaisesti ilmastonmuutoksen hillintää koskevien tavoitteiden edistäminen. Toisaalta edellä kuvattu sääntely sisältää – niin ikään MRL:n tapaan – ilmastotavoitteiden kanssa osin samansuuntaisia tavoitteita, kuten liikenteen päästöjen vähentämistavoitteen, ja osin liikennejärjestelmälle asetetut yleiset vaatimukset ovat viittaussäännösten kautta yhteisiä MRL:n järjestelmän kanssa. Tässä suhteessa sääntely näyttäytyy tavoitetasolla sinänsä koherenttina, ja esimerkiksi viittaus jäljempänä käsiteltäviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tuo periaatteessa mukanaan sekä ilmastonmuutokseen liittyviä näkökohtia että eri sektorien välistä koordinaatiota.

Toisaalta mitä konkreettisemmalle tasolle sääntelyssä siirrytään, sitä selvemmin säännöksissä ja tienpitäjän velvollisuuksissa on kyse nimenomaan varsin täsmällisesti määritellyn palvelutason ylläpitämisestä ja liikenneverkoston toimivuuden, turvallisuuden ja yhteensopivuuden varmistamisesta. Palvelutasovaatimukset ovat hyvin konkreettisia verrattuna esimerkiksi viittaukseen maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukaisiin tavoitteisiin. Samalla erityisesti *maanteitä* koskevat liikenteen ja kuljetusten palvelutasovaatimukset ovat tosiasiallisesti paljolti jännitteisiä suhteessa kestävyystavoitteisiin niiden kohdistuessa nimenomaan autoilla tapahtuvaan liikkumiseen. Sääntely saattaa ehkäistä kulkumuotojakauman muutosta kestävämpään suuntaan, ja korkeampi palvelutaso lisää paineita yhdyskuntarakenteen hajautumiselle matka-aikabudjetin mahdollistaessa liikkumisen kauempaa samassa ajassa.

2.2.2 Alue- ja paikallistason viranomaiset ja niiden tehtävät

Maakunnan liitto on seututasolla keskeinen toimija sekä alueidenkäytön suunnittelussa että liikennejärjestelmäsuunnittelussa, vaikka tämä hallinnon taso on Suomessa ollut historiallisesti kohtuullisen heikko vahvojen valtion ja kuntien puristuksessa.⁹³ Maakuntakaavoitus on maakunnan liiton keskeisin MRL:n mukainen tehtävä, mutta se on myös keskeinen toimija alueiden kehittämisessä.⁹⁴ Aluekehittämisessä maakunnan liitto vastaa sen strategisesta kokonaisuudesta ja siinä tehtävässä muun ohella vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtamisesta ja suunnit-

⁹³ Ks. esim. Mattila – Heinilä 2022, s. 6.

⁹⁴ Ks. esim. Hallberg ym. 2020, s. 162–163.

telman yhteensovittamisesta maakunnan muiden suunnitelmien ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa muualla kuin Helsingin seudulla.⁹⁵ Maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma voi olla myös osa maakuntastrategiaa tai muuta strategista suunnittelua. Helsingin seudulla liikennejärjestelmäsuunnitelmasta puolestaan vastaa kuntayhtymä Helsingin seudun liikenne (laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 829/2009, 3 §).⁹⁶

Ilmastokestävyyden ja alueidenkäytön ja liikenteen viranomaisverkoston näkökulmasta huomionarvoista on, että maakunnan liiton velvollisuudeksi on nimenomaisesti säädetty edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastata suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa (Aluekehittämisl 17.1 §). Maakunnan liitto on näin ainoa toimielin, jolle on laissa säädetty velvollisuus edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista.⁹⁷ Toisaalta samassa lainkohdassa liiton tehtäviksi on määritelty myös muun muassa alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja saavutettavuuden edistäminen ja lain 2.2 §:n mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena on edistää myös alueiden kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua. Tässäkin tapauksessa kasvutavoitteet ovat väistämättä enemmän tai vähemmän jännitteisiä suhteessa ilmastokestävyyteen, kun otetaan huomioon erityisesti aluekehityslainsäädännön luonne.

Tämä maakunnan liiton ilmastotehtävä on siis määritelty valtion organisaatiossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle sijoittuvassa aluekehittämislainsäädännössä, eikä tehtävällä ole kytkeä esimerkiksi ilmastolain suunnittelujärjestelmään. Ilmastolain 5 §:n mukainen viranomaisten velvollisuus edistää ilmastolain tavoitteiden ja ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista koskee vain valtion viranomaisia, ja oikeudellisesti ilmastotavoitteiden edistämiseen liittyvä ohjaus- ja viranomaisjärjestelmä näyttää paitsi heikolta myös fragmentaariselta erityisesti, kun kuntien (jo itsessään jossain määrin ilmastolain varsinaisesta järjestelmästä irrallinen) rooli näyttää jäävän hyvin lyhytikäiseksi.

Väylävirasto osallistuu liikennejärjestelmäsuunnitteluun – myös maakuntien ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitteluun – ja liikenneverkkojen toimenpiteiden valmisteluun sekä maankäytön yhteistyöhön

⁹⁵ Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021, Aluekehittämisl), 17 §. LjMTL 15c §:ään on sisällytetty viittaus tähän säännökseen.

⁹⁶ HE 45/2018 vp, s. 10–11, 18.

⁹⁷ Ks. HE 45/2018, s. 10–11.

väylänpidon asiantuntijana ja väyläomaisuuden haltijana (LjMTL 15d.2 §). Suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuu myös liikenne- ja viestintäministeriö.⁹⁸ Seudullisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa korostuu eri toimijoiden yhteistyö, mikä johtunee osaltaan myös siitä, että toimintaa ei ole juuri säännelty.⁹⁹ Maakuntatason liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtaminen on yksinomaan määritelty maakuntaliittojen tehtäväksi, jolloin suunnittelu ja suunnitelmien toteuttaminen ovat käytännössä täysin riippuvaisia yhteistyöstä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on seutasolla joukko sekä alueidenkäyttöön että liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyviä tehtäviä.¹⁰⁰ Niiden ympäristöhallinnon viranomaistehtäviä hoidetaan ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella (Y-vastuualue), liikenteeseen liittyviä viranomaistehtäviä puolestaan liikennevastuualueella (L-vastuualue). Vastuualueilla on ELY-keskuksissa itsenäinen asema, ja niiden viranomaistehtävät perustuvat erityislainsäädäntöön (ks. ELYL 4.2 § ja esim. KHO 2020:93). Näin ne voivat esimerkiksi hakea toistensa toimivallassa olevia lupia (ks. esim. KHO 2012:6, KHO 2013:22) ja myös kohdistaa valvonta-toimenpiteitä toiseen vastuualueeseen (ks. KHO 2.3.2011 T 540). Toisaalta esimerkiksi kuntien suuntaan ELY-keskukset usein pyrkivät esiintymään yhtenä ja yhtenäisenä virastona esimerkiksi laatimalla eri vastuualueiden yhteisiä lausuntoja muun muassa kaava-asioissa – kuten esimerkiksi aiemmin viitatus Helsingin yleiskaavan laadinnan yhteydessä – vaikka vastuualueiden viranomais- ja niihin liittyvät valvontatehtävät perustuvat erityislainsäädäntöön.

MRL:n järjestelmässä ELY-keskukset edistävät kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä (MRL 18.1 §). Kunta on itsenäinen toimija ja päätöksentekijä yleis- ja asemakaavoituksessa, ja valtion

⁹⁸ HE 45/2018 vp, s. 10–11, 18.

⁹⁹ Esim. LjMTL:n esitöissä todetaan, että ”[I]iikennejärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi ja suunnittelun kannalta on tärkeää tehdä laaja-alaista yhteistyötä julkisten toimijoiden, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden sidosryhmien kesken. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa on huomioitava kaikki liikennemuodot ja kulkutavat ja niiden yhteensovittaminen sekä sovitettava se yhteen maakunnan strategian ja maakuntaohjelmatyön kanssa”. Ks. HE 45/2018 vp, s. 18.

¹⁰⁰ ELY-keskuksista ja niiden tehtävistä säädetään yleisesti laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009, ELYL). Lain 3 §:ssä on määritelty ELY-keskusten tehtäviä, jotka ovat käytännössä nimenomaan erityislainsäädännössä määriteltyjä viranomaistehtäviä, ks. HE 59/2009 vp, s. 60. Lain nimi on muutettu lailla 382/2023, joka tulee voimaan 1.1.2025. Uusi nimi on 1.1.2025 alkaen laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta.

ensisijaisena roolina on ennakolta tapahtuva yhteistyö ja neuvonta.¹⁰¹ ELY-keskusten on toisaalta kuitenkin myös valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon *vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset* asiat (MRL 18.2 §). Valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on MRL 191.1 §:n mukaan muun muassa viranomaisella sen toimialaan kuuluvissa asioissa. MRL:n mukaisissa asioissa ympäristövastuualueen valitusoikeutta arvioidaankin nykyisin nimenomaan MRL 18 §:n nojalla. Ympäristövastuualueella on kuitenkin myös monien muiden sektorilakien mukaisia valvontatehtäviä, joiden nojalla sille voi muodostua valitusoikeus myös MRL:n mukaisissa asioissa (ks. esim. KHO 2020:84, jossa oli kyse ympäristönsuojelulakiin 527/2014, vesilakiin 587/2011 ja vesihuoltolakiin 119/2001 kiinnittyvistä kysymyksistä). 1.5.2017 asti ELY-keskuksen MRL:n mukaiset valvontatehtävät kohdistuivat lainmukaisuuteen yleisesti. Vaikutusperusteinen valitusoikeus synnyttää merkittävässä määrin tulkintaongelmia, kun prosessuaalinen valitusoikeuskysymys ratkeaa esimerkiksi asian aineellisen ”maakunnallisen merkittävyyden” perusteella (ks. esim. KHO 2020:83, KHO 2020:85).¹⁰²

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueet vastaavat toimialueellaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tehtävistä Väylä-

¹⁰¹ Muun muassa MRL 8 §:n mukaan kunnan ja ELY-keskuksen kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Viranomaisneuvottelut (MRL 66 §) ovat ELY-keskusten ensisijainen ohjausmuoto kuntien kaavoitukseen. Lisäksi ELY-keskukset muun muassa antavat lausuntoja kaavaa ja rakennusjärjestystä koskevista ehdotuksista, ks. maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999, MRA), 20.1 §:n 3 kohta, 28.1 §:n 2 kohta ja 6.3 §.

¹⁰² MRL 195.1 §:n mukaan sen estämättä, mitä MRL:ssa säädetään muutoksenhausta, ELY-keskus voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Tätä valituksen sijasta käytännössä jokseenkin harvoin käytettävää erityistä menettelyä koskevia säännöksiä ei muutettu ELY-keskusten MRL:n mukaisen valitusoikeuden rajoittamisen yhteydessä. Kynnys oikaisukehotuksen tekemiseen on siten sanamuodon perusteella eri kuin kynnys MRL 18 §:n kautta määrittävän valitusoikeuden käyttöön. Tämä on valitusoikeuden rajoittamisen jälkeen aiheuttanut tulkintakysymyksiä, ks. esim. KHO 2023:89, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, ettei oikaisukehotuksen tekeminen laajenna ELY-keskuksen valitusoikeutta siitä, mikä se on MRL 18 §:n perusteella. Käytännössä tilanteessa, jossa ELY-keskuksella ei olisi oikaisuvaatimuksen johdosta tehdystä uudesta kaavapäätöksestä valitusoikeutta (joka sinänsä on siis usein tulkinnanvarainen kysymys), oikaisukehotus vain viivyyttää kaavapäätöksen täytäntöönpanoa sellaisissa tilanteissa, joissa on jo etukäteen arvioitavissa, ettei kaavapäätöstä tulla oikaisuvaatimuksen johdosta muuttamaan. Muunkinlaisia tilanteita tietysti on.

viraston ja liikenne- ja viestintäministeriön ohjaamina. Väylävirasto vastaa kuitenkin merkittävien hankkeiden rakentamisesta (LjMtl 11 §). Liikennejärjestelmäsuunnittelun osalta ELY-keskukset vastaavat alueellaan maantien suunnittelun tehtävistä. Tienpitäjä eli Väylävirasto voi kuitenkin ottaa vastattavakseen merkittävää hanketta koskevan yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman laatimisen siihen kuuluvine tehtävineen. Yleissuunnitelmaa ja tiesuunnitelmaa laadittaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii yhteistyössä alueen kuntien ja muiden viranomaisten kanssa.¹⁰³ Suunnittelun on perustuttava maantien kehittämisen tarpeisiin, valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan ja alueelliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun, yleissuunnittelua ja tiesuunnittelua koskeviin suunnitteluperusteisiin sekä alueidenkäytön suunnitteluun.¹⁰⁴ Liikenneviranomaisten MRL 191 §:n mukaista valitusoikeutta arvioidaan erityisesti näiden tehtävien näkökulmasta, vaikka myös liikenneviranomaisilla on muidenkin lakien mukaisia tehtäviä ja valitusoikeus voi perustua niin ikään esimerkiksi tienpitöviranomaisen naapuriasemaan (ks. KHO 2020:93).

Ilmastokestävyyden näkökulmasta ELY-keskusten keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa liikennejärjestelmätyö, ympäristönsuojelu ja aluekehittäminen. Alueidenkäytön suunnittelun MRL:n mukaisessa edistämistehtävässä voidaan vaikuttaa sekä ilmastonmuutoksen hillintään että siihen sopeutumiseen, joskin valvontatehtävää koskeva rajausta vaikuttaa osaltaan viranomaisen rooliin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat myös ympäristön tilaa valvova, edistävä ja seuraava viranomainen alueellaan, ja ne myöntävät rahoitustukia ilmastotyöhön muun muassa maaseutuohjelman sekä alue- ja rakennepoliittisen ohjelman kautta. ELY-keskusten ilmastotyötä ohjaavat keskusten ilmastoasiantuntijoiden verkosto sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategiapäällikköjen ja ohjaavien tahojen ilmastoryhmä sekä ELY-ilmastotiekartta, jossa kuvataan niiden virkatyön ilmastoon liittyviä asioita, vaikuttavuutta ja kehittämismahdollisuuksia.¹⁰⁵ Tämä valtion ”alueilmastohallinto” ei kuitenkaan ole osa varsinaista ilmastolain lakisäätelistä viranomaiskoneistoa, joka rajautuu valtion keskushallinnon tasolle (ks. IlmastoL 19 §). Sillä ei siten ole itsenäisiä lakisäätelisiä tehtäviä eikä toimivaltaa. Valtion viranomaisten ilmastolain 5 §:n mukaisen edistämistehtävän kannalta alueellisilla toimi-

¹⁰³ Yleis- ja tiesuunnitelmat hyväksyy siis Traficom (LjMtl 99 §), jolle lähtökohtaisesti ELY-keskus tekee hyväksymisesityksen (LjMtl 27c §).

¹⁰⁴ LjMtl 15f §.

¹⁰⁵ HE 239/2022 vp, s. 11.

joilla on toisaalta keskeinen rooli sekä itse edistämisessä että myös tietoisuuden lisäämisessä tällaisen edistämistehtävän olemassaolosta.¹⁰⁶

Alueidenkäytön suunnittelussa kuntien rooli on yksiselitteisesti kaikkein merkittävin, niin toimivallan kuin päätösvallankin näkökulmasta. Suunnittelun osalta kunnan keskeisin tehtävä on yleis- ja asemakaavojen laatiminen ja hyväksyminen (MRL 36 ja 51 §). Kunnalla on laaja harkintavalta kaavojen sisällön ohella sen suhteen, milloin ja mille alueille kunta kaavoja laatii, mutta kaavojen laatiminen on toisaalta myös kuntien lakisääteinen, joskin huomattavan joustavin säännöksin määritelty, velvollisuus.¹⁰⁷ Kuntien rooli maankäytön suunnittelussa on jatkuvasti kasvanut ja valtion vastaavasti vähentynyt. Kehitystä tapahtui oikeastaan jo koko aikaisemman rakennuslain (370/1958, RakL) voimassaoloajan, ja se on jatkunut edelleen MRL:n voimassa ollessa.¹⁰⁸ Merkittävä taitekohta tässä suhteessa oli kuitenkin MRL:n säätäminen, joka merkitsi muun ohella kuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopumista.¹⁰⁹ Kehitys on kuitenkin jatkunut aivan viime vuosiin asti, suorastaan kiihtyvällä tahdilla.¹¹⁰ Muutokset ovat samalla merkinneet kuntien kaavamonopolin vahvistumista.¹¹¹

Kunnat vastaavat (asemakaava-)alueellaan myös kadunpidosta, joka käsittää katujen suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapidon (ks. MRL 84–85 §). Maankäytön suunnittelusta ja kadunpidosta vastaavana tahona kunta huolehtii myös liikennesuunnittelusta alueellaan. Kunnat myös yleensä osallistuvat joukkoliikenteen järjestämiseen ja tukemiseen ei-lakisääteisinä tehtävinä. Näin kunta on keskeinen toimija myös alueensa liikennesuunnittelussa, vaikka valtion viranomaiset vastaavatkin maanteiden ja ratojen osalta edellä kuvatuista tehtävistä kunnan alueella. Esimerkiksi Helsingin yleiskaavaprosessi sitä koskevina korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin tuo esiin sen, että valtion ja kunnan näkökulmasta tilanteet voivat näyttäytyä varsin erilaisina.

¹⁰⁶ Ks. esim. valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvän vastaavankaltaisen viranomaisvaikutuksen osalta Heinilä – Partinen 2022, s. 52 ja siinä viitattu. Tietoisuus edistämivelvollisuuden olemassaolosta on välttämätön edellytys sen toteutumiselle.

¹⁰⁷ Ks. Heinilä 2017, s. 181–186.

¹⁰⁸ Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 9–10. Valtion viranomaisilla on aiemmin ollut varsin huomattava asema myös lupaviranomaisena, ks. kehityksestä poikkeamispäätöksenteon osalta Heinilä 2003, s. 842; HE 148/2015 vp, s. 3–5. 1.4.2016 voimaan tulleen MRL:n muutoksen 196/2016 jälkeen valtion viranomaisilla ei ole enää ollut lupatehtäviä.

¹⁰⁹ Ks. HE 101/1998 vp, s. 39.

¹¹⁰ Ks. esim. Heinilä 2021, s. 279; ESPON 2018, s. 21.

¹¹¹ Häkkänen 2016, s. 114.

2.3 Valtakunnan tason suunnitteluinstrumentit

2.3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

MRL:n suunnittelujärjestelmän ylimmän ja yleispiirteisimmän tason, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT), pyrkimyksenä on edistää lain yleisen tavoitteen mukaisesti kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueidenkäyttöä koskevissa päätöksissä. Tavoitteilla pyritään niin ikään turvaamaan kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano. VATEilla turvataan myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen.¹¹² MRL 22.3 §:n mukaisesti niillä pyritään konkretisoimaan lain tavoitteita, ja niiden keskeisin tehtävä on välittää kansainvälisiä, valtakunnallisia ja yksittäistä maakuntaa laajempia intressejä niin maakunta- kuin kuntakaavoitukseen. Tavoitteiden merkittävin oikeusvaikutus on niiden ohjausvaikutus: maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24.2 §).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat poikkeuksellinen instrumentti MRL:n järjestelmässä siinä suhteessa, että niissä ainoana välineenä on nimenomaisesti käsitelty ilmastonmuutosta ilmiönä. Muilta osin sitä joudutaan tarkastelemaan kestävyyskäsitteen taikka erilaisten ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen kanssa enemmän tai vähemmän samansuuntaisten oikeusnormien kautta. Ilmastonmuutoksen voidaankin sanoa tulleen oikeudellisenä käsitteenä MRL:n järjestelmään vuonna 2008 tuolloisen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksen myötä, jonka keskeisimpänä uutena teemana ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen olivat.¹¹³ Sinänsä ilmastonmuutos ilmiönä mainittiin jo MRL:n sääntämistä koskeneessa hallituksen esityksessä viitaten muun muassa siihen, että esimerkiksi lain tavoitteissa mainitun ekologisen kestävyuden keskeisenä tavoitteena on ilmastonmuutoksen hidastaminen.¹¹⁴

Nykyisissä, vuonna 2017 hyväksytyissä tavoitteissa käsitellään niin ikään sekä ilmastonmuutoksen hillintää että siihen sopeutumista. Samalla tavoitteista käy ilmi monenlaisten MRL:n pyrkimysten samansuuntaisuus ilmastotavoitteiden kanssa. Tavoitteiden toimivia yhdyskuntia ja kestävää liikkumista koskevien päämäärien (kohta 3.1) mukaan

¹¹² HE 101/1998 vp, s. 68.

¹¹³ Ks. esim. Heinilä – Wähä 2013, s. 6.

¹¹⁴ HE 101/1998 vp, s. 61, ks. myös s. 52.

”[e]distetään koko maan monikeskuksista, verkottuvaa ja hyviin yhteyksiin perustuvaa aluerakennetta ja tuetaan eri alueiden elinvoimaa ja vahvuuksien hyödyntämistä. Luodaan edellytykset elinkeino- ja yritys-toiminnan kehittämiseksi sekä väestökehityksen edellyttämälle riittäväälle ja monipuoliselle asuntotuotannolle.

Luodaan edellytykset vähähiilisel- ja resurssitehokkaalle yhdyskunta-kehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen. Suurilla kaupunkiseuduilla vahvistetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä.

Edistetään palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Edistetään kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä viestintä-, liikkumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä.

Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa.”

Alueidenkäytössä tulisi siten muun muassa luoda edellytykset vähähiilisel- ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle. Toisaalta voidaan todeta, että jo mainittuihin tavoitteisiin sisältyy keskenään punnittavia kysymyksiä, kun niissä samanaikaisesti edellytetään esimerkiksi riittävää ja monipuolista asuntotuotantoa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat nykyisin myös huomattavasti niukemmat ja abstraktimmat kuin aiemmin. Tämä oli tämänhetkisistä tavoitteista päätettäessä tietoinen valinta, jolla silläkin pyrittiin keventämään valtion roolia kaavoituksessa.¹¹⁵

Ilmastonmuutokseen sopeutumista puolestaan käsitellään terveellistä ja turvallista elinympäristöä koskevissa tavoitteissa (kohta 3.3). Tavoitekirjauksen mukaan varaudutaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin ja uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin. Vaikka tavoite nostaa ilmastonmuutokseen sopeutumisen esiin, on sekin muotoiluillaan huomattavan yleinen.¹¹⁶

¹¹⁵ Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 90.

¹¹⁶ Sinänsä myös esimerkiksi rakennuspaikkaa koskevissa vaatimuksissa (MRL 116 §) edellytetään, että rakennuspaikan on oltava rakentamiseen kelvollinen ja sitä harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa, mikä edellyttää lähtökohtaisesti myös tulvavaaran huomioon ottamista asemakaavoituksessa. Poikkeamisasioissa on saatettu viitata sekä rakennuspaikan sopivuutta koskeviin säännöksiin että valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, ks. KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS).

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on, MRL:n yleispiirteisten kaavainstrumenttien tapaan, ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan maankäytön suunnitteluun, mutta ne eivät yleispiirteisten kaavojen tapaan syrjäydy yksityiskohtaisemman kaavan tullessa voimaan. Ne ohjaavat siten lähtökohtaisesti kaikkea kaavoitusta, ja tätä ominaisuutta hyödynnettiin aiemmissa, nykyistä täsmällisemmissä tavoitteissa, joissa yksittäisiä tavoitteita kohdistettiin myös nimenomaisesti tietyille kaavatasoille.¹¹⁷ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät kuitenkaan laajenna kaavojen sisältövaatimusten alaa, vaan ne täsmentävät MRL 28, 39 ja 54 §:ssä säädettyjä kaavojen sisältövaatimuksia merkitykseltään valtakunnallisissa asioissa eivätkä näin luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle.¹¹⁸ Yksittäisen kaavan sisällön lainmukaisuutta arvioitaessa ratkaisun on perustuttava viime kädessä kaavan sisältövaatimuksiin.¹¹⁹ Kaavan laativa taho myös lähtökohtaisesti ratkaisee, millä keinoin tavoitteet toteutetaan niiden mukaisten vaihtoehtojen rajoissa.¹²⁰

Maankäytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvan ohjausvaikutuksen ohella valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille on MRL:ssä säädetty myös valtion viranomaisiin kohdistettu niin sanottu viranomaisvaikutus. MRL 24.1 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viranomaisvaikutuksen merkitys on ilman erityistä kulloisessakin sektorilaissa säädettyä huomioonottamisvelvollisuutta kuitenkin oikeudellisesta näkökulmasta väistämättä sumea. Kyse on rinnakkaisesta lainsoveltamisesta silloin, kun kyse on muun lainsäädännön mukaan säännellystä päätöksenteosta. Tällöin viranomaisvaikutus on alisteinen ja *väistävä* ensisijaisesti sovellettavaan lainsäädäntöön nähden. Se on oikeudellisesti täsmälleen samanlainen

¹¹⁷ Ks. esim. Heinilä – Wähä 2013, s. 6. Vuonna 2008 tarkistetuissa tavoitteissa edellytettiin muun muassa, että yleis- ja asemakaavoituksessa on varauduttava lisääntyviin myrskyihin, rankkasateisiin ja taajamatulviin.

¹¹⁸ YmVL 11/2008 vp, s. 3; valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 3, 5.

¹¹⁹ Ks. KHO 2012:67.

¹²⁰ Ks. YmVL 11/2008 vp, s. 5, jossa todetaan, että lähtökohtana on kunnan tai maakunnan liiton ratkaisuvaihtoehdot, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite toteutetaan niiden ratkaisuvaihtoehtojen puitteissa, jotka ovat tavoitteen mukaisia. Alueidenkäytön suunnittelu on luonteeltaan kokonaisvaltaista ja eri intressejä yhteen sovittavaa toimintaa, jossa tunnistetaan toiminnalliset tarpeet ja sovitetaan ne ympäristön vaatimuksiin. Tämä edistää ympäristöllisten näkökohtien riittävän laaja-alaista tarkastelua ja varhaista huomioon ottamista kaavoituksessa ennen hankekohtaisia ratkaisuja ja erityislakien mukaisia menettelyjä. Tavoitteiden yleispiirteisyys on sopusoinnussa kuvatun lähtökohdan kanssa.

mekanismi kuin ilmastolain 5 §:n mukainen valtion viranomaisten edistämisvelvollisuus, jota luotaessa MRL:n viranomaisvaikutus lienee ollut esimerkkinä.¹²¹ Lakisääteisessä päätöksenteossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voidaan ottaa huomioon vain siinä määrin kuin se on mahdollista ensisijaisesti sovellettavan lainsäädännön rajoissa, ja tämän lainsäädännön soveltamiseen vaikuttavat usein samanaikaisesti myös monet muut vaatimukset. Muutoksenhaussa ei ole mahdollista tehokkaasti vedota siihen, että jokin päätös olisi tämän toissijaisesti edistettävän sääntelyn vastainen.¹²² Myös viranomaisten tietoisuudessa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista lienee edelleen kehitettävää.¹²³

VATien konkretisointitehtävään liittyvät kiinteästi valtioneuvoston tason eri sektorien usein jännitteisten tavoitteiden keskinäinen *koordinointi*, valtion eri sektoreiden *yhteisen kannan* määrittäminen ja kuvaaminen. Tämänhetkisten tavoitteiden on kuitenkin todettu jäävän tämän tehtävän toteutumisen osalta hyvin vajavaiseksi ”toiveiden tynnyriksi” sisältäen pikemminkin joukon toisistaan irrallisia tavoitteita ilman tarvittavaa suunnitelmataason keskinäistä koordinaatiota. Tämä jättää kaavoittajat yksittäisissä tapauksissa näiden jännitteistenkin toiveiden tulkeiksi. On varsin selvää, että tällaisessa tilanteessa eri sektoriviranomaisilla on helposti eriäviä käsityksiä siitä, kuinka koordinaatio on heidän hallinnonalansa osalta onnistunut.¹²⁴ Koordinaatio edellyttäisi myös riittävän täsmällisesti määriteltyjä tavoitteita, jollaisia nykyiset niukat ja abstraktit tavoitteet eivät ole.¹²⁵

2.3.2 Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma

Liikennejärjestelmäsuunnittelua on tehty eri tasoilla pitkään, vaikka se on muodollisena instrumenttina kirjattu LjMTL:iin vasta vuonna 2018. Valtakunnallisen tason suunnittelu on yleisemminkin pitkään tapahtunut sääntelemättömästi viranomaisten sisäisesti ja niiden yleistöimivaltaan perustuen.¹²⁶ Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa määritetään

¹²¹ Toisaalta MRL:n viranomaisvaikutusta koskevalla sääntelyllä on esikuvansa esimerkiksi aluekehityslainsäädännössä, ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 41–45.

¹²² Ks. esim. KHO 2010:32.

¹²³ Heinilä – Partinen 2022, s. 44–47, 130–131.

¹²⁴ Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 130–138. Mainitussa selvityksessä (mp.) pidettiin yhtenä mahdollisuutena myös lakisääteisten nivelten kehittämistä eri valtakunnan tason suunnitelmien välille, mikä tarkoittaisi muodollisten suhteiden muodostamista päätöksentekoinstrumenttien välille, mutta ensisijaisena keinona koordinaation kehittämiseksi kuitenkin pidettiin sektoreiden välisen vuoropuhelun ja koordinaation kehittämistä suunnitelmia valmisteltaessa.

¹²⁵ Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 101–113.

¹²⁶ Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 107.

strategisia pitkän aikavälin tavoitteita koko liikennejärjestelmälle ja eri liikennemuodoille sekä rahoituksen tasoa ja malleja. Sen on sanottu kertovan liikennejärjestelmää koskevasta valtakunnallisesta tahtotilasta.¹²⁷ LjMTL 15b §:n mukaan valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitetään liikennejärjestelmän nykytilaa ja tulevaa toimintaympäristöä koskeva arvio, liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet sekä toimenpide-ehdotukset tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on tietynlainen periaatepäätös, jolla on toisaalta kiinteä yhteys liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä koskevia taloudellisia resursseja koskevaan päätöksentekoon.¹²⁸ Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla ei ole suoranaisia oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun.¹²⁹

Liikenne- ja viestintäministeriön on varmistettava valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittaminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin sitä valmisteltaessa (LjMTL 15b §). Lain esitöiden mukaan valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma asettuisi osaksi muuta valtakunnallisen tason suunnittelua ja päätösten kokonaisuutta, ja yksi esimerkki näistä päätöksistä ovat MRL:n mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.¹³⁰ Liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laadittaessa on näin huomioitava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö ja pyrittävä sovittamaan se yhteen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa. Myös tätä kautta avautuu mahdollisuus tarkastella ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyviä kysymyksiä osana liikennejärjestelmäsuunnittelua.¹³¹

Toisaalta myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävä on koota valtion eri sektorien alueidenkäyttöintressit ideaalitilanteessa koor-

¹²⁷ HE 45/2018 vp, s. 35–36, 75. Liikennejärjestelmällä tarkoitetaan LjMTL 3 §:n 1 kohdan mukaan kaikki liikennemuodot kattavasta henkilö- ja tavaraliikenteestä, niitä palvelevista liikenneverkoista, viestintäyhteyksistä ja tiedosta sekä liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitetuista palveluista, liikennevälineistä ja liikennettä ohjaavista järjestelmistä muodostuvaa kokonaisuutta.

¹²⁸ Tavoitteena on, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vaikuttaa jatkossa julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioesityksiin, VNS 2/2021 vp, s. 12.

¹²⁹ Suunnitelma ohjaisi perustelujen mukaan muita viranomaisia ja hallinnonalan toimijoita ottamaan toiminnassaan huomioon suunnitelmassa esitetyt tavoitteet ja toimenpideehdotukset, vaikka suunnitelmalla ei olisi oikeudellisia vaikutuksia. HE 45/2018 vp, s. 78.

¹³⁰ HE 45/2018 vp, s. 36; ks. myös liikenne- ja viestintäministeriö 2019, s. 13–14.

¹³¹ Vaikka liikennejärjestelmäsuunnittelun yleisenä tavoitteena on edellä kuvatuin tavoin edistää toimivaa, turvallista ja kestävää liikennejärjestelmää, siinä kuitenkin otetaan ”erityisesti huomioon” sellaisia seikkoja kuin liikenteen, maankäytön, palvelurakenteen ja elinkeinotoiminnan vuorovaikutus ja toimintojen synnyttämä nykyinen ja tuleva liikennetarve, eri ihmisryhmien liikkumistarpeet ja matkaketjujen toimivuus ja elinkeinoelämän kuljetus- ja kuljetusketjujen toimivuus (LjMTL 15a §).

dinoiduksi yhteiseksi näkemykseksi. MRL:n suunnittelujärjestelmä ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sen osana käsittelevät läpäisevästi lähtökohtaisesti kaikki alueidenkäyttöintressit ja -kysymykset poiketen sektorisuunnitelmista, joiden näkökulma on tyypillisesti rajatumpi. Vaikka myös valtakunnallisessa liikennejärjestelmätyössä edistetään tavoitteita, jotka ovat lähtökohtaisesti samansuuntaisia MRL:n suunnittelujärjestelmän tavoitteiden kanssa, ne koskevat vain liikennejärjestelmää kiinnittyen paljolti liikkumis- ja kuljetustarpeisiin ja niiden tyydyttämiseen.¹³² Poiketen valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on myös MRL:n suunnittelujärjestelmään kiinnittyvät kaikkeen kaavoitukseen kohdistuvat oikeusvaikutukset (joihin myös liikenneväylien suunnittelu jäljempänä kuvatulla tavalla perustuu), jolloin tällä instrumentilla on huomionarvoinen potentiaali ilmastokestävän liikkumisen edistämisen välineenä. Toisaalta mikäli VATit jäävät edellä kuvatulla tavoin joksikin muuksi kuin koordinoitukseksi ja yhteensoviteksi näkemykseksi, niiden merkitys myös liikennejärjestelmäsuunnittelussa voi jäädä heikoksi ja epäsystemaattiseksi.

2.4 Seudulliset ja paikalliset suunnitteluinstrumentit

2.4.1 Maakuntakaavoitus ja seudullinen liikennejärjestelmäsuunnittelu

Myös valtakunnan tason suunnittelua alemmilla suunnittelutasoilla MRL:n mukaisen suunnittelujärjestelmän ja liikenneväylien suunnittelun välillä on valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa vastaavat lakisääteiset nivelet. Alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien, yleissuunnitelmien ja tiesuunnitelmien on lähtökohtaisesti perustuttava MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan (ks. LjMTL 17 §). MRL:n mukainen kaikki erilaiset alueidenkäyttöintressit integroiva suunnittelu on luonteva perusta ympäristönkäytön sektorilakien mukaisille suunnitelmille ja päätöksille.

Maakuntakaavan keskeinen funktio on yhtäältä täsmentää valtakunnalliset tavoitteet alueiden käytön periaatteiksi ja aluevarauksiksi ja toisaalta sovitaa yhteen nämä tavoitteet maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.¹³³ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat maakuntakaavan laatimista (MRL 24 ja 28 §). Maakuntakaavassa aluevarauksia osoi-

¹³² Ks. LjMTL 15a §. Säännöksessä mainitut seikat liittyvät nimenomaan liikenteeseen.

¹³³ Ks. HE 101/1998 vp, s. 70.

tetaan kuitenkin vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen (MRL 25.4 §). Lainkohta korostaa sen esitöiden mukaan maakunta-kaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten tavoitteiden yksilöinnissä ja konkretisoinnissa alueidenkäytön maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi.¹³⁴ Toiselta puolen säännös korostaa kuntien ja kunnallisen itsehallinnon asemaa kaavoituksessa: paikalliset kysymykset on tarkoitettu ratkaistaviksi kuntatasolla.¹³⁵ Eri mittakaavojen alueidenkäyttöintressien yhteensovittaminen on kuitenkin maakuntakaavan keskeinen tehtävä, ja valtakunnan tason tavoitteiden konkretisointi ja niiden yhteensovittaminen muiden mittakaavojen tavoitteiden kanssa tapahtuvat samanaikaisesti ja rinnakkain.¹³⁶

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevassa MRL 28.3 §:ssä on seitsemänkohtainen luettelo kysymyksistä, joihin maakuntakaavaa laadittaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota, kuten maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, alueidenkäytön ekologiseen kestävyYTEEN sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin. Kaikki luettelon kohdat ovat lähtökohtaisesti samanarvoisia, ja sisältövaatimuksia joudutaan punnitsemaan ja soveltamaan yhteen sekä tekemään niiden suhteen valintoja.¹³⁷

Sisältövaatimusten tietynlaisen periaateluonteen ohella merkityksellistä on, että ilmastonmuutosta ilmiönä ei ole maakuntakaavan tai muidenkaan kaavojen sisältövaatimuksissa nimenomaisesti käsitelty. MRL:n säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä on viitattu siihen, että lain tavoite- ja sisältövaatimussäännöksissä mainitun ekologisen kestävyYTEEN yksi elementti on ilmastonmuutoksen torjunta, ja siihen, että ekologinen kestävyys on oikeudellisena käsitteenä huomattavan abstrakti ja vaikeasti sovellettava, erityisesti osana keskenään punnittavien periaateluonteisten normien joukkoa.¹³⁸ Ekologiseen kestävyYTEEN on erityisesti tällaisessa kontekstissa hyvin vaikea vedota esimerkiksi valitusperusteena.¹³⁹

¹³⁴ HE 101/1998 vp, s. 70; Hallberg ym. 2020, s. 141.

¹³⁵ Ei tietenkään ole mitenkään itsestään selvää, kuinka laajoista suunnittelukysymyksistä on milloinkin kyse.

¹³⁶ MRL 25.4 §:n ohella yhteensovittaminen määrittellään keskeiseksi tehtäväksi myös (maakuntakaavoituksen ohella maakuntasuunnitelmaa ja alueellista kehittämissuunnitelmaa koskevassa) MRL 25.2 §:ssä, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet ja sovitetaan ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

¹³⁷ Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 138, 142.

¹³⁸ Ks. HE 101/1998 vp, s. 61.

¹³⁹ Ks. kuitenkin esim. vuosikirjaratkaisu KHO 1993 A 40. Rakennuslain (370/1958, RakL) 1 §:ään sisällytettiin jo vuonna 1990 – vain kolme vuotta niin sanotun Brundtlandin komis-

Toisaalta monet kaavojen sisältövaatimukset, kuten olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämistä ja taloudellisuutta koskevat vaatimukset, ovat samansuuntaisia ilmastotavoitteiden kanssa. Samoin viherakenteella on huomattava merkitys myös hiilinielujen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen kannalta.¹⁴⁰ Ilmastomuutoksen puuttuminen kaavojen sisältövaatimuksista kuitenkin näkyy muun muassa siten, että kaavojen ilmastovaikutuksia ei nykyisin kaavoituksessa systemaattisesti tarkastella ja arvioida.¹⁴¹ Vaikka kaavojen vaikutusten arvioinnista on erityissäännöksiä laissa ja asetuksessa (ks. MRL 9 § ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 895/1999, MRA, 1 §) ja muun muassa MRL 9 §:n sanamuodon muutoksilla on MRL:n voimassa ollessa pyritty myös vaikuttamaan selvitysten määrään ja sisältöön,¹⁴² määräytyvät kaavapäätöksenteon edellyttämät selvitykset ensisijaisesti sen kautta, voidaanko kaavaa varten laadittujen selvitysten perusteella todeta kaavan sisältövaatimusten täyttyminen.¹⁴³ Näin ollen kaavojen sisältövaatimukset määrittelevät käytännössä sen, minkälaisia oikeudellisia vaatimuksia laadittaviin selvityksiin kohdistuu.

Maakuntakaava ohjaa kuntakaavoitusta. Lisäksi maakuntakaavoilla on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tapaan myös muut kuin vain valtion viranomaiset kattava viranomaisvaikutus: viranomaisten on suunnitellissaan alueidenkäyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään

sion raportin (World Commission on Environment and Development 1987) julkaisemisen jälkeen – säännös, jonka mukaan alue on kaavoitettava tai sen käyttäminen muutoin suunniteltava luonnonvarojen ja ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään. On sinänsä tulkinnanvaraista, oliko kyse tavoitesäännöksestä, jolla ei olisi ollut itsenäisiä välittämiä oikeusvaikutuksia, vai velvoittavasta säännöksestä, kun säännöksessä viitataan jäljempänä laissa tuleviin säännöksiin. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi vuosikirjaratkaisullaan KHO 1993 A 40 Himoksen yleiskaavan osin tämän säännöksen perusteella. Muun muassa rakennusoikeuden määrä oli yleiskaavassa korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ylimitoitettu. Myös tavoitesäännöksiä voidaankin käyttää muiden säännösten tulkinnan ja argumentaation tukena. RakL 1 §:n kestävää kehitystä koskeneen säännöksen perustelujen (HE 135/1989 vp, s. 14–15) mukaan kestävä kehitys periaatteen tulee olla lähtökohtana kaikelle kaavoitukselle ja maankäytön suunnittelulle. Säännös on perustelujen mukaan otettu lain 1 §:ään, koska sen tulee koskea kaikkea kaavoitusta sekä muutakin rakennuslain pohjalta tapahtuvaa suunnittelua.

¹⁴⁰ Ks. esim. ympäristöministeriö 2015, s. 7–9; Hautamäki ym. 2024, s. 30–31.

¹⁴¹ Ks. kuitenkin esim. Helsingin kaupungin kaavojen vähähiilisyiden arviointimenetelmä Helsingin kaupunki 2021, joka liittyy Helsingin kaupungin tavoitteeseen olla hiilineutraali vuonna 2035. Kyse on kuitenkin yksittäisten kaupunkien omaan tavoitteenasetantaan liittyvistä välineistä.

¹⁴² Ks. L 204/2015 ja HE 334/2014 vp, s. 14.

¹⁴³ Ks. esim. KHO 2017:31, KHO 2014:54, KHO 2020:26, Helsingin yleiskaavaa koskenut KHO 2018:151 ja jäljempänä käsiteltävä KHO 2022:56, jossa oli kyse uuden kaupungin osan rakentamisen autoliikenteen aiheuttamista vaikutuksista.

kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista (MRL 32.1–2 §). Siitä voidaan tehdä paljolti samat huomiot kuin edellä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteydessä on tehty, joskin esimerkiksi maakuntakaavojen määräykset ja aluevaraukset ovat tyypillisesti erityisesti nykytavoitteita konkreettisempia ja paikkaan sidottuja, mikä voi vaikuttaa viranomaisvaikutuksen tosiasialliseen merkitykseen.¹⁴⁴

Alueellinen liikennejärjestelmäsuunnittelu kytkeytyy maakuntakaavoitukseen. Alueellista liikennejärjestelmäsuunnittelua tehdään kaupunkiseuduilla, maakuntien alueella ja ylimaakunnallisesti. Maakunta- ja kaupunkiseututasoisen liikennejärjestelmäsuunnittelu on kuitenkin oikeudellisesti varsin pitkälti sääntelemätöntä toimintaa. Aineellisesti sitä koskevat vain yleiset liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet, joista on säädetty LjMTL 15a §:ssä.¹⁴⁵ Suurimmilla kaupunkiseuduilla tehdään myös maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksia kaupunkiseutujen ja valtion välillä. Näitä sopimuksia käsitellään jäljempänä.

Myös muunlaista, ei-lakisäätteistä kestäväää liikkumista koskevaa suunnittelua tehdään. Esimerkiksi Helsingin, Lahden ja Oulun kaupungit ovat laatineet niin sanotut kestävään kaupunkiliikkumisen suunnitelmat (Sustainable Urban Mobility Plan, SUMP), jotka perustuvat Euroopan komission suosituksiin ja ohjeisiin. Kestävään kaupunkiliikkumisen suunnitelmien tulisi kattaa koko toiminnallinen kaupunkiseutu eikä rajoittua hallinnollisiin rajoihin.¹⁴⁶ Suunnitelmat eivät ole perustuneet sitovaan sääntelyyn, mutta niiden laatimista on rahoitettu niin EU:n kuin kansallisillakin tuilla. Nytemmin asetusehdotukseen unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittämiseksi annetun asetuksen tarkistamiseksi sisältyisi oikeudellinen vaatimus tällaisten suunnitelmien laatimisesta tämän liikenneverkon kaupunkisolmukohtiin (40 art.).¹⁴⁷ Nämä suunnitelmat vaikuttavat myös kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin, vaikka ne eivät olekaan osa lakisäätteistä suunnittelujärjestelmää.

¹⁴⁴ Ks. maakuntakaavan viranomaisvaikutuksesta Huttunen 2012. Yleisen ohjausjärjestelmän kannalta suhteellisen merkittävä MRL:n muutos tehtiin vuonna 2016 (L 28/2016), kun maakuntakaavojen vahvistamismenettelystä ympäristöministeriössä luovuttiin. MRL:n järjestelmässä ministeriön ohjaus on nyt järjestetty vain erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MRL 66 §:n mukaisen maakuntakaavan laatimiseen liittyvän viranomaisneuvottelun kautta.

¹⁴⁵ Maakuntatason liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtaminen on edellä kuvulla tavalla laissa määritelty maakunnan liiton tehtäväksi (ks. LjMTL 15c ja AluekehittämisL 17 §).

¹⁴⁶ Ks. esim. COM(2013) 913 final, liite 1.

¹⁴⁷ COM(2021) 812 final.

2.4.2 Kunnallinen alueidenkäytön suunnittelu ja maanteiden suunnittelu

MRL:n järjestelmässä kunnallisen tason kaavoja ovat yleiskaava ja asema-kaava, joista yleiskaavan pääsääntöisenä tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen.¹⁴⁸ Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntakaava (MRL 39.1 §), joskin yleiskaavassa on kuitenkin mahdollista tehdä jossain määrin maakuntakaavasta poikkeavia ratkaisuja silloin, kun ne johtuvat kaavaratkaisun tarkentumisesta ja kunnallisten tavoitteiden yhteensovittamisesta.¹⁴⁹ Yleiskaavaa laadittaessa on MRL 39.2 §:n sisältämän yhdeksänkohtaisen luettelon mukaan otettava huomioon muun ohella yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus sekä mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, ja energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla. Ilmastotavoitteiden näkökulmasta yleiskaavaan pätevät samat huomiot kuin aiemmin: ekologiseen kestävyys-teen sinänsä sisältyy ilmastoulettavuus, ja erityisesti yhdyskuntarakenteelliset vaatimukset ovat samansuuntaisia ilmastotavoitteiden kanssa, mutta nämä joustavasti ilmaistut tavoitteet joutuvat kilpailemaan kaavoituksessa muiden näkökohtien kanssa, jotka ovat myös merkittävältä osin kaavoista päättävien tahojen määriteltävissä.¹⁵⁰ Esimerkiksi ilmastovaikutusten systemaattista selvittämistä näiden sisältövaatimusten rajoissa ei ilmeisesti voida oikeudellisesti edellyttää.

Loppuvuodesta 2021 lausunnoilla olleen, sittemmin hylätyn kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen 5 § olisi sisältänyt erityiset säännökset ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa, jotka olisivat toimineet kaavojen sisältövaatimusten kaltaisina normeina.

¹⁴⁸ Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella. Tällöin se omaksuu käytännössä asemakaavan ohjausfunktion ja siihen kohdistuu osin samankaltaisia vaatimuksia sen ohjaavuuden kannalta. Yleiskaavaa voidaan tietyn edellytyksin käyttää tähän tapaan erityisesti ranta-alueilla (ks. MRL 72 §) ja alueilla, joilla maankäytön ohjaustarve ei edellytä asemakaavan laatimista (ks. MRL 44 §), minkä lisäksi se voi erityissäännöksen nojalla ohjata tuulivoimarakentamista (ks. MRL 77a §).

¹⁴⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 194; ks. esim. KHO 2023:57.

¹⁵⁰ Joustavan aineellisen sääntelyn ohella kaavapäätöksenteko siis sisältää myös poliittista harkintaa, joka ei kuulu esimerkiksi tuomioistuinten tutkimisvaltaan kuin sen osalta, onko tuo harkinta tapahtunut oikeudellisesti asianmukaisesti. Kaavoja laativilla kunnilla on merkittävästi vapausasteita siinä, minkälaisia tavoitteita kaavoituksessa edistetään, kunhan kaavoille asetettavat sisällölliset minimivaatimukset täyttyvät. Ks. esim. Heinilä 2019, s. 34.

Sinänsä säännösluonnoksen sanamuodot eivät olisi välttämättä luoneet erityisen – ilmastomuutosta koskevan nykytiedon perusteella riittävän – tiukkoja ilmastomuutoksen hillintää koskevia vaatimuksia kaavoitukselle. Sen 1 momentin mukaan kaavoituksessa olisi ollut edistettävä ilmastomuutokseen hillintää 1) vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla sekä hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria; 2) tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselä ja kestäväälle liikennejärjestelmälle ja 3) luomalla edellytyksiä uusiutuvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle. Säännösluonnoksen perusteluissa toisaalta todettiin esimerkiksi 1 kohdan osalta, että ratkaisut, jotka poikkeaisivat pyrkimyksestä päästöjen vähentämiseksi koko yhdyskuntarakenteen päästöjen näkökulmasta, eivät lähtökohtaisesti olisi mahdollisia.¹⁵¹ Näin tulkittuna säännös olisi edellyttänyt ilmastopäästöjen vähentämisen tavoittelua, vaikka se jättääkin auki sen, kuinka tarmokkaasti tätä pyrkimystä tulisi edistää. Säännös olisi kuitenkin ilmeisesti merkinnyt vaatimusta kaavan ilmastovaikutusten selvittämisestä, mikä vähintäänkin olisi tehnyt kaavojen ilmastovaikutukset nykyistä paremmin ja systemaattisesti näkyviksi.

Asemakaava on kunnan yksityiskohtaisen alueidenkäytön suunnittelun instrumentti, jolla osoitetaan alueet eri tarkoituksia varten ja ohjataan rakentamista ja muuta maankäyttöä yksityiskohtaisesti (ks. MRL 50 §). Katusuunnittelu perustuu asemakaavaan (MRL 85 §, ks. esim. KHO 2017:169 ja KHO 10.3.2005 t. 515, LRS), ja yleispiirteinen kaavoitus puolestaan ohjaa asemakaavan laatimista.¹⁵²

Asemakaava on laadittava muun ohella siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle (MRL 54 §). Viihtyisyyttä koskeva vaatimus liittyy ensisijaisesti siihen, millaisena ihminen kokee elinympäristönsä, mutta se on yhteydessä myös säännöksen terveellisyyttä koskevaan vaatimukseen.¹⁵³ Esimerkiksi liikenteen melu voi olla viihtyvyyttä alentava tekijä, mutta sillä on yhteys myös terveydellisiin

¹⁵¹ Ks. luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön, s. 261. Pykäläluonnoskin kuvaa toisaalta edelleen sitä, kuinka yhdenmukaisia myös voimassa olevan lain tavoitteet monilta osin ilmastotavoitteiden kanssa ovat.

¹⁵² MRL 54.1 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. MRL 54.4 §:ssä säädetään, että jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

¹⁵³ Ekroos – Majamaa 2018, s. 271.

seikkoihin.¹⁵⁴ Elinympäristön turvallisuutta koskeva asemakaavan sisältövaatimus puolestaan liittyy asemakaava-alueen sisäisten kulkuyhteyksien järjestämiseen sekä erilaisten toimintojen keskinäiseen sijoittamiseen siten, että turvallisuutta vaarantavia tekijöitä voidaan välttää.¹⁵⁵ Liikenteellisillä ratkaisuilla on huomattava merkitys elinympäristön turvallisuuden kannalta. Palvelujen alueellinen saatavuus puolestaan edellyttää, että asemakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota palveluiden saatavuuteen sekä asemakaava-alueella että sen ulkopuolella.¹⁵⁶ Kun itse palveluiden tuottamiseen ei kuitenkaan voida vaikuttaa kaavoituksellisin keinoin, on palvelujen saatavuutta koskevan vaatimuksen varsinainen sisältö pyrkii maankäytön suunnittelussa ohjaamaan palvelujen sijoittumista siten, että palvelujen saatavuuden edellytykset voisivat täytyä. Tältä osin erityiset vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninohjausta koskevat MRL 9a luvun säännökset ovat merkittävässä asemassa pyrittäessä varmistamaan myös jalan tai polkupyörällä saavutettavan päivittäistavarakaupan toimintaedellytykset. Liikkumistarpeiden ja kestävästä liikkumisesta näkökulmasta on merkittävä ilmastokysymys, kuinka palvelut sijoittuvat suhteessa asuinalueisiin ja muuhun yhdyskuntarakenteeseen.¹⁵⁷

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:56 oli paljolti kyse ilmastotavoitteiden ja liikenteelle asemakaavan sisältövaatimuksissa asetettujen vaatimusten välisestä jännitteestä. Asiassa Helsingin kantakaupungin eteläiselle ranta-alueelle sijoittuvaa Hernesaarta ja sitä ympäröiviä vesi- ja puistoalueita koskevalla asemakaavalla osoitettiin uutta asuntokerrosalaa noin 316 000 k-m² ja työpaikka- ja palvelukerrosalaa noin 139 000 k-m². Tavoiteltu asukasmäärän lisäys oli 7 600 asukasta ja työpaikkojen lisäys noin 3 000. Kyse oli merkittävästä uudesta asuinalueesta, joka olisi sijoittunut olemassa olevan kaupunkirakenteen yhteyteen ja jonka toteuttaminen olisi siten ollut ilmastotavoitteiden mukaista.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että asemakaavan sisältövaatimus edellytysten luomisesta liikenteen järjestämiselle sisälsi yhtäältä liikenteen järjestämisen kaava-alueella kaavan mahdollistaman rakentamisen ja muiden toimintojen tarpeita vastaavasti sekä toisaalta uuden maankäytön edellyttämät liikenneyhteydet kaava-alueen ulkopuoliseen katu- ja liikenneverkkoon. Liikenteen järjestämistä koske-

¹⁵⁴ Ks. esim. KHO 2004:64.

¹⁵⁵ Ekroos – Majamaa 2018, s. 271.

¹⁵⁶ HE 101/1998 vp, s. 79. Vastaavasti palveluiden alueellisesta saatavuudesta on säädetty myös MRL 5.1 §:n 10 kohdassa ja MRL 39.2 §:n 3 kohdassa.

¹⁵⁷ Ostos- ja asiointiliikenteen osuus liikkumisesta on huomattava, ja esimerkiksi ostosmatkat vähittäiskauppaan tehdään tyypillisesti henkilöautolla. Ks. esim. Liikennevirasto 2018, s. 43–47.

vassa tarkastelussa oli otettava huomioon kaikki kulкуtavat. Kaava-alueen sijainnista johtuen alueelle tuleva ja sieltä lähtevä autoliikenne kulki tässä tapauksessa yhden katuyhteyden ja muutamien risteyksien kautta. Kaavaratkaisussa ja sen perusteena olevissa selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tästä johtuen tullut kiinnittää erityistä huomiota kaava-alueelle tulevan ja sieltä lähtevän liikenteen järjestämiseen sekä liikenteen lisääntymisen vaikutuksiin kaava-alueen ulkopuolella.

Kaavaratkaisun liikenteellisiä vaikutuksia koskeviin selvityksiin liittyi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan merkittäviä epävarmuustekijöitä. Laadittujen selvitysten perusteella oli myös mahdollista, että kaavaratkaisusta johtuva autoliikenteen määrän kasvaminen johtaisi autoliikenteen sujuvuuden merkittävään heikentymiseen kaava-alueen ulkopuolella. Vaikka autoliikenne muodosti vain osan kaavaratkaisun tuottamasta liikenteestä, oli sen osuus kuitenkin selvitysten perusteella merkittävä. Raitiotiehen perustuvan julkisen liikenteen ja kävely- ja pyöräily-yhteyksien painottaminen kaavaratkaisussa ei siten tällaisessa tilanteessa poistanut velvollisuutta järjestää edellytykset myös kaavaratkaisusta seuraavalle autoliikenteelle. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaavaratkaisun perusteena olevien selvitysten perusteella ei voitu riittävästi varmistua siitä, että kaavaratkaisu täytti edellytysten luomista liikenteen järjestämiselle koskevan asemakaavan sisältövaatimuksen. Kaupunginvaltuuston päätös asemakaavan hyväksymisestä oli lainvastainen.

Asemakaavan liikenteen järjestämistä koskeva sisältövaatimus kohtelee siten kaikkea liikennettä lähtökohtaisesti samanarvoisena. Kevyen ja joukkoliikenteen painottaminen kaavaratkaisussa autoliikenteen sujuvuuden kustannuksella voi kohdata edellä kuvatun ratkaisun kaltaisia oikeudellisia ongelmia. Ratkaisusta ei sinänsä yksittäistapauksellisenä voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä esimerkiksi siitä, minkälaisia mahdollisuuksia kaavoittajalla olisi esimerkiksi Hernesaaren kaltaisissa olosuhteissa suunnitella vaikkapa mahdollisimman autotonta kaupunkirakennetta, joka ei sellaisena myöskään aiheuttaisi liikenteen sujuvuusongelmia toisaalla.

Erityisesti asemakaavoituksen osalta (vaikka sanottu paljolti päteeikin kaikkeen kaavoitukseen) on huomioitava se maankäytön suunnittelun piirre, että kaavoja laaditaan tyypillisesti nimenomaan aktiivisten maankäyttöpyrkimysten edistämiseksi.¹⁵⁸ Aktiivinen maankäyttö lähtökohtaisesti

¹⁵⁸ Kuusiniemi 2001, s. 188, joka tarkastelee ympäristösääntelyä, ja oikeudellista sääntelyä yleisemminkin, biodiversiteetin suojelun näkökulmasta.

aiheuttaa ilmastovaikutuksia, vaikka samalla päästöjä voidaan suunnitella usein lieventää tai ehkäistä toisaalla. Erityisesti tästä syystä ilmastovaikutusten systemaattinen tarkastelu kaavoituksessa olisi tärkeää, jo pelkästään näiden vaikutusten tekemiseksi näkyviksi. Ilmastonmuutokseen viheliäisenä ongelmana liittyy yhtenä tekijänä se, että nyt aiheutettavien päästöjen vaikutukset suurelta osin realisoituvat vasta pidemmällä aikavälillä. Nämä vaikutukset ovat toisaalta merkittäviä, ja niihin liittyy myös huomattavia epävarmuustekijöitä, jotka nekin on riskeinä huomioitava.¹⁵⁹

Maanteiden suunnittelun ja kaavoituksen välisestä suhteesta säädetään LjMTL 17 §:ssä, jonka mukaisesti yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee perustua MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde maankäyttöön on selvitetty. Yleissuunnitelmaa tai tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan kuitenkin hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta sitä puoltaa, ja tiesuunnitelma myös vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeuksesta ja kunta ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat. Maantie voidaan suunnitella ilman kaavaakin, jos tien luonne huomioon ottaen tien sijainti ja suhde muuhun alueidenkäyttöön voidaan riittävästi selvittää yhteistyössä kunnan ja maakunnan liiton kanssa. Sääntely erilaisine poikkeuksineen on yksi esimerkki MRL:n mukaisen alueidenkäytön suunnittelun ja sektorilakien välisistä tapauskohtaisesti määrittyvistä suhteista. Merkittävämmät maantiehankkeet kuitenkin edellyttävät aina tuekseen MRL:n mukaista kaavaa, ja ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa niin maanteiden kuin ratojenkin suunnittelun ja rakentamisen kytkökset ovat keskimääräistä tiiviimmät.¹⁶⁰

Yleissuunnitelma on laadittava hankkeista, jos niiden vaikutukset eivät ole vähäisiä tai jos maantien sijaintia ja sen vaikutuksia ei ole jo riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa (LjMTL 18 §). LjMTL 19 §:n mukaan yleissuunnitelmassa on esitettävä selvitys maantien tarpeellisuudesta ja tutkituista vaihtoehdoista, tien liikenteelliset ja tekniset perusratkaisut, tien likimääräinen sijainti sekä tien arvioidut vaikutukset, kuten vaikutukset tie- ja liikenneoloihin, liikenneturvallisuuteen, maankäyttöön, kiinteistörakenteeseen ja ympäristöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Suunnitelmassa tulee esittää myös mahdollisuudet haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai

¹⁵⁹ Ks. esim. Schipper ym. 2022, s. 2673–2676.

¹⁶⁰ Ks. esimerkkejä näistä suhteista esim. Hautamäki ym. 2024, s. 42–43 ja ratasuunnittelun ja kaavoituksen suhteista Heinilä 2022, s. 28–30.

vähentämiseksi sekä alustava kustannusarvio. Lisäksi yleissuunnitelmassa on esitettävä selvitys siitä, miten siinä on otettu huomioon valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet. Ilmastovaikutukset eivät siten tule myöskään yleissuunnittelussa systemaattisesti sääntelyn nojalla tarkastelluiksi.

Sama pätee myös yksityiskohtaisempaan tiesuunnitteluun, jota yleissuunnitelma ohjaa (ks. LjMTL 20 §). Yleissuunnitelmaa vastaavasti tiesuunnitelmassa on esitettävä selvitys siitä, miten siinä on otettu huomioon valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet.¹⁶¹ Yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman sisältöä koskevissa säännöksissä ei ole viittausta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Alueidenkäytön suunnittelua koskevat tavoitteet tulevat näin huomioitaviksi tiesuunnittelussa ensisijaisesti kaavojen sisällön välityksellä, jotka voivat välittää tiesuunnitteluun myös ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyviä reunaehtoja.¹⁶² Alueidenkäytön ja tiesuunnittelun välinen vuorovaikutus ei kuitenkaan ole yksisuuntaista, sillä esimerkiksi tieviranomaiset osallistuvat liikenneväyliä ja liikennejärjestelmää koskeviin kaavoitusprosesseihin ja vaikuttavat kaavojen sisältöön ja, kuten esimerkiksi Helsingin yleiskaavan esimerkki osoittaa, myös hakevat niihin toisinaan muutosta.

Asemakaava-alueella voi olla sekä kunnan kadunpitolovastuulla olevia katuja (ks. MRL 84 §) että valtion hallinnoimia maanteiden liikennealueita. Liikennealueita ovat maanteitä, rautateitä, vesiteitä, satamia ja lentokenttiä varten osoitetut alueet (MRL 83.3 §).¹⁶³ Kunnan järjestämisvastuulla olevasta kadunpidosta säädetään MRL 84–85 §:ssä. Katu on suunniteltava ja rakennettava siten, että se sopeutuu asemakaavan mukaiseen ympäristöön ja täyttää toimivuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset. Katusuunnitelmat ovat asemakaavaan perustuvia yksityiskohtaisia suunnitelmia katujen toteuttamisesta.¹⁶⁴

¹⁶¹ Selvitys ei kuitenkaan ole tarpeen, jos tiesuunnitelma perustuu lainvoimaiseen yleissuunnitelmaan, jossa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteiden huomioon ottamista koskeva selvitys on riittävällä tavalla tehty (LjMTL 22.4 §).

¹⁶² Ne voivat sinänsä välittyä suunnitteluun myös liikennejärjestelmäsuunnittelun tai periaatteessa myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viranomaisvaikutuksen kautta.

¹⁶³ MRL 83.4 §:n mukaan maantien liikennealueita voidaan osoittaa valta-, kanta- ja seutu- teitä sekä niitä yhdistäviä ja niiden jatkeena olevia teitä varten, jotka palvelevat pääasiallisesti muuta kuin paikallista liikennettä.

¹⁶⁴ Ks. esim. KHO 2017:69 ja KHO 10.3.2005 t. 515 (LRS).

2.5 MAL-sopimusmenettely

Lakisääteisen suunnittelun ohella käytetään jonkin verran myös rinnakkaisia, sääntelemättömiä ohjauskeinoja. Suomessa keskeinen tällainen väline ovat niin sanotut MAL-sopimukset, joita tehdään valtion viranomaistahojen ja suurimpien kaupunkiseutujen kuntien kesken. Sopimuksilla määritellään osapuolten toimenpiteitä kaupunkiseutujen kehittämiseksi sopimuspuolten tavoitteiden mukaisesti. Kyse on aiesopimuksen kaltaisesta välineestä, joka ei tuota juridisesti sitovia lopputuloksia, mutta osapuolten lupauksen toteuttamisesta koituvat muun ohella taloudelliset edut kannustavat sopimustavoitteiden toteuttamiseen.¹⁶⁵ MAL-sopimusten yhtenä julki-lausuttuna tavoitteena on ilmastonmuutoksen hillintä.¹⁶⁶ Toisaalta sopimuksilla on yhtä lailla selvä kasvutavoite: niillä tavoitellaan sekä kasvua että kestävyyttä.¹⁶⁷

MAL-sopimusmenettelyllä ei toistaiseksi ole oikeudellisia yhteyksiä lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään, eivätkä sitä sääntelemättömänä välineenä koske myöskään mitkään menettelysäännökset.¹⁶⁸ Yksinomaan viranomaisten välisenä toimintana sopimusmenettelyä on aiheellisesti kritisoitu erityisesti sen epädemokraattisuudesta.¹⁶⁹ Sen on myös havaittu olevan mahdollisesti lakisääteisen suunnittelujärjestelmän kanssa kilpaileva väline sen sijaan, että se olisi sen tavoitteita toteuttava väline, vaikka sisällöllisesti sopimusmenettelyn tavoitteet ovatkin paljolti samansuuntaiset

¹⁶⁵ Ks. sopimusinstrumentista, sen tavoitteista ja kehittämisestä esim. Vatilo ym. 2022.

¹⁶⁶ Esimerkiksi Helsingin seudun 8.10.2020 päivätyssä MAL-sopimuksessa (s. 2) todetaan, että sopimuksen toimenpiteillä edistetään vähähiilistä ja kestävästä yhdyskuntarakennetta ja sitä tukevaa liikennejärjestelmää ilmastonmuutoksen torjumiseksi sekä mahdollistetaan sujuva arki, työmarkkinoiden toimivuus ja elinkeinoelämän elinvoimaisuus.

¹⁶⁷ Esimerkiksi Oulun seudun 8.10.2020 päivätyssä MAL-sopimuksen mukaan sopimuskaudella tavoitellaan seudun elinvoimaisuuden lisäämistä, seudun saavutettavuuden parantamista kestävin kulkutavoin, houkuttelevuutta asukkaiden ja yritysten näkökulmasta, riittävästä ja kohtuuhintaista asuntotuotantoa sekä monipuolista asuntojen hallintamuotojakaumaa, riittävästä asemakaavavarantoa, työpaikkojen ja elinkeinoelämän kasvua tukevaa maankäyttöä, tehokasta ja taloudellista yhdyskuntarakennetta, joka tukee kestävästä liikkumisesta, kestäviin liikkumiseen ja kuljettamiseen ratkaisuihin siirtymistä, lähimatkailun ja -virkistyskohteiden vetovoimaisuutta sekä turvallista ja terveellistä elinympäristöä. Konkreettisenä esimerkkinä kestävyuden ja kasvun jännitteestä voidaan mainita, että yhtenä toimenpiteenä Oulun seudun sopimuksessa (s. 8) on lentoaseman saavutettavuuden kehittäminen.

¹⁶⁸ Orpon hallitusohjelmassa (valtioneuvosto 2023, s. 125) todetaan, että MAL-sopimusikäytäntö kirjataan lakiin yhteistyövelvoitteena maankäytön ja rakentamisen sääntelyn uudistamisen yhteydessä. Toisaalla hallitusohjelmassa (s. 57) todetaan myös, että MAL-sopimukset linkitetään osaksi valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, mikä sekoin voi merkitä lainsäädäntötoimenpiteitä. Tällaisten toimenpiteiden yhteydessä tulevat ilmeisesti pohdittaviksi myös sopimusmenettelyyn liittyvät osallistumiskysymykset.

¹⁶⁹ Ks. esim. Bäcklund ym. 2018.

suunnittelujärjestelmän tavoitteiden kanssa.¹⁷⁰ Kilpailu lakisääteisen järjestelmän kanssa on omiaan lisäämään sen ongelmallisuutta kansanvaltaisuu- den ja osallistumisen näkökulmasta. Kansalaiset ja kansalaisjärjestöt eivät esimerkiksi voi kyseenalaistaa kaupunkisuunnitteluun kiistatta vaikutta- vien sopimusten sisältöä, kuten demokraattisesti valitun lainsäätäjän mää- rittelemien lakisääteisten suunnitteluvälineiden sisällön osalta on mahdol- lista tehdä.¹⁷¹

MAL-sopimuksilla on suuri merkitys kaupunkiseututasolla maankäytön suunnittelun ja liikenteen ratkaisujen ohjaajana. Niiden osapuolina ovat kaupunkiseutujen kuntien ohella muun muassa keskeiset liikenteen viran- omaistahot, esimerkiksi Helsingin seudulla liikenne- ja viestintäministeriö, Väylävirasto, Traficom, Uudenmaan ELY-keskus ja Helsingin seudun lii- kenne -kuntayhtymä HSL.¹⁷² Helsingin seudulla sopimuksen keskeinen si- sältö muodostuu yleisesti ottaen siitä, että sopimuskunnat sitoutuvat suun- nittelemaan tietyn määrän asuinrakentamista konkreettisin asunto- ja ker- rosneliömetritavoittein määriteltynä ensisijaisesti tietyille vyöhykkeille ja valtio-osapuoli puolestaan sitoutuu tiettyihin toimenpiteisiin liikenneinfra- struktuurin osalta.¹⁷³ Pienemmillä kaupunkiseuduilla asuntotuotantotavoit- teet eivät ole yhtä konkreettisia.¹⁷⁴ MAL-sopimuksilla paljolti määritellään se, minkälaisia liikenteen kehittämishankkeita kaupunkiseuduilla ediste- tään. Ne ovat neuvottelutuloksina myös väistämättä tietynlaisia kompro- misseja, joissa ovat läsnä sekä keskuskaupungin että kehyskuntien intressit valtion viranomaisten tavoitteiden ohella.

¹⁷⁰ Heinilä – Partinen 2022, s. 82–83; ks. Mattila – Heinilä 2022.

¹⁷¹ Sittemmin hylätty kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos sisälsi suurimpia kaupunki- seutuja koskeneen lakisääteisen suunnitteluvälineen, kaupunkiseutus suunnitelman, joka oli- si ollut menettelyltään lakisääteinen mutta sisältönsä puolesta oikeusvaikutukseton (ja siten esimerkiksi kuntakaavoituksessa sivuutettavissa oleva) suunnitteluinstrumentti. Kaupunki- seutus suunnitelma olisi ollut paljolti funktioltaan samankaltainen kuin MAL-sopimusme- nettelyyn liittyneet rakennemallit. Se ei kuitenkaan olisi korvannut MAL-sopimusmenette- lyä. Ks. tästä kokonaisuudesta Heinilä 2021; Mattila – Heinilä 2022.

¹⁷² Helsingin seudun MAL-sopimus, s. 2.

¹⁷³ Ks. esim. Helsingin seudun MAL-sopimus, s. 3–7 ja sen liitteet 1 ja 2.

¹⁷⁴ Esimerkiksi Oulun seudun MAL-sopimuksessa (s. 6) todetaan, että kunnat turvaavat seudun asuntotuotantarvetta vastaavan kaavavarannon riittävyyden ja sitoutuvat varmista-amaan kestäviin kulkutapoihin tukeutuvien asemakaavojen toteuttamisedellytykset ja tonttien käyttöön saamisen. Kuntien asuntotuotannon asemakaavavarannon tulisi vastata viiden vuoden kehityksen tarvetta. Lahden seudun MAL-sopimusta koskevan 22.4.2021 päivätyn neuvottelutuloksen (s. 8) mukaan kunnat huolehtivat, että kunnissa on edellytyk- set monipuolisen, laadukkaan ja kohtuuhintaisen asumisen rakentamiselle. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunnat huolehtivat riittävästä asemakaavavarannosta. Asumista koh- dennetaan erityisesti olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisään ja keskeisiin liikenteen solmukohtiin.

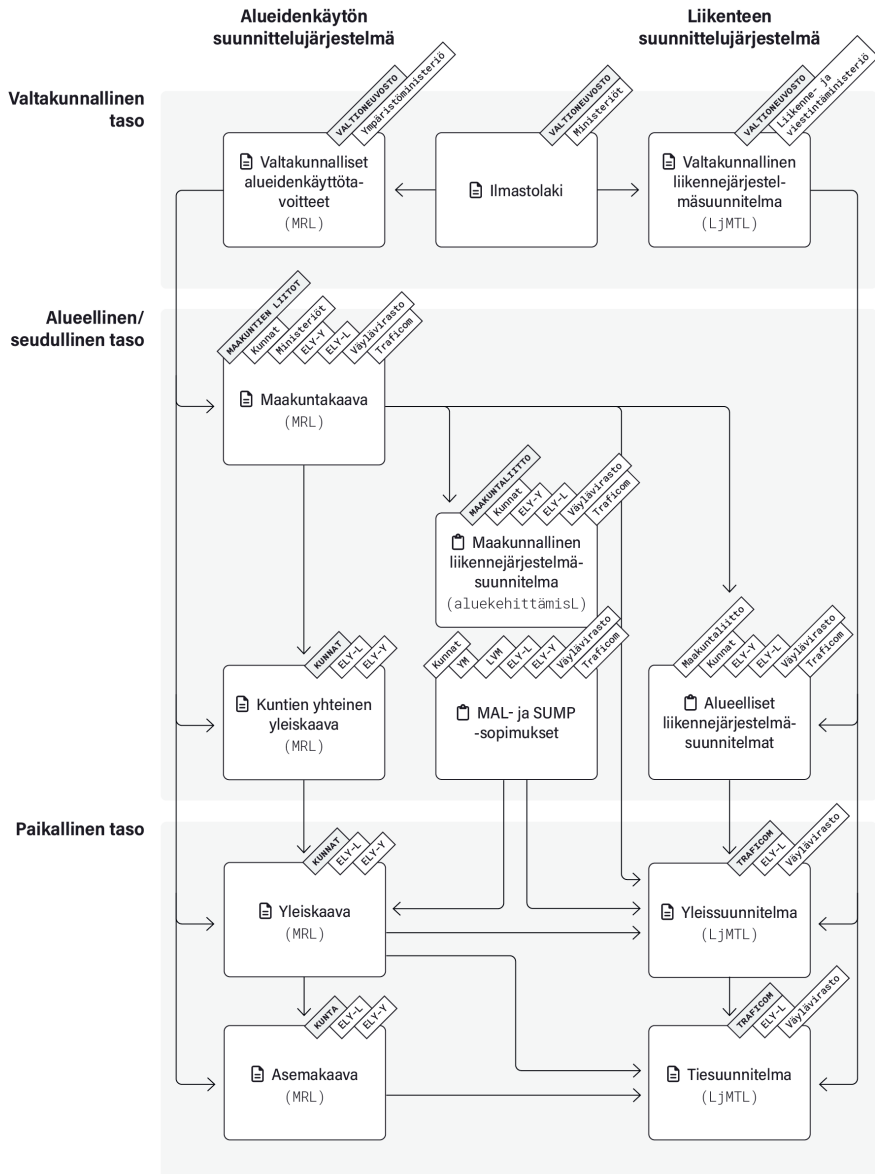
2.6 Yhteenveto: alueidenkäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun koherenssi ilmastokestävyyden näkökulmasta

Lainsäädännössä alueidenkäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteyksistä ja koherenssista on yleisellä tasolla pyritty huolehtimaan ja esimerkiksi MRL:n yleiset alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet keskeisiltä osin ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet suunnitteluinstrumenttina on linkitetty maantieverkon suunnittelua ja ylläpitoa koskeviin vaatimuksiin. Vastaavasti on säännösten tasolla huolehdittu viranomaisten ja muiden toimijoiden välisestä yhteistyöstä. Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmien sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden väliset yhteydet on kuvattu kuviossa 2 viereisellä sivulla (s. 59). Järjestelmä on kuitenkin varsin monimutkainen, kuten kuviosta ilmenee.

Kun sääntelyjärjestelmän yleisen tason sinänsä hyvistä linkityksistä siirrytään konkreettisempaan menettelyllisen, aineellisen ja toimivaltasäätelyn tarkasteluun, näyttäytyy kestävyys- ja ilmastotavoitteiden tilanne tosiasiallisen toimeenpanon kannalta haastavalta. Oikeudellisen tarkastelun pohjalta voidaan tehdä ainakin seuraavat havainnot alueidenkäyttö- ja liikennesäätelyn kyvystä edistää ilmastokestävyyttä yhdenmukaisella (koherentilla) tavalla.

Menettelysäätely. Menettelyjä koskeva sääntely linkityksineen on koherenssin näkökulmasta parhaassa valmiudessa, joskaan kaikkea sääntelyn potentiaalia ei hyödynnetä. Suunnittelumenettelyjä koskeva sääntely sisältää kuvion 2 mukaisesti lukuisia keskinäislinkityksiä eri suunnittelumenettelyjen ja -instrumenttien välillä. Tyypillisesti tämä ilmenee siten, että yhdessä menettelyssä laadittu suunnitelma tulee ottaa huomioon toisen lain mukaisessa suunnittelussa tai että yhden alan viranomaisen kutsuu toisen alan viranomaisen joko osallistumaan suunnitteluprosessiin tai lausumaan suunnitelmaluonnoksesta. Hyödyntämättömästä koordinoitipotentiaalista selvänä esimerkkinä ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden kautta eri sektoreiden välisten tavoitteiden yhteensovittaminen ja koordinaatio voisivat menettelyllisesti mielekkäästi tapahtua ja joiden yksi keskeinen funktio tämä lähtökohtaisesti on. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laatimista ja seuranta on pidetty mahdollisuutena myös eri sektorien jatkuvalle keskustelulle ja yhteistoiminnalle valtion tasolla.¹⁷⁵ Sisällöllisesti tavoitteita on pidetty keskeisinä myös toteutettaessa kansainvälisiä velvoitteita, jollaisia myös ilmastotavoitteet ovat. Tällä het-

¹⁷⁵ Heinilä – Partinen 2022, s. 88–89, 131.



Kuvio 2. Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmien sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden väliset yhteydet.

kellä VATit eivät kuitenkaan pysty tuota tehtävänsä juuri täyttämään, sillä ne ovat pikemminkin kokoelma eri sektoreiden tavoitteita – toiveiden tynnyri, eikä edes kovin kunnianhimoinen sellainen – kuin valtioneuvoston tason valtakunnalliset tavoitteet yhtenäiseksi tahdonilmaukseksi koordinoiva kokonaisuus. Myös tämä luo osaltaan ennakoimattomuutta ja jännitteitä sen suhteen, minkälaisia vaatimuksia yksittäisissä kaavahankkeissa valtion viranomaisten taholta esimerkiksi liikenneratkaisujen suhteen esitetään.

Lainsäädännön ja suunnitelmien yleiset tavoitteet. Siirryttäessä aineelliseen sääntelyyn havaitaan, että ilmasto- ja kestävyystavoitteet mainitaan kyllä eri lakien ja suunnitelmien tavoitteissa mutta niitä ei priorisoida suhteessa muihin tavoitteisiin. Samaan aikaan tavoitteissa korostetaan tyypillisesti asumisen ja liikenteen kasvun sekä esimerkiksi liikennejärjestelmän toimivuuden ja turvallisuuden vaatimuksia. Tasavertaisuus suhteessa muihin alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun tavoitteisiin on haastavaa siksi, että kestävyystavoitteet jäävät helposti muiden tavoitteiden jalkoihin. Esimerkiksi MRL:n järjestelmän säännöksistä käy ainakin rivien välistä ilmi ajatus kasvusta, jonka perusteella alueita otetaan (ainakin tavoitetasolla suunnitelmallisesti) yhdyskuntarakentamisen käyttöön (ks. esim. MRL 51 §). Juuri aktiiviset maankäyttöpyrkimykset ovat niitä primäärisyyttä, joiden vuoksi maankäyttöä (poikkeustapauksia lukuun ottamatta) suunnitellaan. Esimerkiksi arvokkaiden luonnonalueiden säästäminen kaavoituksella tapahtuu pikemminkin maan *käytön* yhteydessä kuin primääritavoitteena.¹⁷⁶ Tosiasiassa luonnonympäristö tällöin vähenee tällaisten ”suojelutoimenpiteiden” seurauksena.¹⁷⁷ Tätä taustaa vasten tavoitteiden joukon jatkona olevat kestävyysnäkökohdat – ilmastotavoitteet mukaan lukien – eivät ilman priorisointia saa kovin vahvaa painoarvoa. Esimerkiksi yksittäisen suunnitelman sisältö saattaa olla ohjauksen seurauksena ilmaston kannalta hieman parempi kuin vaihtoehto, mutta ilmastokestävä se ei esimerkiksi ilmastolain päästövähennystavoitteisiin verraten ole.

Suunnitelmien sisältövaatimukset. Suunnitelmien konkreettisia sisältövaatimuksia kohden siirryttäessä ilmasto- ja kestävyysnäkökohdat häipyvät joko kokonaan näkyvistä tai ovat mukana ainoastaan suunnitelmien yhtenä, usein hyvin abstraktina osana. Tilanne pysyy tavoitesääntelyä vastaavasti haastavana ilmastokestävyuden kannalta ja jopa heikkenee. Tähän on useita syitä. Suunnitelmien sisältövaatimuksia koskeva sääntely on hyvin joustavaa, eikä sen voida sanoa erityisen tehokkaasti ohjaavan kestä-

¹⁷⁶ Ks. Kuusiniemi 2001, s. 188; Heinilä 2019, s. 35.

¹⁷⁷ Ks. suojelun ulkopuolella olevan luonnon merkityksestä ja oikeudellisesta asemasta esim. Hautamäki ym. 2024. Saman voi arvioida koskevan myös ilmastotavoitteiden toteutumista, ellei lähtökohdaksi oteta kokonaisuuskentymättömyyden kaltaisia vaatimuksia.

viin liikenneratkaisuihin. Paitsi että ilmastokestävyyšnäkökohdat joutuvat kilpailemaan sekä alueidenkäytössä että liikennesuunnittelussa muiden, sen kanssa jännitteisten sisältövaatimusten kanssa, on erityisesti alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä kaavapäätöksentekijöillä merkittävä itseenäinen valta määrittellä se, minkälaisia tavoitteita kaavoituksessa edistetään.¹⁷⁸ Kyse on poliittisesta harkinnasta, johon tuomioistuinten tutkimisvalta ei ulotu (niin kauan kuin tuota harkintaa käytetään asianmukaisesti). Näin ollen on paljolti kuntien oman poliittisen tavoitteenasetannan varassa, kuinka ilmastokestävyyttä alueidenkäytön suunnittelussa edistetään. Ilmastolain nykyinen (ja sen varsinaiseen suunnittelujärjestelmään nähden irrallinen) kuntien velvoite laatia ilmastosuunnitelma on sek in poistumassa. Ilmastolain järjestelmä on ylipäättään oikeusvaikutuksiltaan heikko, ja sen tuottamia suunnitelmia voidaan pitää yleispiirteisinä.¹⁷⁹

Liikennejärjestelmäsuunnittelun tulisi edistää muun muassa kestävää liikkumista, mutta ainakin oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna siinä huomioon otettavat seikat viittaavat pikemminkin muuttuviin (lähtökohtaisesti lisääntyviin) liikkumis- ja kuljetustarpeisiin reagointiin ja niiden edellyttämän palvelutason turvaamiseen kuin siihen, että liikennejärjestelmäsuunnittelulla toimintaa proaktiivisesti ohjattaisiin esimerkiksi kohti kestävämpää kulkumuotojakaamaa. Sääntelyä ja sen palvelutasoajattelua voidaan pitää jokseenkin analogisena perinteisen liikennesuunnittelumallin kanssa, jossa on ollut vallalla ”ennusta ja tarjoa” (predict and provide) -lähestymistapa. Siinä liikenteen määrä oletetaan tietynlaiseksi vakioksi, johon ei voida vaikuttaa ja jossa esimerkiksi ajoneuvoliikenteen kapasiteetin parantaminen on nähty ainoaksi tai ainakin pääsääntöiseksi ratkaisuksi liikenteellisiin ongelmiin. Tämänkaltainen ajattelu on kuitenkin suunnittelukäytännöissä muuttumassa. Palvelutason parantaminen johtaa helposti sivuvaikutuksena myös siihen, että ihmiset kykenevät samassa ajassa liikkumaan kauempaa esimerkiksi töihin ja harrastuksiin, mikä on omiaan edistämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tutkimuksissa on todettu, että on olemassa tietynlainen universaali noin tunnin mittainen matka-aikabudjetti, joka muokkaa myös kaupunkeja ja kaupunkiseutuja.¹⁸⁰ Liikennejärjestelmien ilmastokestävyyden kannalta on merkittävä ongelma, mikäli sääntely estää nykyistä kestävämpien liikkumisratkaisujen kehittämisen.

¹⁷⁸ Ks. esim. Heinilä 2021, s. 266–267.

¹⁷⁹ Ks. Belinskij ym. 2021, s. 454; Hildén ym. 2021, s. 131–132.

¹⁸⁰ Ks. Newman – Kenworthy 2015, s. 141; sama 2021; Newman – Kosonen – Kenworthy 2016, s. 429.

Maantieverkkoa ja sen palvelutasoa koskevat aineelliset vaatimukset puolestaan kiinnittyvät keskeisesti väylien tekniseen toimivuuteen ja turvallisuuteen ja palvelutasovaatimuksiin, joihin liittyvät esimerkiksi matka-aika ja sen ennakoitavuus. Näihin kiinnittyvät myös tienpitäjän velvollisuudet pikemmin kuin esimerkiksi MRL:n ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisiin abstrakteihin ja keskenään jännitteisiin tavoitteisiin. Lienee jokseenkin epätodennäköistä, että vaikkapa Liikenne- ja viestintävirasto valvonnassaan nojaisi tällaisiin seikkoihin esimerkiksi turvallisuuteen ja palvelutasoon liittyvien näkökohtien sijasta. Säännöksissä viitataan nimenomaan maanteiden parantamiseen ja kehittämiseen tarpeiden mukaan, jolloin esimerkiksi sen kaltainen toimenpide kuin aiemmin kuvattu Helsingin yleiskaavan mukainen moottoritiemäisten väylien bulevardisointi – palvelutason lasku – näyttäytyy väistämättä tienpitoviranomaiselle ongelmana.

Suunnittelujärjestelmän toimivuuteen ilmastokestävyuden edistämiseksi eivät toisaalta vaikuta yksinomaan erilaisten suunnitelmien laadintaa koskevat säännökset, vaan koko ohjausjärjestelmä on tarpeen huomioida. Merkitystä on näin ollen myös esimerkiksi sillä, minkälaista rakentamista voidaan voimassa olevan oikeuden rajoissa toteuttaa *ilman* maankäytön suunnittelua. Myös suunnittele mattomalla lievealuerakentamisella on Suomessa pitkät perinteet ja merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikennemääriin ja kulkumuotojakaumaan tällaisen rakentamisen perustessa käytännössä yksityisautoiluun.¹⁸¹ Kun otetaan huomioon esimerkiksi ilmastonäkökohdat ja niihin liittyvät kansainväliset sitoumukset, ollaan kaupunkiseutujen suunnittele mattoman lievealuerakentamisen ohjausjärjestelmään¹⁸² tekemässä varsin yllättäviä muutoksia 1.1.2025 voimaan tulevalla rakentamislalla (RaL 751/2023). Erityisesti esityölausumien näkökulmasta lakiuudistuksella oltaisiin merkittävästi helpottamassa suunnittele mattonta tiivistä rakentamista.¹⁸³ Koska kaupunkiseuduilla, joiden kehyskuntiin tämän kaltainen rakentaminen voimakkaasti keskittyy, työ-

¹⁸¹ Ks. esim. Ristimäki – Kalenoja – Tiitu 2011, s. 8.

¹⁸² Tämä ohjaus tapahtuu ensisijaisesti MRL 137 §:n mukaisin suunnittelutarveratkaisuin, joiden sijoittumisesta MRL:n 12 ensimmäisen voimassaolovuoden aikana voidaan tehdä esimerkiksi havainto, että ne keskittyvät voimakkaasti kaupunkiseuduille ja niistä lähes 30 % sijoittui kymmeneen pääkaupunkiseudun kuntaan. Ks. Heinilä 2017, s. 34–35.

¹⁸³ HE 139/2022 vp, s. 181–182. Tämän muutoksen vaikutuksia ei myöskään ole lainvalmisteluprosessissa arvioitu. Lainsäädännön ilmastovaikutusten arviointia on pidetty tärkeänä osana ilmastotavoitteiden saavuttamista, mutta niiden on toisaalta katsottu tulevan arvioitaviksi voimassa olevien lainvalmisteluohjeiden kautta, mistä ks. Hildén ym. 2021, s. 124–125. Käytännöt näyttäytyvät kuitenkin siis jossain määrin toisenlaisina, jolloin väistämättä herää kysymys ohjeiden riittävydestä tämänkaltaisten tavoitteiden toteuttamisessa.

paikat sijaitsevat tyypillisesti keskuskaupungeissa, tämänkaltainen rakentaminen vaikuttaa osaltaan myös näiden keskuskaupunkien maankäytön ja erityisesti niiden ja kaupunkiseudun liikenteen suunnitteluun nimenomaan yksityisautoilun liikennemäärien kautta.

Toimivaltasääntely. Viimeiseksi haasteita luo toimivallan hajaantuminen. Tällä hetkellä aluesuunnittelun ja liikennesuunnittelun toimivalta jakaantuu sektoreittain ja alueellisesti. Koska ilmastolain ilmastomuutoksen hillintätavoitteet ja viranomaisten yleinen velvoite edistää tavoitteen toteutumista eivät näy itse suunnitelmien sisältöä ohjaavassa lainsäädännössä eikä ilmastoa ole priorisoitu suhteessa muihin tavoitteisiin, johtaa tämä lähtökohtaisesti siihen, että viranomaiset priorisoivat ristiriitatilanteissa oman ydintoimialansa tavoitteita perustuslain 2.3 §:n lainalaisuusperiaatteen mukaisesti. Harkinnalle jäävä tila täytetään todennäköisemmin muun tyyppisillä normatiivisilla seikoilla kuin viranomaisvaikutuksen kaltaisilla mekanismeilla ilmastolaissa ja MRL:ssa. Väylävirasto ja ELY-keskusten liikennevastuualueet priorisoivat punnintatilanteissa liikennejärjestelmän toimivuutta ja kunnat tasapainoilevat alueidenkäytön suunnitelmien joutavien sisältövaatimusten alla kulloisenkin poliittisen tahtotilan mukaan, joka yleensä painottaa punnintatilanteissa kasvua kestävyysnäkökohtien sijaan. Tällöin päädytään helposti johdannossa mainittuun hallinnan yhteismaiden tragediaan, jossa ilmastokestävyys kuuluu kaikille ja ei kenellekään. Ilmastokestävyyttä edistetään osana suunnitelmien laadintaa ja toimeenpanoa silloin, kun se ei ole lainkaan tai merkittävältä osin ristiriidassa muiden suunnittelutavoitteiden, kuten talouskasvun tukemisen tai liikennejärjestelmän kapasiteetin, kanssa. Hyvin usein varsinkin suuret liikennettä koskevat linjaukset ovat kuitenkin eri tavoitteiden näkökulmasta ristiriitaisia, mitä myös aiemmin käsitellyt korkeimman hallinto-oikeuden tapaukset ilmentävät. Lopputulema on, että kaikki viranomaiset tekevät lain mukaisen velvollisuutensa toimivaltansa ydintä suojaten ja edistäen ja hallintajärjestelmä kokonaisuutena ajautuu tilanteeseen, jossa ilmastotavoitteet jäävät vaille selkeää omistajaa ja siten heitteille.

Ei ole täysin selvää, onko ELY-keskuksella alueidenkäytössä ilmastovaikutusten osalta edistämisen vai valvontatehtävä, koska toimivaltasääntely on osin epäselvää ja päällekkäistä ja arviointia joudutaan tekemään tapauskohtaisesti. Tämän tulkinnanvaraisen roolin ohella ympäristövastuualueella on yleisen edun valvontatehtävä monien muiden ympäristölakien nojalla. Näistä useammista erilaisista – kahden itsenäisen vastuualueen useisiin eri lakeihin perustuvista – ja osin epäselvistä rooleista huolimatta ELY-keskus usein esiintyy esimerkiksi kaavaprosesseissa ulospäin yhtenä ja yhtenäisenä virastona, mikä saattaa johtaa epäselvään ja jopa ristiriitaiseen

viestintään esimerkiksi yksittäisissä kaavahankkeissa sen suhteen, mikä tarkkaan ottaen on näiden viime kädessä erillisten viranomaisten kanta ja missä roolissa se on esitetty. Tämä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä kaavoituksen vuorovaikutusprosesseissa.

3 SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ JA SEN MUKAISET KÄYTÄNNÖT FOKUSRYHMÄHAASTATTELUIJEN VALOSSA

3.1 Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun ilmastokestävyyttä tukevat tavoitteet ja velvoittavat säännökset

3.1.1 Ilmastolain ohjaavuus ja ilmastotavoitteet

Fokusryhmähaastatteluissa ilmastolain ohjaavuutta valtion viranomaisten toiminnassa ei nostettu eksplisiittisesti esiin, mutta ilmastotavoitteiden toteuttamisen edistämiseen liittyvät puheenvuorot viittaavat siihen, että ilmastolain mukainen käsitys viranomaistehtävistä (ks. alaluku 2.1.1) on omaksuttu jollain tasolla, joskin eroja viranomaisten välillä on tunnistettavissa. ELY-keskusten ympäristövastuualueiden osallistujien käsitys ilmastotoiminnasta organisaatiossaan oli varsin selkeästi linjassa ilmastolain huomioonottamisvelvollisuuden kanssa: ”[K]yllä kaikissa ELYissä ja meillä Pohjois-Pohjanmaan ELYssä on kyllä tämä ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen ihan sellaista vakiintunutta, osana kaikkea virkатыötä.” (H2.2.)¹⁸⁴ ELY-keskusten liikenevastuualueiden osallistujien puheenvuoroissa korostui etäisempi suhde ilmastotavoitteisiin ja ne nähtiin osana asemakaavojen lakisäätteistä kommentointityötä, jossa on huomioitava kulkutapamuotojen moninaisuus. Toisaalta ELY-keskusten vastikään perustetun ilmastoyksikön merkitystä ilmastotavoitteiden edistämisessä korostettiin, joskaan sen tarkemmista tavoitteista ja toimintatavoista ei toistaiseksi osallistujilla ollut tarkempaa tietoa. Väylävirastossa on oma vakiintunut ilmastoasioista vastaava ryhmä, jonka tehtäväkuva vastaa ilmastolain tavoitteita.

¹⁸⁴ Haastatteluotteiden koodinumeron ensimmäinen osa viittaa haastatteluun ja jälkimmäinen haastateltavaan. Haastattelujen koodit noudattavat haastatteluiden järjestystä (ks. taulukko 1). Joistakin aineisto-otteista on luottavuuden parantamiseksi poistettu epäoleellisia sanoja ja osuuksia (merkintätapana kaksi ajatusviivaa – –) ja joihinkin on lisätty selvennyksiä tai kokonaisuutta selventäviä sanoja (merkintätapana hakasulkeet []).

Keskusteluissa vahvistettiin se, että ilmastolain ohjausvaikutusta kuntien ilmastotyöhön pidetään vähäisenä, etenkin kuntien ilmastosuunnitelma-velvollisuuden kumoamisen jälkeen. Kunnilla on hyvin eritasoisia ilmastopolitiikkoja, ja etenkin monissa pienemmissä kunnissa ei ole muodostunut käytäntöjä eikä omaksuttu työkaluja ilmastopolitiikan toimeenpanoon. Sopeutumistavoitteiden edistäminen on alkeellisemmässä vaiheessa kuin hillintätoimet kunnissa, mikä on yleistä alueilla, joilla ilmastomuutoksen vaikutuksia ei vielä ole koettu keskeisenä vaaratekijänä.¹⁸⁵ Sopeutumistavoitteet maankäytössä tunnistetaan kohdekaupungeissa melko hyvin. Hulevesien hallinta on sekä Helsingissä että Lahdessa keskeinen sopeutumisen osa-alue, mutta myös helleaaltojen hallintaan on alettu kiinnittää huomiota maankäytön suunnittelussa entistä enemmän. Esimerkiksi viheralueiden määrän, rakenteen ja sijainnin merkitys kaupunkien lämpösaarekeilmiön hallinnassa tunnistetaan. Sen sijaan liikennejärjestelmien suunnittelussa sopeutumistavoitteita ei vielä tunnisteta missään kohdekunnassa:

”[I]lmastomuutokseen sopeutumisessa – – puhutaan noista katuvihreistä ja hulevesien hallinnasta – – että miten sitten liikennesuunnittelussa siihen varaudutaan, niin sanoisin että se on ehkä meille enemmän sellaisella selvittämisen asteella.” (H3.4.)

Kaikilla kohdekaupungeilla on kunnianhimoiset hillintätavoitteet. Lahden hillintätavoitteiden ja -toimien välisen koherenssin on toistaiseksi koettu olevan hyvä. Oulussa on hiilineutraalisuustavoite asetettu Helsinkiä ja Lahtea myöhemmäksi (2035) ja sen tavoittamista ei ole kyseenalaistettu keskusteluissa. Helsingissä tavoitteisiin pääseminen vaikuttaa tarvittavien toimien laajuuteen ja toteutuneiden toimien hitauteen nähden epätodennäköiseltä.¹⁸⁶ Kunnianhimoisten tavoitteiden toteutumiseen oleellisimmin vaikuttavana tekijänä pidettiin yleisesti suomalaisten kuntien verraten

¹⁸⁵ Viimeaikainen sopeutumispolitiikan empiirinen tutkimus on keskittynyt aiemmin tarkastelun keskiössä olleiden esteiden sijaan toiminnan ajureihin. Ilmastoriskikäsityksillä on osoitettu olevan merkittävä rooli sopeutumistoimiin ryhtymisessä kuntatasolla (ks. esim. sveitsiläistutkimus Braunschweiger – Ingold 2023). Ilmastoriskikäsitysten kehittymiseen vaikuttavat ymmärrys ja kokemus ilmastomuutosten vaikutuksista sekä ymmärrys ilmastoriskitietoon liittyvän epävarmuuden luonteesta (ks. esim. norjalainen tutkimus kansallisen ja paikallisen tason viranomaisten riskitiedon vaikutuksista sopeutumistoimiin Orderud – Nausdalslid 2018).

¹⁸⁶ Huomioon on toisaalta otettava myös se, että esimerkiksi hiilineutraaliuden laskutavat ja tulkinnat vaihtelevat. Ks. Hildén ym. 2021, s. 129, jossa todetaankin, että ”[h]iilineutraaliustavoitteiden kriteereitä kunnissa voisi siten olla tarpeen yhtenäistää koko valtion hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Vaihtelevien käytäntöjen takia ilmastolaissa olisi parempi asettaa kunnille velvoite päästötavoitteesta.”

autonomisen aseman mahdollistamaa poliittista tahtotilaa ja muutosjohtajuutta eikä niinkään lainsäädäntöä. Ilmastotavoitteet taistelevat kunnissa muiden tavoitteiden kanssa, joista keskusteluissa nostettiin keskeisimpänä esiin kasvutavoitteet, ja tavoitteiden priorisointiin vaikuttavat lopulta eniten poliittiset linjanvedot, kuten osallistuja Helsingin kaupungin asema-kaavasuunnittelusta toteaa:

”– – meillä on ne tavoitteet kestävyuden ja hillinnän ja sopeutumisen kannalta, mutta sitten siellä on nämä investoinnit ja strategiset muut painopisteet, joiden kanssa tasapainoillaan ja mielestäni se on hyvä huomioida, että se on iso vaikuttava tekijä siellä, että – – niitä yritetään yhteensovittaa, mutta sitten jotain aina priorisoidaan ja se on toki sitten poliittinen päätös.” (H1.5.)

Kohdekaupungeissa tunnistettiin lukuisia esimerkkejä ristiriitaisista poliitikoista kaupungin sisällä. Kaikkien kaupunkien osalta keskusteluun nostettiin se, että liikennesuunnittelussa liikenteen sujuvuus ja liikkumistapojen monimuotoisuuden edistäminen ovat dominoivia ja voivat kumota tai estää ilmastokestävyuden osalta parempien ratkaisujen toteuttamisen, kuten Helsingin kaupungin liikennesuunnittelussa työskentelevä virkahenkilö toteaa:

”[K]aupungin tasolla muutenkin tietysti näkyy se ristiriita niissä tavoitteissa mitkä on strategiaan kirjoitettu, että sitten kuitenkin Helsingissäkin pitäisi suurin piirtein priorisoida kaikkia kulkumuotoja yhtä aikaa, että tavallaan vaikka toisaalta sanotaan, että nyt pitäisi priorisoida niitä kestäviä kulkumuotoja, niin sitten kuitenkin kaupungin sisälläkin tulee se [vastaan], että kyllä se autoliikenteen sujuvuuskin pitää varmistaa. Tavallaan ei myönnetä sitä, että jos me priorisoidaan kestäviä kulkumuotoja, niin kyllähän se tarkoittaa oikeasti sitä, että silloin jossain tilanteessa sen on oltava autoliikenteeltä pois, silloin kun esimerkiksi tila rajoittaa sitä, että mitä pystytään tekemään.” (H3.4.)

Ilmastotavoitteiden kanssa ristiriitaisten tavoitteiden ja vaikeiden valintakysymysten lisäksi ilmastotavoitteiden ja toimien välillä tunnistetaan kaupunkisuunnittelussa haastavia ristiriitaisuuksia:

”– – tiiviillä urbaaneilla keskusta-alueilla – – se ehkä näyttäytyy sillä tavalla, että täydennysrakentaminen ja hillintä voivat olla vastakkaisia, että se [alue] on jo hyvin tiiviisti rakennettua, ja vähäiset maavaraiset pinnat tonteilla [tonteille varattu]. Ja puut ja muut [viherrakenteet] ovat aika merkityksellisiä niiden ylikuumenemisen ja hulevesien [hallinnan]

kannalta. – – se on sopeutumisen kannalta merkityksellistä, mutta jos halutaan hillitä ja tehdä sitä kestävää liikkumisjärjestelmää ja halutaan lisää ihmisiä näille alueille ja rakentaa vielä tiiviimmin, niin se voi olla vaikeasti sovitettavissa näiden [sopeutumista tukevien] ekosysteemipalvelujen säilyttämisen kanssa siellä, että se on tällaista tasapainoilua. – – tähän asti keskustaympäristöt ovat olleet niitä, jotka ovat tosi vetovoimaisia, mutta jos ylikuumeneminen siellä ilmiönä pahenee ja hulevesitulvariskit, jotka ihan huuhtelee kellarit ja liiketilat siellä, niin se voi vaikuttaa jollain aikavälillä siihen, että mikä niiden arvo on – –.” (H1.5.)¹⁸⁷

3.1.2 Maankäytön ja liikennejärjestelmien kestävyyttä tukevat tavoitteet ja velvoittavat säännökset

Fokusryhmissä vahvistettiin tulkinta siitä, että vaikka keskeiset maankäytön ja liikennejärjestelmien suunnittelua ohjaavat lait (MRL ja LjMTL) linjaavat yleisesti kestävyystavoitteiden edistämistä, ne jättävät ilmastotavoitteiden toimeenpanon edistämisen pitkälti viranomaisten harkintavaltaan tulkinnanvaraisuutensa vuoksi.

Maankäytön suunnittelussa MRL:n ohjausvaikutusta valtion viranomaisten toimintaan yleisesti pidetään melko vahvana, mikä on viranomaisten näkökulmasta myös toivottavaa. Ilmastotavoitteiden edistämiseen vahva ohjausvaikutus ei kuitenkaan yllä. Osa haastateltavista nostaa esiin, että valtion viranomaisina heillä on kuitenkin pyrkimys noudattaa MRL:n rivien välistä luettavaa ilmastotavoitteisiin liittyvää ohjausta (etenkin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta), vaikka siihen koetaan liittyvän haasteita etenkin resurssien ja tiedonsaannin puutteiden vuoksi. Hillintätavoitteiden lisäksi MRL:n tunnistetaan ohjaavan sopeutumisen parempaan huomioimiseen esimerkiksi kulkuyhteyksien turvaamisessa, mutta käytännön työn tueksi tarvitaan tietoa ja linjauksia esimerkiksi siitä, missä laajuudessa ja millä aikavälillä eri ilmastovaikutukset pitäisi voida huomioida. Haasteellisuutta havainnollistaa ote ELY-keskusten ympäristövastuualueen asiantuntijoiden keskustelusta:

”Me hyvin paljon keskitymme meidän näissä kysymyksissä siihen, ettei ala rakennukset kastua, mutta miten me päästään sitten kulkemaan. Ja me olemme pitäneet ministeriöiden kanssa [yhteyttä], ja YM:ltä kysyneet

¹⁸⁷ Tiivistäminen tunnistettiin jännitteiseksi myös muiden elinympäristön laatuun ja esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen liittyvien tavoitteiden kanssa, kun tiivistäminen lisää melua ja melulle altistuvien määrää ja myös muun muassa luontoympäristöihin kohdistuvaa kulutusta virkistysalueiden supistumisen ohella.

tästä vastauksia meidän vesistöyksikkömme kanssa yhteistyössä, niin siellä MRL:ssä kyllä se lukee, että pitää olla kiinteistölle pääsy. Ja siellä on se kyllä luettavissa, mutta tunnistaanko sitä, että joka tilanteessa turvataan [pääsy kiinteistölle], että pitää olla poistumistie ja mielellään kaksi poistumistietä sitten alueelta. Tämä on ehkä se haaste, että miten nämä myös turvataan näissä poikkeustilanteissa. Mutta kokonaisvaltaista suunnittelua sen parhaan tiedon nojalla varautuen tulevaan, mitä ne skenaarit ovatkaan, niin ei kai siinä muuta [toimintatapaa] ole.” (H2.2.)

Kuntatasolla MRL:n ohjaavuus näyttäytyy ensisijaisesti ELY-keskusten kaavakommentoinnin kautta, mutta ilmastotavoitteiden osalta tällä ei kohdekaupungeissa nähdä olevan merkittävää vaikutusta tavoitteiden ollessa niissä verraten kunnianhimoiset. Toisaalta ELY-keskusten ympäristövastuualueiden asiantuntijoiden keskustelussa nostettiin esiin, että kunta-päättäjät (poliitikot) eivät aina tunne MRL:n asettamia reunaehtoja alueidenkäytölle ja yhtenä keskeisenä tehtävänä ELY-keskuksissa on näiden reunaehtojen perustelu päättäjille. Fokusryhmähaastattelussa viranomaiset kuitenkin kokivat, että kuntapäättäjiin vaikuttaminen on vaikeaa. Haasteena on myös neljän vuoden sykli poliittisessa päätöksenteossa: yksi valtuustokausi on lyhyt aika tehdä suuria muutoksia.

Valtion ja kuntien tavoitteiden väliset ristiriidat korostuivat keskusteluissa liikennejärjestelmien ilmastokestävyydestä. ELY-keskusten liikennevastuualueiden toimet liikenteen päästöjen vähentämisen ja liikenteen sujuvoittamisen osalta nähtiin ristiriitaisina kuntien tavoitteisiin nähden.¹⁸⁸ Pääväyläasetus asettaa tavoitteita, jotka ovat osin ristiriidassa kestävä liikunnan houkuttelevuuden poliittisesti asetettujen tavoitteiden kanssa (valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, niin sanottu Liikenne 12) ja kaupunkien kestävä liikunnan ja yhteiskuntarakenteen tavoitteiden kanssa. Näkökulmaerot ristiriitojen purkamisen mahdollisuuksista kärjistyvät valtion virkahenkilöiden toiminnan mandaattien tulkintaan. ELY-keskusten liikennevastuualueen virkahenkilöstön toimintaa kritisoitiin keskusteluissa siitä, että se noudattaa toimenkuvaansa jäykästi tulkiten keskittymällä liikenteen sujuvuuden edistämiseen ja jättää kestävyden kokonaiskuvan huomioimisen toisarvoiseksi. Toisaalta ELY-keskusten liikennevastuualueiden asiantuntijoiden näkökulmasta he toimivat mandaattinsa mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla lainsäädännön asettamien reunaehtojen rajoissa:

¹⁸⁸ Toisaalta myös kaupunkien eri sektoreiden toimenpiteet voivat olla haastattelujen perusteella ristiriitaisia. Esimerkiksi koulunkäynnin ja päivähoidon keskittäminen taloudellisen tehostamisen nimissä suurempiin yksiköihin on omiaan lisäämään kuljetustarpeita ja vähentämään kestävä liikunnan mahdollisuuksia.

” – ne tavoitteet mitä saamme meitä ohjaavasta lainsäädännöstä – laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, ja sitten tämä pääväyläasetus, niin [ne] asettavat meille tietentyyppejä tavoitteita mitkä meidän täytyy huomioida näkökulmissamme. Eli liikenteen sujuvuus on yksi tärkeä asia. Sitten siellä puhutaan myös nopeusrajoituksista. Ne ovat sellaisia asioita mitkä ovat tietyllä tavalla ristiriidassa siihen kaupunkien ja kuntien tavoitteisiin – päästövähennyksiin nähden – kun me ajattelemme, että meillä on tietyt tavoitteet tietyille osuuksille, että nopeusrajoituksen tavoite on vaikka 80 kilometriä tunnissa. Ja jos pyrimme siihen, ja tiedämme, että ehkä alemmalla nopeudella saavuttaisimme tavoitteita paremmin, niin ne ovat ristiriitaisia ne meidän ohjaavat lainsäädännöt ja kaupunkien ja kuntien tavoitteet. – liikenteen sujuvuuttakin kun ajatellaan, niin meillä on väyliä mitkä sijaitsevat sellaisessa kohtaa kaupunkirakennetta että – meidän näkökulmasta tilanne on se, että meidän täytyy ehkä pitää kaksi plus kaksikaistaiset väylät siellä, ja juuri se nopeus tietysti ja sitten kaupunkien maankäytölliset tavoitteet voisivat olla jotain muuta.” (H3.5.)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista ei nostettu eksplisiittisesti keskusteluissa esiin, mutta tulkinnot alueidenkäytön ristiriitaisista tavoitteista eri viranomaisten välillä heijastelevat sinänsä myös VATien sisältöä kokoelmana eri hallinnonalojen abstrakteja tavoitteita.

Yleisesti alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelua ohjaavasta lainsäädännöstä kestävyysmurroksen edistämisessä keskusteltiin kaikissa ryhmissä mahdollisuutena, jota ei toistaiseksi ole hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla. Toisaalta todettiin, että lainsäädännön hitaus ja jäykkyys on toistaiseksi este nopeasti muuttuviin olosuhteisiin reagoinnissa (H1.5.). Oikeudellisia välineitä ilmastokestävyyden edistämiseksi aluehallinnossa pidettiin toistaiseksi joko yleisesti puutteellisina tai puutteellisesti tunnettuina ja käytettyinä. Esimerkiksi kaavojen ajantasaisuuden arviointi on sidottu kaavan toteutumisasteeseen, jolloin hyvin vanhojakin kaavoja saatetaan edelleen käyttää aluesuunnittelussa, vaikkei niissä ole huomioitu mitään ilmastotavoitteita.¹⁸⁹ Sopeutumistarpeet asettavat myös hyvin nopeastikin muuttuvia fyysisiä reunaehjoja ja näi-

¹⁸⁹ Asemakaavan ajanmukaisuuden MRL 60–61 §:n mukainen erityinen arviointimenetely on toisaalta ensisijaisesti mahdollisuus, jota kunta voi halutessaan käyttää. Jos kunta esimerkiksi päättää kaavan olevan ajanmukainen, ei päätöksestä voida valittaa (MRL 60.2 §). Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on selvästi huomioinut kunnan kaavamonopolin arviointisäännöksiä tulkitessaan. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:52 korkein hallinto-oikeus näyttää tarkastelleen asemakaavan toteutumisastetta käytännössä tontti-kohtaisesti eikä niinkään koko kaavan osalta tilanteessa, jossa kunta katsoi kaavan tontin osalta vanhentuneeksi.

den myötä kehittyviä käytäntöjä, minkä vuoksi kaavojen lainmukaisuuden varmistaminen valitusprosessien kautta koettiin käytäntönä tarpeettoman hitaaksi.

Toisaalta nykyistä lainsäädäntöä pidettiin löyhänä ja sen rajojen testaamista näin mahdollisena, joskaan sitä ei juuri toistaiseksi ole tehty. Lainsäädännön rajojen testaaminen nähtiin tärkeäksi virkahenkilöstön toiminnan rajojen ja roolien selventämisessä etenkin valtion viranomaisten näkökulmasta. Myös kuntien kaavoituksessa tätä pohdittiin:

”[A]semakaavan sisältövaatimuksissa puhutaan ikään kuin vain siitä, että liikenne tulee järjestää, mutta – – [ei ole selvää] missä sen rajat kulkevat. Että jos me yritettäisiin kaavoittaa täysin autottomia alueita, esimerkiksi sellaisia missä ei olisi vaikka asukkaille siis pitkäaikaisia pysäköintipaikkoja, niin että alueella ei voisi omistaa autoa – toki varmasti voisi ajaa, huoltoajot ja tällaiset voitaisiin hoitaa – mutta antaisiko se asemakaava – joustasiko se niin paljon, että voitaisiin sanoa, että jonkun alueen liikenne on järjestetty, jos siellä ei voi omistaa autoa.” (H1.5.)

3.2 Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmän viranomaisten tehtävät ja viranomaisten välisen yhteistyön käytännöt alueidenkäytön ja liikenteen ohjausjärjestelmissä

Fokusryhmähaastatteluissa korostettiin eri viranomaistahojen välisen ja organisaatioiden sisäisen yhteistyön merkitystä ilmastotavoitteiden edistämässä, sillä valmiita toimintamalleja parhaisiin käytäntöihin ei ole ja ilmastokysymysten ratkaiseminen edellyttää monialaista osaamista. Yhteistyön edistämiseen ei ole velvoittavaa ohjausta, ja sen onnistuminen edellyttää viranomaisten välisen avoimen vuoropuhelun ja luottamuksen aktiivista rakentamista ja ylläpitoa. Epäonnistuessaan siitä tulee helposti kuormittava tekijä, niin sanottu välttämätön paha. Viranomaisten välisen ja organisaatioiden sisäisen tehtävänjaon ja roolien selkeys nostettiin keskusteluissa tärkeäksi tekijäksi yhteistyön helpottamisen ja tehokkaan ilmastotyön edistämisen kannalta.

Valtion viranomaisten rooleihin liittyvissä keskusteluissa korostettiin poikkeuksetta ilmastotavoitteiden edistämisen toissijaisuutta, jos joudutaan ristiriitatilanteeseen ensisijaisten viranomaisten tehtävät määrittävien lakien mukaisten tehtävien kanssa, vaikka viranomaistahon ilmastotavoitteet ja -toimet olisivat muuten selkeät.

Väylävirastossa ilmastotyön kokonaisuus on lähtökohtaisesti hahmotettu hyvin. Hillintätoimia toteutetaan ensisijaisesti vähentämällä päästöjä väylien rakentamisessa ja kunnossapidossa mutta myös osaltaan liikenteen päästöihin vaikuttamalla:

”Mutta siinä liikenteen päästöissä, me olemme vain yksi toimija monen joukossa. Me emme ole siinä edes oikeastaan johtavassa roolissa. Mutta väylät ovat toki alusta sille liikenteelle. Ja siinä me olemme pitäneet tärkeänä kestävien liikkumismuotojen edistämistä, eli kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä, ja erityisesti raideliikennettä valtion verkolle. Mutta sitten myös ehkä viime aikoina, niin ne meidän vaikutusmahdollisuutemme maantieliikenteen päästöihin ovat myös tulleet esiin. Vaikkapa nopeusrajoituspolitiikan, tai ylipäätään maanteiden suunnittelun kautta, voidaan siihenkin vaikuttaa.” (H5.1.)

Sopeutumistoimien strateginen suunnittelu on Väylävirastossa vielä kehitysasteella, mutta käytännössä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin on jo osaltaan varauduttu osana ydintehtäviä: ”[S]e [sopeutuminen] on – – oikeastaan jo pitkään ollut jokapäiväistä toimintaa meillä väylän pidossa. Eli se, että miten väyliä hoidetaan, niin siinä huomioidaan muuttuvat ilmastolosuhteet. Ja sitten se, miten väyliä suunnitellaan, eli mitkä ovat ne suunnittelun ohjeet. Ja miten mitoitetaan vaikka erilaisia rakenteita, vaikka tulvariskialueella, tai ei, niin huomioidaan siinä.” (H5.1.) Kuitenkin valintatilanteessa priorisoinnin periaatteet ovat selkeät:

”[E]i voida vaan suoraan vaikuttavimpia toimenpiteitä ottaa käyttöön yhden näkökulman, sen ilmastokestävyuden osalta. No, yksi esimerkki on nopeusrajoitukset, vaikkapa nyt kaupunkien sisääntuloteilla. Eli sillä että nopeusrajoituksia alennetaan, niin sillä suoraan yleensä sitten tie liikenteen päästöt vähenevät. Ja se mahdollistaa yhdyskuntarakenteen tiivistymisen. Tai, ainakin estää maantien hajautumisvaikutusta. Mutta siellä pitää huomioida se – tai, jos ottaa vaikka konkreettisen esimerkin Helsingin seudulta, tuo Länsiväylä, niin siellä pitää muun muassa huomioida se raskas liikenne ja kuljetukset vaikkapa sinne Länsisatamaan ja niiden sujuvuus. Elinkeinoelämän toimintaedellytykset ovat yksi keskeinen tavoite meillä. Eli pitää kuitenkin kokonaisvaikutusten arviointia ja kokonaisharkintaa meillä käyttää silloin, kun teemme päätöksiä. Ei se ainakaan mahdollista sitä, että aina se kaikista tehokkain ilmastotoimenpide tulisi valituksi.” (H5.1.)

ELY-keskusten viranomaisten rooliin liittyvissä keskusteluissa korostettiin mandaattiin liittyviä priorisointiperiaatteita, mutta niihin liittyi merkittäviä

tulkintahaasteita vaikutusperustaisen valitusoikeuden osalta eli valtakunnallisen ja maakunnallisen merkittävyyden arvioinnin kannalta. Viranomaisten valvontamandaatti ei keskustelijoiden mukaan ulotu nykyisellään ilmastonmuutoksen kaltaisiin ilmiöihin eikä toisaalta paikallisiin ilmiöihin, kuten liikenteen meluun. Alueidenkäyttölakiuudistukseen liittyvään sujuvoittamistavoitteeseen liitettiin keskusteluissa toisaalta epäilyjä mutta siihen kohdistettiin myös odotuksia nimenomaan vaikutusperustaisen valitusoikeuden selkeyttämiseksi:

”[K]un rakentamislaki tulee voimaan tuossa tammikuussa 2025, niin se tuo omat ongelmansa. – – alueidenkäyttölaista kuitenkin odottaisin jotain sellaista ikään kuin [että] mitä ikinä meille roolina annettaisiinkaan, että se olisi juridisesti klaari [selkeää]. Ettei jokaisessa päätöksenteon arvioinnissa pidä [jatkoissa] mennä sen kautta, että onko tämä merkittävä maakunnalle vai valtakunnalle, [että olisi selvää] onko meillä tässä toimivaltaa vai ei.” (H2.3.)

Yhteistyö eri viranomaistahojen välillä ja ELY-organisaation sisällä on oleellista lakisääteisten tehtävien onnistumisen kannalta, sillä kaavaprosessien kommentointi edellyttää usein laajempaa monialaista asiantuntijuutta kuin mitä yksittäisellä valmistelevalle virkahenkilöllä voi olla. Tähän liittyi se, että haasteena tunnistettiin kuitenkin toistaiseksi rajallinen ilmastoasiantuntijuus ELY-keskuksissa, mihin odotettiin muutosta vastikään perustetun ilmastoyksikön myötä: ”– – yhteistyön rakentaminen on minusta se ensimmäinen toive siinä [ilmastoyksikön tuleviin tehtäviin liittyen]. – – Että [uudet ilmastoasiantuntijat] linkittävät sieltä sitä osaamista tänne meidän eri yksiköihin ja meidän eri yksiköiden ja tiimien tarpeisiin, niin ehkä sellainen rakentava yhteistyö on tällä hetkellä se suurin tarve.” (H2.4.) Toisaalta ELY-keskusten osallistuminen kaavaprosessiin usein vasta sen edettyä kunnassa jo varsin pitkälle rajoittaa kommentoinnin mahdollisuuksia. Kaupunkiorganisaatiossa ELY-keskusten osallistuminen saateetaan kokea kokonaisvaltaisen kestävyystarkastelun kannalta rajoittavaksi juuri tästä näkökulmasta, kuten Helsingin kaupungin asemakaavoituksessa työskentelevän osallistujan puheenvuorosta käy ilmi:

”– – me ainakin pyrimme siihen, että tehdään asioita yhdessä ja muodostetaan yhteinen näkökanta, ennen kun me lähdemme neuvottelemaan, vaikka ELYn kanssa. Mutta sitten kun siellä ELYllä on vastassa vaikka vaan joku ympäristöhäiriöihminen, joka ei ymmärrä sitä laajaa taustaa, millä me tulemme siihen, että vaikka tämä alue on liikenteellisesti tai ympäristöhäiriöiden kannalta haastavassa paikassa, niin tähän kuitenkin

tulee raitiotielinja viereen ja tähän on painetta saada asumista, että eikö me jotenkin voitaisi päästä yhteisymmärrykseen, että se asuminen jollain tavalla tähän nyt päästäs. Et se just, et se välitaso on niin spesifioitunut, ne asiantuntijat siinä, niin se on haastavaa.” (H1.1.)

Keskusteluissa korostettiin, että yhteistyö eri viranomaistahojen ja sidosryhmien kanssa ja sidosryhmien neuvonta ovat oleellisia tehtäviä ilmasto- ja ympäristötavoitteiden edistämisen varmistamiseksi kaavoitusprosesseissa. ELY-keskusten keskeisten tehtävien (toisaalta yhteistyö ja neuvonta, toisaalta valvonta) välisen ristivedon nähtiin kuitenkin jossain määrin rajoittavan ELY-keskuksen ilmastotavoitteiden edistämismahdollisuuksia kaavoituksessa, mihin toivottiin osaltaan apua roolin määrittelykseltä lainsäädännössä:

”[T]ämä mikä jatkuvasti vähän askarruttaa, kun tämä meidän rooli on nykyään tällainen, että me edistämme ja hyvin vähän lopulta valvomme. Meillä ei oikein ole niitä työkaluja. – – sitten ikään kuin edistetään, mutta ei ihan tarkkaan tiedetä, että mitä lain puitteissa voidaan vaatia, ja nykyisin puitteissa vallankaan. Varmaan sitten jos alueidenkäyttölaki uudistuu, niin sinne tulee ehkä niitä työkaluja, niitä juridisiakin työkaluja lisää. Mutta tämä edistäjän ja valvojan hieman tällainen epäselvä rooli on minusta hankala.” (H2.4.)

Fokusryhmähaastattelut vahvistivat olettamusta, että seudullisessa maankäytön- ja liikennejärjestelmien suunnittelussa korostuu nykyisin toimijoiden välinen yhteistyö eivätkä niinkään oikeudelliset tai muut institutionalisoituneet mekanismit, joita ainakin valtion asiantuntijoiden näkemyksen mukaan on tarkoituksellisesti pyritty vähentämään: ”[K]un maakunta- ja aluekaavoituksen merkitystä ja ohjausvaikutusta ollaan ajettu systemaattisesti alas, niin se on, se seudullinen maankäyttö, se on sen hyvän yhteistyön varassa tavallaan. Siinä se lakisääteinen velvoittavuus on tietyllä tavalla heikentynyt, niin se nyt varmaan liittyy myös tähän maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseen.” (H5.1.)

Valtion viranomaiset pitivät MAL-menettelyä hyvänä seudullisen suunnittelun yhteistyön välineenä, joskin siihen liittyviä käytäntöjä myös kritisoitiin läpinäkyvyyden ja osallistumismahdollisuuksien puutteista. Liikennejärjestelmien kestävyys kaupunkiseudullisen suunnittelun työkalua SUMPia ei juuri nostettu keskusteluissa esiin muiden kuin Lahden kaupungin osalta, missä SUMP-prosessi on yhdistetty yleiskaavaprosessiin: ”[Y]ritämme siinä nimenomaan saada tällaista maankäytön ja liikkumisen strategista kokonaisuksia aikaiseksi, ja toimenpiteitä sen alle – – se on havaittu todella hyväksi ja hyödylliseksi työkaluksi. Kun SUMPiin

lähdettiin, niin oli järkevää yhdistää nämä kaksi aika vuorovaikutteista prosessia.” (H1.3.)¹⁹⁰

Sopeutumistoimien osalta kunnissa ei toistaiseksi ole juuri järjestäytytty. Esimerkiksi Helsingissä hulevesien hallinnan suunnittelulle ei ole selkeää vastuutahoa, ja riippuu myös valmistelijasta, kuinka se tulee huomioitua:

”[M]eillä on vähän tällä hetkellä valmistelijasta kiinni, että kuinka hyvin hulevedet hoidetaan – – Tällä hetkellä kaupunkitila- ja maisemasuunnitteluyksikkömme ja teknistaloudellinen yksikkömme [maankäytön yleisuunnittelu] ikään kuin leikkimielisesti heittelevät palloa toisilleen, että kumpi vastaa hulevesistä, – – että kuka sitä vahtii tavallaan, että se tulee se asia [hulevesien hallinta] hoidettua. Ja sitten kaavoittaja taas kokee, että ’jaa, loppupeleissä se pallo jää minulle’. Ja se on juuri valmistelijasta kiinni, että kuinka hyvin halutaan siihen asiaan tarttua ja edellyttää että sitä selvitetään. Siihen pitäisi saada meillä kirkastusta. Me emme voi vaan jäädä seisoskelemaan sen rakennusjärjestyksen taakse, [olettaen] että sillä hoituu kaikki – –.” (H1.1.)¹⁹¹

3.3 Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun instrumenttien käytäntöihin liittyvät koherenssikysymykset

Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun instrumentteihin (strategiat, suunnitelmat, kaavat) keskittyvissä keskusteluissa nostettiin esiin puutteita strategiatason jalkautumisessa käytännön suunnittelun instrumentteihin. Esimerkiksi hulevesien hallinnan tavoitteet ovat jääneet strategiatasolle ja ohjausvaikutus on siten hyvin heikko, kuten ELY-keskuksen ympäristövuotuualueen osallistuja toteaa: ”– – [hulevesien hallintaa] pitäisi siellä ylemmillä kaavatasoilla huomioida jo riittävästi. Ja nimenomaan oikeusvaikutteisissa kaavoissa, eikä vain tällaisissa strategisissa suunnitelmissa ja strategisissa kaavoissa, jolloin se olisi ikään kuin helpompaa.” (H3.5.) Pienialaisissa asemakaavoissa mahdollisia hallintakeinoja pidettiin rajoituneina ilman niitä edeltävää laaja-alaisempaa tarkastelua.

Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun valtakunnallisten strategisten linjausten tulkinnanvaraisuuteen liitettiin keskusteluissa sekä mahdolli-

¹⁹⁰ Lahdessa on myös nimenomaan yleiskaavoituksessa pyritty integroimaan uudella tavalla kaupungin strategiatyö ja yleiskaavoitus ja käyttämään sääntelyn tarjoamia mahdollisuuksia tavanomaisesta poikkeavasti, ks. tästä esim. Mäntysalo ym. 2019.

¹⁹¹ Ks. rakennusjärjestyksen hulevesiin liittyvistä määräyksistä esim. Helsingin kaupungin 24.5.2023 hyväksytyn rakennusjärjestyksen 14, 15, 16 ja 31b §.

suuksia että haasteita. Liikenne 12 -suunnitelmalla (valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma) on esimerkiksi Väyläviraston näkökulmasta voitu merkittävästi selkeyttää liikennesuunnittelun kokonaiskuvaa ja ilmastokestävyyden tavoitteita, mutta eri viranomaistahojen tulkinta omista vastuualueistaan saattaa silti jäädä kapeakatseiseksi sivuuttaen strategisen kokonaiskuvan. Kunnianhimoisiin ilmastotavoitteisiin tähtäävissä kaupunkistrategioissa etenkin ohjaavuus jää heikoksi, kun ei määritellä, mistä tavoitteiden saavuttamiseksi ollaan valmiita luopumaan.

Keskusteluissa korostettiin nykyisten instrumenttien rajallisia käyttömahdollisuuksia ilmastotavoitteiden edistämiseen dynaamisesti muuttuvissa olosuhteissa ja etenkin sopeutumisen käytäntöjen vasta kehittyessä. Keskusteluissa nostettiin myös esiin sopeutumista koskevassa kirjallisuudessa hyvin tunnistettuja puutteita sopeutumispolitiikan toimeenpanossa. Ilmastonmuutoksen vaikutusten seurannan ja arvioinnin työkaluja ei toistaiseksi käytetä kaupunkisuunnittelussa kovinkaan laajasti, sillä niiden koetaan olevan omiin tarpeisiin riittämättömiä tai soveltumattomia tai niiden käyttöön ei ole riittäviä tai soveltuvia resursseja. Lisäksi toimeenpanujen sopeutumistoimien seurantaan ja arviointiin ei toistaiseksi ole käytäntöjä, mikä hankaloittaa niiden kehittämistä merkittävästi. Myös hillintätoimien tavoitteiden ja seurannan mittaristoon liittyviä puutteita nostettiin esiin:

”On tavoitteet hiilineutraaliudesta ja hiilinegatiivisuudesta, mutta sitten kun mennään siihen kaupunkisuunnittelun tarkemmalle tasolle, ei meillä ole tarkkaa käsitystä siitä, että mikä on [tarkoituksenmukaista], ehkä tässä tullaan myös niihin hallinnollisiin rajoihin, että kun mitataan kuntatasolla näitä hiilipäästöjä ja miten näitä lasketaan – –. Asemakaavassa on kehitetty asemakaavojen tällaista hiilijalanjälkilaskentaa ja samoin meillä nyt, kun on käynnissä useita osayleiskaavoja, on kehitetty tätä ilmastovaikutusten arviointia, mutta silti niissä ikään kuin jää auki [se, että] – – mikä olisi se raja, mikä hyväksytään ikään kuin sitten suunnittelun ja rakentamisen toimina. – – tämä on tietynlainen hidaste sille, että asiat eivät ole selkeitä eikä myöskään työkaluja tai mittareita kaikille asioille ole.” (H1.4.)

MAL-sopimusmenettelyn haasteista ja mahdollisuuksista alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelulle oli keskusteluissa hieman eri näkökulmia, mutta yleisesti keskusteluissa vahvistettiin aiemmin kirjallisuudessa todettuja etenkin osallistavuuteen liittyviä epäkohtia. Kohdekunnista Lahdessa MAL-menettelystä ei toistaiseksi ollut paljoa kokemusta. Oulussa kokemusta oli jonkin verran MALista ja vastaavasta seudullisesta suunnittelusta

sitä ennen. Helsingissä kokemusta oli pisimmältä ajalta. MAL-menettelyn joustavuutta pidettiin asiantuntijoiden näkökulmasta toisaalta mahdollisuutena edistää ilmastotavoitteitakin nopeasti, ikään kuin ”ohituskaistan kautta”, sillä se ei ole oikeusvaikutteinen eikä siten esimerkiksi vaikutusten arviointia, valitusoikeutta eikä osallistumisvelvollisuuksia koskevia oikeudellisia vaatimuksia sovelleta. Toisaalta juuri näihin ominaisuuksiin liitettiin myös riskejä ilmastotavoitteiden näkökulmasta haitallisten hankkeiden edistämisestä. Vaikutusarviointit jäävät tehtäviksi lakisääteisissä suunnitteluprosesseissa, joissa MAL-sopimusten mukaiset kerrosneliömetrit olisi kuitenkin saatava johonkin sijoitetuksi.¹⁹²

MAL-sopimusmenettely näyttäisi voivan muodostaa joidenkin haasteltavien mukaan ongelman myös ilmastokestävyuden näkökulmasta kokonaisuutena. Sopimusten osin hyvin konkreettiset päämäärät, esimerkiksi asuntorakentamisen kerrosneliömetritavoitteet, muodostuvat joidenkin kaupunkien asiantuntijoiden mukaan helposti käytännön suunnittelutyössä sitovammiksi kuin juridisesti sitovat mutta hyvin abstraktisti ilmaistut ympäristötavoitteet, jotka tähtäävät esimerkiksi luonnonympäristöjen säilyttämiseen ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen: ”Minä sanoisin, että ainakin Helsingin seudulla useampia tällaisia tiivistämishankkeita, jotka välttämättä eivät ehkä olisi ilmastonäkökulmasta kaikkein optimaalisimpia, niin tämä MAL-yhteistyö on jollain tavalla, ja MAL-sopiminen, tuonut sellaisen ikään kuin kiertoreitin hankkeiden eteenpäin viemiseen tai perusteluun.” (H2.3.) Sopimusten kautta tiivistämistavoite – ja sopimusten ajatus kasvusta – näyttää ylikorostuvan suhteessa muihin, yhtä lailla kestävyuden kannalta keskeisiin tavoitteisiin, jotka on määritelty lakisääteisissä prosesseissa. Tiivistämistavoitteiden kannalta keskeinen ongelma on se, että myös kaupunkien kasvulla sisäänpäin on rajansa. Myös nämä rajat liittyvät osittain ilmastonmuutokseen, kun esimerkiksi hulevesien hallinta ja kaupunkiympäristön ylikuumentumisen ehkäisy vaativat tilaa. Samoin tilaa vaatii sekä viihtyisyyden ja virkistyskäytön että biodiversiteetin kannalta tärkeä kaupunkivihreä. Haastatteluissa nousi esiin se, että tiivistämisen nimissä ei voida suunnitella asuinympäristöä, jossa ihmiset eivät halua asua. Muutoin tiivis ja epävihtyisä asuinympäristö voi kääntyä vastakkaiseksi myös ilmastonmuutoksen hillintätavoitteille. Optimaalisten ratkaisuu-

¹⁹² Allmendinger ja Haughton (2012, s. 98) kuvaavat tämänkaltaisia järjestelyjä: ”They also pose a particular challenge in terms of accountability, lacking a clear link to democratic politics, relying instead for their legitimacy on indirect democratic links and the efficacy or otherwise of the consultative processes involved in preparing and carrying out their work. – [T]he strategies agreed in such spaces may be used to elide policies agreed in these spheres into formal plans at other scales without further consultation and scrutiny.”

jen tunnistaminen on vaikeaa ja edellyttää nimenomaan suunnittelua, eivätkä MAL-sopimusten ylhäältä annetut kerrosneliömetritavoitteet välttämättä aina edistä tällaisten optimaalisten tapauskohtaisten ratkaisujen löytämistä.

Liikenteen osalta MAL-sopimusten ongelmaksi kestävyuden kannalta todettiin myös se, että kaupunkiseuduilla kehyskuntien vastustus estää kunnianhimoisempien kulkumuotojakaumaan vaikuttavien toimenpiteiden toteuttamisen. Tätä havainnollistaa Helsingin kaupungin liikennesuunnittelun asiantuntijan kommentti, jossa nostetaan esiin keskiuusmaalaisten ympäryskuntien kanta neuvotteluissa:

”[M]eillä on vastakkain se, että mihin ihmiset ovat tottuneet ja miten ihmiset haluavat käyttäytyä, ja sehän näkyy niistä poliitikkojen päätöksistä. Se näkyy vaikka siinä, että kun KUUMA-kunnat lausuvat MAL-suunnitelmasta, että autoiluun ei saa koskea – – [kaikki] mikä haittaa autoliikenteen sujuvuutta millään tavalla, niin kaikki sellaiset toimenpiteet otetaan pois [jätetään pois MAL-sopimuksesta]. Ja tavallaan olemme todella kaukana sellaisesta tilanteesta missä tällaiset asiat [kestävien liikennejärjestelmien suunnittelu] olisivat poliittisesti mahdollisia.” (H3.4.)

Näin MAL-sopimukset eivät välttämättä edistä kestävästä liikkumisesta aivan sillä tavalla kuin on ajateltu. Myöskään raideliikenteeseen liittyviin kysymyksiin kunnilla ei haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ole juuri mahdollisuuksia vaikuttaa, vaikka kysymys on ilmastokestävyuden kannalta merkittävä. Toisaalta myös erityisesti matkustajamääriin liittyvillä taloudellisilla seikoilla on merkitystä.

”[K]un raideliikenne on edelleen hyvin valtiojohtoinen ja monopoliyrytyksen käsissä, niin kaupungin vaikuttamismahdollisuudet asemiin, raideverkkoon, sen junaliikenteen järjestämiseen ovat aika minimaaliset.” (H3.3.)

”Oulussa haluttaisiin, että nämä MAL-sopimukset, vaikka täällä Oulun seudulla, Oulussa, että täälläkin nähtäisiin vaikka se kestävä liikenne [kehitys]. Esimerkiksi tuo Oulun rautatieasema. Siinä on ollut monta vuotta käynnissä sellainen iso suunnitelma, että sitä asemaa kehitettäisiin, tulisi paljon asumista, sitten uusi matkakeskus, tällainen bussiterminaali, pyöräilyn risteyskohta ynnä muuta. Siinä on se ongelma, että valtio omistaa tuon rata-alueen, eli Senaatti-kiinteistöt. Oulu on halunut, että valtio tulisi tähän mukaan, että tämä lähtisi eteenpäin, mutta ei ole mitään tapahtunut.” (H4.3.)

”MAL-yhteistyö – se on hyvä väline ja – sellaisella yhteistyöllä päästään eteenpäin. Voisin ottaa [esimerkkinä] tuon meidän lähijunaliikennehaaveen, tai kaksoisraideajatuksen, missä on se yhteinen näkemys ja sitä viedään [eteenpäin] MAL-asiana ja kaikissa valtakunnallisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa meidän, maakunnan ja seudun yhteisenä tahtotilana. Mutta siinä on ollut paljon myös selvitystyötä ja keskustelua, koska Oulun on keskuskaupunki – Oulun intressissähän on ollut yhteys lentokentältä yliopistolle, missä taas raiteilla ei ole merkitystä. – nämä ei liity millään tavalla nämä Oulun kasvutavoitteet ja nämä liikenteen, joukkoliikenteen kehittämistavoitteet tähän kaksoisraiteeseen tai lähijunaan suoraan. Se tukee näitä kehyskuntia Liminka, Kempele, Ii pohjoisessa, vai mikä se suunta olisi, mutta tässä on päästy hyvään yhteistyöhön ja myös radan varteen Ouluhan vahvasti on kehittänyt sitten kaavoitusta, ja kaikki nämä mainitsemani kunnat. Mutta meillä se kerrostalorakentaminenhan sitten ei ole realismia tuolla kauempana Oulusta olevissa, että sitten Oulu ja Kempele – tässä on paljon yhteen sovittamista ja eri intressejä keskuskaupungilla ja kehyskunnilla alueellamme.” (H2.2.)

”[N]äitä MAL-sopimuksiakin nyt tehdään näillä seitsemällä suurella kaupunkiseudulla, mukaan lukien Lahden seudulla. – jos miettii vaikka jotain lähijunaliikenteen kehittämistä, johon on tosi paljon toiveita ja intressejä monella alueella ja monella seudulla, niin siinä tulee sitten se, että missä on ne riittävät matkustajamäärät ja missä ei. Ja näitä selvityksiä olemme tehneet [Väylässä], ja Traficom on tehnyt, jossa näitä vertailuja tehdään. – Lahden seudullakin on ollut toiveita, kun ne vanhat radat sinne Heinolaan ja Orimattilan kautta Loviisaan menee, niin saada ihan uutta henkilöjunaliikennettä tai lähijunaliikennettä siihen Heinola-Lahti-Orimattila. Mutta ei millään riitä se matkustajapotentialiaali siinä, että se olisi järkevää ainakaan missään lähitulevaisuudessa. Tässä valtakunnallisena toimijana, niin katsotaan, tai tulee tämä vertailuasetelma, että mikä milläkin seudulla on järkevää.” (H5.1.)

4 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET SUUNNITTELUN NORMEISTA JA KÄYTÄNNÖISTÄ

4.1 Ilmastolaki ja päällekkäisen lainsoveltamisen ongelma

Ilmastolainsäädäntöön kohdistuu merkittäviä odotuksia niiden taholta, joiden mielestä oikeusjärjestys ei ole riittävästi vastannut ilmastonmuutoksen torjunnan ja siihen sopeutumisen haasteisiin. Tämä käy ilmi myös taannoisesta ilmasto-oikeudenkäynnistämme ja korkeimman hallinto-oikeuden

siinä antamasta ratkaisusta KHO 2023:62, jossa korostui ilmastonmuutoksen suuri merkitys perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Ratkaisu korostaakin ilmastolain ja sen mukaisten suunnitelmien merkitystä sekä poliittisessa että hallinnollisessa päätöksenteossa, sillä julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹⁹³ Toiselta puolen esimerkiksi tuore, niin ikään ilmastoratkaisuksi kuvattavissa oleva KHO 2024:16 tuo esiin niitä ongelmia, joita seuraa sektorisääntelyyn kytkeytymättömästä ilmastosääntelystä tilanteessa, jossa sektorilainsäädäntö ei muutoinkaan edellytä tai mahdollista ilmastovaikutusten huomioon ottamista.¹⁹⁴

Vaikka ilmastolaki sisältää suunnittelujärjestelmän ja velvoittaa viranomaisia lain 4 ja 5 §:n mukaisesti, sitä sovelletaan alueidenkäytön suunnittelussa ja liikennesuunnittelussa lähtökohtaisesti rinnakkaisesti ja toissijaisesti muun lain mukaisia päätöksiä tehtäessä. Tällöin viranomaista velvoittaa ensisijaisesti se sääntely, jota viranomainen on kulloinkin soveltamassa. Myös mahdollinen muutoksenhaku, joka koskee sitä, onko viranomainen noudattanut laissa säädettyjä vaatimuksia, kohdistuu nimenomaan ensisijaisesti sovellettavaan sektorisääntelyyn. Näin ilmastolainsäädännön vaikuttavuus jää hyvin rajalliseksi, mikäli ensisijaisesti sovellettavat säännökset eivät velvoita ilmastonmuutuskysymysten huomioon ottamiseen.¹⁹⁵ Ilmastonäkökohdat voivat tulla tehokkaasti velvoittaviksi – muun ohella niin, että näiden kysymysten huomioimisen asianmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi – vain integroimalla ne kulloinkin sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön joko aineellisina säännöksinä tai riittävän velvoittavin viittaussäännöksin ilmastolainsäädäntöön (jonka mukaisten suunnitelmien sisältöä on toisaalta pidetty varsin yleispiirteisenä).¹⁹⁶ Vaikka näitä kytkentäkysymyksiä tarkasteltiin ilmastolainsäädännön uudistusten yhteydessä, ne jäivät kohtuullisen vähälle huomiolle siitä huolimatta, että esimerkiksi voimassa olevan ilmastolain esitöissä nykyiset ilmastotoimet todettiin riittämättömiksi päästövähennystavoitteiden kannalta ja että lain ilmastovaikutukset jouduttiin tunnustamaan epävarmoiksi.¹⁹⁷ Asia jätettiin sekä ensimmäisen että nykyisen ilmastolain yhteydessä myö-

¹⁹³ Ks. ja vrt. Ekroos ym. 2020, s. 104.

¹⁹⁴ Kyseisessä vuosikirjaratkaisussa ympäristöjärjestö teki valituksellaan näkyväksi sen, että YSL:n mukaisessa lupa-asiassa ei voida YSL:n luvanmyöntämisedellytysten rajoissa ottaa huomioon esimerkiksi tällaisen tehtaan puuraaka-aineen hankinnan vaikutuksia ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuteen. Ks. myös Romppanen ym. 2021, s. 249–250.

¹⁹⁵ Ks. Ekroos ym. 2020, s. 106–108.

¹⁹⁶ Ks. Hildén ym. 2021, s. 131–134; Ekroos ym. 2020, s. 105–110.

¹⁹⁷ Ks. HE 27/2022 vp, s. 21, 24, 39.

hempien sektorilakien uudistusten varaan.¹⁹⁸ Näin ei ole kuitenkaan sittemmin käytännössä tapahtunut, toisin kuin käytännössä vastaavat säännökset sisältävän MRL:n osalta on tehty.¹⁹⁹ Lopputuloksena on ilmastosääntelyn kokonaisuus, joka tuskin kykenee toteuttamaan itselleen asettamia tavoitteita.

Myös ilmastolain mukainen viranomaiskoneisto näyttää rakentuneen samaan tapaan. Osin kyse voi olla siitä, että järjestelmä on vasta muotoutumassa, mutta myös hallinnollisesti ilmastolain täytäntöönpanokoneisto on ohut ja hajanainen, kun lakisäätteisiä tehtäviä on käytännössä vain ministeriöillä ja muut toimijat ovat tästä suunnittelujärjestelmästä irrallisia. Alueatasolla sekä ilmastolain puitelunne että siihen linkittyvän järjestelmän hajanaisuus ja irrallisuus tunnistettiin ongelmaksi. Ilmastonmuutoksen torjuntaan kunnianhimoisesti suhtautuvilla kuntatoimijoilla on vaikeuksia löytää valtion organisaatiosta tahoja, joilla todella olisi vastuu ja toimivalta tosiasiallisessa ilmastomuutoksen torjuntatyössä. Ilmastolain järjestelmää koskevaksi ongelmaksi on aiemmin tunnistettu erityisesti sen keskittyminen valtion viranomaisten toimintaan, mutta myös valtion viranomaisten toiminta lain tavoitteiden toteuttamisessa edellyttää selkeää ja tehokasta toimijuutta ja vastuunjakoa.²⁰⁰ Eri sektorit ja tasot läpäisevissä kysymyksissä toteuttamisvastuu väistämättä jakaantuu eri tahoille, mutta samanaikaisesti tällaisissa kysymyksissä koordinaatio ja siihen liittyvien vastuiden järjestäminen ovat keskeisiä aineellisen sääntelyn sisällön ohella.

Toisaalta kehittymässä olevaan – joskaan ei lakisäätteiseen – alueelliseen ilmastohallinto-organisaatioon suhtauduttiin valtionhallinnossa varovaisen toiveikkaasti. Siltä odotettiin nimenomaan tiedon ja koordinaation lisäämistä ilmastoasioissa. Kyse on kuitenkin nykyisessä järjestelmässä lähinnä informaatio-ohjauksesta niin kauan kuin ilmastolainsäädäntö on toissijaista eikä aineellisissa sektorinormeissa ole suoraan sovellettavia konkreetti-

¹⁹⁸ Ks. HE 82/2014 vp, s. 37 ja HE 27/2022 vp, s. 57, jonka mukaan ilmastolain 4 §:n ”säännöksestä ei aiheutuisi välittömiä vaikutuksia muun lainsäädännön perusteella tehtäviin päätöksiin ja suunnitelmiin. Säännöksellä ei siten vaikutettaisi suoranaisesti esimerkiksi yksittäiseen lupaharkintaan, vaan kyseessä olisi säännös, jolla viitattaisiin erityislakien tuleviin säännöksiin. Eri alojen lakeihin voitaisiin sisällyttää viittaus tämän lain mukaisiin suunnitelmiin, mikä lisäisi ilmastolain vaikuttavuutta eri sektoreilla.” Erona aiemman ilmastolakiin oli lähinnä se, että sen esitöissä todettiin, että tällainen viittaus on mahdollista sisällyttää erityislakeihin ”tarvittaessa” (HE 82/2014 vp, s. 37).

¹⁹⁹ Ks. esimerkkejä MRL:n suhteesta muuhun lainsäädäntöön esim. Hautamäki ym. 2024, s. 41–45, jossa todetaan myös, että tapauskohtaisesti määriteltävät lakien väliset suhteet tekevät sääntelyjärjestelmästä kokonaisuutena usein epäsystemaattisen ja sen tavoitteiden toteutumisen kannalta haasteellisen. Ilman näitä niveliä tilanne on kuitenkin selvästi vielä huonompi.

²⁰⁰ Ks. Hildén ym. 2021, s. 141.

sia – ja siten myös valvottavissa olevia, tapahtuipa valvonta sitten viranomaisten tai kansalaisten taholta – normeja ilmastonäkökohtien huomioon ottamisesta konkreettisia ilmastoon vaikuttavia päätöksiä tehtäessä.²⁰¹ Kuitenkin esimerkiksi tiedon välittäminen ilmastolain mukaisista valtion viranomaisten velvollisuuksista on merkityksellistä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ilmastoratkaisun jälkeen.

Erityisesti mikäli nykyisen hallitusohjelman kirjaukset toteutuvat, ilmastolain järjestelmä rajoittuu valtion viranomaisiin. Maakuntien liitoilla on alueiden kehittämistä koskevaan sektorilainsäädäntöön perustuva velvollisuus edistää ilmastotavoitteita ja samanaikaisesti muita, sen kanssa jännitteisiä tavoitteita, mutta tämäkin on muodollisesti irrallinen tehtävä ilmastolakiin nähden. Kuntien rooli näyttää jäävän niiden itse tai yhdessä toisten kuntien kanssa määrittelemien tavoitteiden varaan. Huolimatta ilmastolainsäädännön kunnianhimoisista tavoitteista konkreettiset ilmastotoimet tapahtuvat siten lopulta varsin pitkälti vailla oikeusjärjestelmän tukea. Suomea sitovien ilmastovelvoitteiden toteuttaminen tuskin on mahdollista ilman kuntien toimenpiteitä.²⁰²

4.2 Laki liikennejärjestelmästä vai kuitenkin ensisijaisesti maanteistä?

Liikennejärjestelmää koskevan sääntelyn osalta oikeudellisen analyysin ja haastatteluiden tulokset olivat varsin yhdenmukaisia. Tavoitetasolla kestävyysnäkökohdat on otettu huomioon, mutta konkreettisemmissä kysymyksissä täsmällisemmät tienpitäjän velvollisuudet ja liikenteen palvelusvaatimukset saavat päätöksenteossa etusijan. Niihin liittyvät toimet ovat myös niitä, joiden perusteella tienpito-organisaation suoritusta niin hallinnon sisällä kuin ulkoisestikin mitataan ja arvioidaan.

Ilmastonäkökohdat paikantuvat liikennejärjestelmasääntelyssä osaksi pehmeää tavoitteistoa; ilmastokestävyyteen liittyviä konkreettisia vaatimuksia ei lainsäädäntö sisällä. Ilmastonäkökohdat voivat suodattaa päätöksentekoon muun muassa teiden suunnittelua ohjaavan kaavoituksen, liikennejärjestelmasuunnittelun ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta ilmastolain mukaisen edistämisvelvollisuuden ohella. Erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli lainsäädännön näkö-

²⁰¹ Esim. aiempaa ilmastolakia ylipäätään on kuvattu informaatio-ohjaukseksi, ks. Hildén ym. 2021, s. 132.

²⁰² Ks. Hildén ym. 2021, s. 127–130.

kulmasta olisi keskeinen eri sektorien tavoitteiden muotoilussa ja koordinoinnissa yhteiseksi valtiollisen tason näkemykseksi ja tämän näkemyksen välittämisessä niin kaavoitukseen kuin liikennejärjestelmä- ja tiesuunniteluun, mutta tällä hetkellä tämä potentiaali on jäänyt paljolti käyttämättä.

Oikeudellisen tarkastelun tulokset kävivät selvästi ilmi myös fokusryhmähaastatteluista. Sektorikohtaisten lainsäädännöstä tulevien vaatimusten ja yleisten ilmastokestävyteen liittyvien vaatimusten väliset ristiriidat tunnistivat ehkä parhaiten liikennesektorilla toimivat asiantuntijat itse.

Ratkaisuna ongelmiin ilmastonäkökohtien painoarvoa käytännön liikennesuunnittelutyössä on mahdollista lisätä useammanlaisin oikeudellisin mekaniismein. Aineellinen sääntely on mahdollista kytkeä viittaussäännöksiin ilmastolain järjestelmään ja sen sisältämiin suunnitelmiin tai ilmastonäkökohdat on mahdollista tuoda muutoin nykyistä selvästi velvoittavammaksi osaksi liikennejärjestelmä- ja maantielainsäädännön aineellista sääntelyä. Ilmastonäkökohtien tuomista osaksi yksinomaan sektorilainsäädännön tavoitteistoa ei voida lainopillisen ja empiirisen tarkastelun perusteella pitää riittävänä.²⁰³ Nykysääntely, jossa ilmastonäkökohdat ovat oikeudellisesti alisteisia esimerkiksi palvelutasovaatimuksille, ei lähtökohtaisesti tuota ilmastokestäviä ratkaisuja. Kun palvelutaso parantuu, muun muassa suurempi liikennesuorite on mahdollinen. Ilmastokestävyys edellyttää liikennejärjestelmän tarkastelua kokonaisuutena ja myös kulkumuotojakaumaan vaikuttavia toimia. Tämä merkitsee sektorit läpäisevää tarkastelua, jossa myös alueidenkäytön suunnittelu on keskeisessä asemassa.

4.3 Alueidenkäytön suunnittelu kestävyiden vai kasvun mahdollistajana?

Edellä esitetty liikennejärjestelmäsääntelyä koskeva kritiikki pätee myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään, jonka yhteydet ilmastolain ja sen tavoitteiden toteuttamiseen osoittautuvat ilmastokestävyiden näkökulmasta liian ohuiksi. Näitä suunnittelujärjestelmiä ei tarvitse välttämättä kytkeä toisiinsa nimenomaisin viittaussäännöksiin, kunhan varmistetaan, että myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, jolla on keskeinen rooli

²⁰³ Ks. Ekroos ym. 2020, s. 44, 105–110. Muita vaihtoehtoja punnittaessa merkitystä on syytä antaa muun muassa ilmastolain mukaisten suunnitelmien sisällölle ja sille, kuinka ne tosiasiaassa kykenevät ohjaamaan konkreettisempia toimenpiteitä. Edellä viitatussa Ekroosin ym. selvityksessä on varsin laajasti (s. 46–103) käyty läpi ja esitetty suosituksia ilmastolain kytkennoistä muuhun lainsäädäntöön, ks. esim. liikennettä koskevasta sääntelystä s. 52–56, 92–93.

niin ilmastomuutoksen hillinnässä kuin siihen sopeutumisessakin, tukee itsessään riittävästi ilmastokestäviä ratkaisuja. Kun ilmastolain mukaisia suunnitelmia on pidetty hyvin yleisluonteisina, voivat muut ratkaisut kuin viittaussäännökset olla perustellumpia.²⁰⁴

Alueidenkäytön suunnittelua koskevan lainsäädännön tavoitteet ja kaa-voille asetettavat sisältövaatimukset ovat sinänsä paljolti yhdensuuntaisia ilmastokestävyuden kanssa, mutta ilman nimenomaisesti ilmastomuutosta koskevia sisältövaatimuksia ilmastonäkökohtien painoarvo on rajallinen. Suunnittelujärjestelmä on myös erityisesti sisällöllisen ohjauksen näkökulmasta huomattavan joustava, ja tämä joustavuus on viime vuosina monien vähittäisten muutosten myötä vain lisääntynyt.²⁰⁵ Näin se ei ohjauksena ole erityisen tehokas esimerkiksi ilmastotavoitteiden toteuttamisessa, sillä ilmastonäkökohdat joutuvat kilpailemaan suunnittelussa lähtökohtaisesti samanarvoisina muiden kaavoitukselle asetettujen tavoitteiden ja vaatimusten kanssa, jotka tosiasiallisesti usein saavat etusijan ilmastotavoitteisiin nähden. Kaavan laatijalla on huomattava liikkumavara sen suhteen, minkälaisia tavoitteita kaavoituksessa painotetaan, ja tämä liikkumavara on paljolti myös poliittista harkintaa, joka on lähtökohtaisesti oikeudellisen kontrollin ulottumattomissa.²⁰⁶ Kuntien laaja liikkumavara, erilaisten tavoitteiden välinen kilpailu ja se, ettei tämä liikkumavara aina ole kestävyys siirtymän kannalta myönteinen asia, tunnistettiin selvästi myös haastatteluisissa. Liikkumavara tunnistettiin laajaksi myös vanhentuneiden kaavojen – jotka voivat muodostaa ongelman sekä ilmastomuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen kannalta – muuttamisen suhteen, ja myös lainsäädännössä on tietyiltä osin jopa suorastaan luovuttu kaavojen ajantasaaisuutta koskevasta ajatuksesta, vaikka lähtökohtaisesti kaikkia kaavatasoja koskevasti on säädetty velvollisuus niiden laatimisesta ja ajan tasalla pitämisestä maankäytön ohjaustarpeen sitä vaatiessa.²⁰⁷ Ilmastomuutos ja siihen liittyvät kysymykset kuitenkin korostavat haastattelujenkin perusteella vaatimusta alueidenkäytön suunnitelmien ajanmukaisuudesta.²⁰⁸

²⁰⁴ Ks. myös Ekroos ym. 2020, s. 47–52, 90–92.

²⁰⁵ Ks. esim. Heinilä – Partinen 2022, s. 20–23; ESPON 2018, s. 21.

²⁰⁶ Ks. esim. Heinilä 2021, s. 266.

²⁰⁷ MRL 42.4 §:ssä säädetään, että jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa ottamatta huomioon yleiskaavan ohjausvai-
kutusta; kaavoitusvelvollisuuksista ks. MRL 27, 36 ja 51 §.

²⁰⁸ Alueidenkäytön suunnitelmien toteuttamisen aikajänteen ollessa usein pitkä, esi-
merkiksi kymmeniä vuosia, ja suunnitelmien mukaan toteutuneen ympäristön pysyessä
suhteellisen muuttumattomana jopa satoja vuosia tapahtuvat muutokset niiden kautta hi-
taasti. Tämä tarkoittaa, että suunnittelu vaikuttaa viiveellä, mikä toisaalta vain korostaa sen
proaktiivisuuden vaatimusta. Ks. Heinilä 2019, s. 52–53; Ekroos ym. 2020, s. 108.

Muun muassa sään ääri-ilmiöiden lisääntyessä kyse on myös taloudellisista riskeistä niin paikallisella kuin globaalillakin tasolla.²⁰⁹

Fokusryhmähaastatteluissa kävi ilmi, että erityisesti ilmastotavoitteiden osalta MRL:n säännösohjaus ei välttämättä tuota juuri lisäarvoa sellaisissa kaupungeissa, joiden omat ilmastotavoitteet ovat kunnianhimoiset. Vaikka lain merkitystä on tarkasteltava siitä näkökulmasta, että se ohjaa Suomen kaikkien noin kolmensadan kunnan alueidenkäytön suunnittelua ja sillä erityisesti tästä näkökulmasta on merkitystä myös ilmastotavoitteiden kannalta, kävi kaupunkien asiantuntijoiden haastatteluissa ilmi tietynlainen turhautuminen ohjausjärjestelmään.²¹⁰ Sen koettiin ainakin yksittäisissä tilanteissa pikemminkin haitanneen ilmastotavoitteiden mukaista suunnittelua.

Yhtä lailla puutteelliseksi ohjausjärjestelmän kokivat toisaalta myös valtion viranomaisissa toimivat asiantuntijat. Lainsäädäntö ei anna näillekään viranomaistahoille riittävää selkänajoa ilmastotavoitteiden edistämiseen. Vaikka ilmastonmuutoksen vähäinen rooli suunnittelujärjestelmässä on tunnistettava merkittävimmäksi tekijäksi, ovat suunnittelujärjestelmään tehtyjen erilaisten muutosten kumuloituvat vaikutukset osaltaan vaikuttaneet valtion viranomaisten näkemyksen mukaan suunnittelujärjestelmän kykyyn vastata globaalien ympäristöhaasteiden hallintaan.

Vaikka voimassa olevan lain tavoitteet ovat sinänsä suurelta osin yhden-suuntaisia ilmastotavoitteiden kanssa, voitaisiin ilmastonäkökohtien merkitystä päätöksenteossa selvästi parantaa säätämällä ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvistä näkökohdista kaikkia kaavamuotoja koskevasti sisältövaatimusten tapaan toimivilla, riittävän konkreettisilla säännöksillä. Sääntely paitsi ohjaisi päätöksentekoa sisällöllisesti myös velvoittaisi systemaattisesti selvittämään kaavojen ilmastovaikutukset.²¹¹ Lakisääteisillä sisältövaatimuksilla on keskeinen merkitys myös vaikutusarviointien kannalta. Näin ne tukisivat myös haastatteluissa nykytilanteessa riittämättömiksi ja vajavaisesti hyödynnetyiksi tunnistettujen

²⁰⁹ Makrotaloudellisesta näkökulmasta on esimerkiksi arvioitu, että yhden asteen globaalien lämpötilan nousu voisi merkitä jopa 12 %:n pienenemistä bruttokansantuotteessa, ks. Bilal – Känzig 2024, s. 1–2, 44.

²¹⁰ Esimerkiksi ilmastolainsäädännön kuntiin kohdistuvien veloitteiden merkitys on nähty nimenomaan siinä, että ne edellyttävät kaikkien kuntien osallistumista ja asettavat yhdenmukaisia odotuksia tälle lähtökohtaisesti heterogeeniselle toimijoiden joukolle, ks. Hildén ym. 2021, s. 141.

²¹¹ Vastaavasti Pappila, Leskinen ja Salokannel (2023, s. 168–213) ovat katsooneet, että luonnon monimuotoisuuden kokonaisheikentymättömyystavoitteen saavuttaminen edellyttää, että kaavojen sisältövaatimuksissa pitäisi säätää lieventämishierarkian huomioon ottamisesta. Lieventämishierarkian eri vaiheita on mahdollista toteuttaa kaavoituksessa, mutta siitä ei ole velvoittavia säännöksiä MRL:ssa.

ilmastovaikutusten seurannan ja arvioinnin työkalujen ja käytäntöjen kehittymistä sen ohella, että ne tekisivät alueidenkäytön ilmastovaikutukset näkyviksi.

Sääntely luo myös yhtenäiset vaatimukset ja tasapuolisen pelikentän kaikille toimijoille (kunnat aina myös kilpailevat keskenään). Tällä hetkellä tilanne näyttää siltä, että osa kunnista pyrkii hyvin kunnianhimoisesti selvittämään kaavojen ilmastovaikutukset ja pienentämään niitä ilman lakisääteisiä velvoitteitakin, mutta eivät suinkaan kaikki. Erityisesti kaupunkiseuduilla tämä voi luoda myös tilanteita, joissa esimerkiksi kehyskuntien toimenpiteet – jotka vaikuttavat myös kaupunkiseutujen liikennesuunnittelun reunaehtoihin – ovat vastakkaisia esimerkiksi keskuskaupungin ilmastotavoitteiden kanssa. Nykysääntelyn puitteissa tämä synnyttää samalla tienpitäjälle liikenneväylien kehittämistä koskevia odotuksia ja suoranaisia oikeudellisia velvoitteita, mikä puolestaan ruokkii edelleen yhdyskuntarakenteen hajautumista.

Liikennejärjestelmää ja alueidenkäytön suunnittelua koskeva lainsäädäntö näyttääkin osin vaikeuttavan ilmaston kannalta kunnianhimoisten suunnitteluratkaisujen tekemistä. Liikennejärjestelmää koskevan palvelutasosääntelyn ohella myös MRL:n järjestelmässä kaikki liikennemuodot ovat oikeudellisesti samanarvoisia alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta. Tämä näyttää aiheuttavan vähintäänkin tapauskohtaisesti ongelmia pyrittäessä suosimaan kestävästä liikkumisesta henkilöautoilun kustannuksella, vaikka kulkumuotojakauman muuttaminen voisi tällaista puoltaa. Ilmastokestävyyden kannalta kunnianhimoisemmat ratkaisut ovat törmänneet oikeudellisiin ongelmiin. Lainsäädännön tapaan kuitenkin myös kaupunkien käytännöissä edistetään haastattelujen perusteella ”kaikkea kulkumuotoja yhtä aikaa”.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joilla on yhteytensä niin liikennejärjestelmäsuunnitteluun kuin kaikille kaavatasoille – jotka puolestaan muodostavat perustan varsinaiselle liikenneväylien suunnittelulle – näyttäytyvät järjestelmätasolla välineenä, jolla olisi potentiaalia olla erityisesti koherenssia ja konkretiaa luova, koordinoiva väline tässä kokonaisuudessa. Ne muodostavat selvän solmukohdan sekä alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun sektoreiden että eri suunnittelutasojen välille. Ne on myös kuvattu välineeksi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanossa.²¹² Tällä hetkellä ne eivät kuitenkaan tätä lupausa lunasta.

²¹² Ks. HE 101/1998 vp, s. 68.

4.4 Ovatko MAL-sopimukset myös kestävyysongelma?

Kaupunkiseututaso on lähtökohtaisesti keskeinen suunnittelun mittakaava, koska kaupungistuminen jatkuu ja väestö ja rakentaminen keskittyvät kaupunkiseuduille, mutta alueidenkäytön kysymykset eivät noudattele esimerkiksi kuntien hallinnollisia rajoja. Suunnittelujärjestelmä tarjoaa nimenomaan kaupunkiseutusuunnitteluun sinänsä välineitä muun muassa kuntien yhteisen yleiskaavan muodossa (MRL 6 luku), mutta lakisääteisen suunnittelun keinoja on käytetty kaupunkiseuduilla varsin vähän.²¹³ MAL-sopimukset ovat paikanneet tätä lakisääteisen suunnittelun vähäistä roolia kaupunkiseutujen alueidenkäyttökysymyksissä. Niiden ongelmana on kuitenkin juuri se, että ne ovat irrallisia lakisääteisestä, demokraattisesta päätöksenteosta, koska ne eivät yhtäältä perustu eduskunnan säätämään lakiin eivätkä toisaalta sisällä lakisääteisiä osallistumis- ja muutoksenhakuprosessimahdollisuuksia. Kuitenkin ne asettavat esimerkiksi Helsingin seudulla varsin täsmällisiä reunaehtoja kaavoitukselle.

Valtion tason toimijat näkivät haastatteluissa käydyissä keskusteluissa sopimukset pääasiassa hyödyllisiksi ja ketteriksi instrumenteiksi, vaikka myös instrumenttiin sisältyvä demokratiavaje tunnistettiin. Kaupungeista esitettiin kuitenkin soraääniä sopimuksista myös kestävyysnäkökulmasta. Niitä ei nähty välttämättä kestävyystavoitteita vaan pikemminkin kasvua edistävänä välineenä. Sopimusten kovia kasvutavoitteita pidettiin ongelmallisina: ilmastonmuutoksen hillintää saatetaan käyttää perusteluna täydennysrakentamiselle silloinkin, kun ensisijainen tavoite suunnittelulle on kasvu. Haastatteluissa viitattiin myös sopimusten osin epäkunnianhimoisiin liikenne- ja palveluun, jotka johtuvat seudun keskuskaupungin ja kehyskuntien toisistaan poikkeavista tavoitteista.

MAL-sopimusten kasvuorientaatio käy ilmi esimerkiksi nykyisestä hallitusohjelmasta, jonka mukaan ”[v]ähennetään sopimusten yksityiskohtaisuutta ja rajataan MAL-sopimukset nimenomaan kaupunkiseutujen kasvun edellytysten varmistamiseen riittävällä kaavoituksella, tonttitarjonnalla, asuntotuotannolla ja niitä tukevilla liikenneinvestoinneilla. Varmiste-

²¹³ Hallituksen esityksessä kuntien yhteistä yleiskaavaa suunniteltiin nimenomaan kaupunkiseutujen maankäyttökysymysten ohjaamisen välineeksi, ks. HE 101/1998 vp, s. 77. MRL:iin myös sisällytettiin vuonna 2008 (L 1129/2008) 64a §:n säännös pääkaupunkiseudun kuntien (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) velvollisuudesta laatia yhteinen yleiskaava, joka voi olla oikeusvaikutteinen tai oikeusvaikutukseton. Säännöksessä ei kuitenkaan määritelty sitä, koska kaava tulee laatia. Tämä todettiin myös asiaa koskevassa hallituksen esityksessä, ks. HE 102/2008 vp, s. 13, eikä tällaista kaavaa ole toistaiseksi laadittu. Maakuntakaavoitus onkin ollut paljolti se väline, jolla kaupunkiseutujen ylikunnallisia kysymyksiä on lakisääteisessä suunnittelussa käsitelty kuntarajat ylittävällä tavalla.

taan, ettei MAL-sopimuksiin sisälly tarjonnan kasvua ja kilpailua haittaavia elementtejä.”²¹⁴ Toisaalla hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus ”jatkaa suurimpien kaupunkiseutujen kanssa MAL-sopimusmenettelyä. Sopimukset keskittyvät nimenomaan seutujen kasvun ja saavutettavuuden edellytysten varmistamiseen infrastruktuuri- ja asuntotuotantoinvestoinnilla.”²¹⁵ Alueidenkäytön ja rakentamisen sääntelyn suunta muutoinkin on hallitusohjelman perusteella sääntelyä sujuvoittava ja normeja purkava, mikä ei ole omiaan edistämään ilmastotavoitteiden toteutumista alueidenkäytössä ja rakentamisessa.²¹⁶

4.5 Alueidenkäytön mittakaavat ja konfliktit

Alueidenkäyttöä ei voidakaan tarkastella vain yksittäisten kaupunkien näkökulmasta. Alueidenkäytössä ja suunnittelussa on tunnistettava eri mittakaavat, joilla ratkaistaan ilmastokestävyyden kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Esimerkiksi liikennejärjestelmää on välttämätöntä tarkastella paikallisesta, seudullisesta ja valtakunnallisesta näkökulmasta. Nämä erilaiset, sinänsä perustellut näkökulmat tuottavat osaltaan suunnitteluun jännitteitä ja konflikteja, joiden hallinta ja yhteensovittaminen ovat yksi suunnittelun nimenomaisista tehtävistä.

Kaikki jännitteet esimerkiksi viranomaisten välillä eivät ole sellaisia, jotka tulisi aina ehdottomasti edes pyrkiä ehkäisemään. Kuten edellä on todettu, kestävyyskysymykset ovat sekä hallinnon eri tasojen että alojen kysymyksiä, monimutkaisia ja kytkeytyneitä sellaisia, ja niihin on näin ollen myös oikeutetusti erilaisia perusteltuja näkökulmia. Se, mikä on yhdestä näkökulmasta kestävä, ei välttämättä ole sitä jostain toisesta. Suunnitteluprosessien keskeiseksi tehtäväksi voidaan määritellä pyrkimys löytää deliberaation kautta objektiivisesti arvioituna parhaat mahdolliset ratkaisut – mikä tietenkin on ideaali.²¹⁷ Kuitenkaan konsensuksen saavuttaminen kaavoitusprosessin kuluessa ei välttämättä merkitse esimerkiksi kestävyysmurroksen kannalta optimaalista tulosta: konsensus voi merkitä myös perusteltujen soraäänten vaimentamista.²¹⁸ Se usein merkitsee myös ilmastokestävyyden kannalta epäsuotuisaa lopputulosta.

²¹⁴ Valtioneuvosto 2023, s. 125.

²¹⁵ Valtioneuvosto 2023, s. 57.

²¹⁶ Ks. valtioneuvosto 2023, s. 120–121.

²¹⁷ Ks. esim. Innes – Booher 2003.

²¹⁸ Ks. esim. Benhabib 1996, s. 77–78; Allmendinger – Houghton 2012, s. 91.

Vaikka muutoksenhakuprosessit esimerkiksi kaavoista koetaan merkittäväksi ongelmaksiksi erityisesti niiden vaatiman ajan vuoksi, demokraattisessa oikeusvaltiossa myös oikeudellisia normeja ja niiden asianmukaista soveltamista koskevat kiistat kuuluvat asiaan, koska ne määrittelevät erityisesti alueidenkäyttöä koskevassa päätöksenteossa myös demokraattisen oikeusvaltion kannalta olennaisia oikeuden ja politiikan rajoja.²¹⁹ Samoin esimerkiksi ilmastonmuutokseen kunnianhimoisesti suhtautuvat tahot voivat tietoisesti koetella joustavan sääntelyn rajoja ja hyväksyä myös siihen liittyvät riskit osana kestävyys siirtymää. On varsin selvää, että ilmastonmuutoksen painoarvo oikeusjärjestyksessä on kasvanut, mikä käy ilmi muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ilmastoratkaisusta. Tämän tulisi tarkoittaa myös sen merkityksen kasvua tulkittaessa sellaisia joustavia normeja, joista esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelua koskeva aineellinen sääntely koostuu. Esimerkiksi kaavojen sisältövaatimuksiin sisältyvä ekologinen kestävyys on ollut osa kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä vuodesta 1990 asti, mutta sen asema ja merkitys aineellisessa sääntelyssä eivät näytä vahvistuneen samassa suhteessa kuin ymmärrys ilmastonmuutoksen vaikutuksista ja merkityksestä ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta.²²⁰

4.6 Hallinnon organisaatio ja toimivalta

Sekä kuntien että valtionhallinnon toimijat tunnistivat ongelmia ja epäselvyyttä hallinnon sektorilainsäädännön nojalla määräytyvissä rooleissa. Ongelmat näyttävät koskevan erityisesti ELY-keskuksia, jotka toisaalta esiintyvät yhtenäisenä virastona mutta joilla on hyvin erilaisia aineelliseen lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä, joita vastuualueet myös toimeenpanevat lähtökohtaisesti itsenäisesti. Esimerkiksi ELY-keskuksen MRL:n mukaista edistämis- ja valvontatehtävää hoitavat asiantuntijat pitivät huomattavana ongelmana sitä, että se, missä roolissa heidän milloinkin pitäisi toimia, määräytyy hyvin avointen ja tapauskohtaisesti määräytyvien aineellisten seikkojen perusteella. Tämä vaikeuttaa huomattavasti myös vuorovaikutusta kaava-asioissa.

Kunnilla onkin vaikeuksia tunnistaa, missä roolissa ELY-keskus näkemysensä esittää. ELY-keskuksilla on monia erilaisia lakisäätteisiä rooleja, jotka saatetaan keinotekoisesti häivyttää yksittäisissä kaavaprosesseissa. Tämä johtaa helposti epäselvään viestintään siitä, mikä viime kädessä on

²¹⁹ Ks. Heinilä 2017, s. 161–166.

²²⁰ Ks. monimuotoisuusnäkökulmasta Hautamäki ym. 2024, esim. s. 58–59.

viranomaisten kanta ja missä roolissa se on esitetty. Tarve nykyistä selvemmille rooleille tuli haastatteluissa selvästi esiin. Tilannetta on tietenkin mahdollista pyrkiä parantamaan osittain myös kommunikaation käytäntöjä kehittämällä.

Ilmastohallinto puolestaan on lainsäädännöllisesti vähintäänkin epämääräinen, hajanainen ja ohut käsite. Sellainen saattaa toisaalta – ehkä lainsäädännöstä huolimatta – olla vähitellen muotoutumassa. Oikeudellisen sääntelyn puutteet kuitenkin johtavat toimijuuden ja vastuiden puuttumiseen: esimerkiksi aluetasolla sellaista selvää ilmastotoimijaa, jolla olisi selvä tehtävä ja toimivalta ilmastonmuutoksen torjunnassa, ei varsinaisesti ole. Tämä näyttää aiheuttavan tietynlaista turhautumista, kun kaikki tahot sinänsä vilpittömästi edistävät ilmastonmuutoksen torjuntaa mutta asia ei varsinaisesti kuulu kenenkään vastuulle. Vaikka mikään yksittäinen taho ei kykene ratkaisemaan ilmastonmuutokseen liittyviä haasteita yksin, puuttuu esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan kunnianhimoisesti suhtautuvilta kunnilta tällä hetkellä sellainen selvä keskustelukumppani valtionhallinnossa, jolla olisi lakisääteinen tehtävä ja toimivalta asiassa. Vaikka hallinnon sektorit ja tasot läpäisevät kysymykset edellyttävät kaikkien toimijoiden panosta, ovat nimenomaan tämän kaltaisiin haasteisiin vastaamisessa riittävä koordinaatio ja vastuunjako keskeisiä. Tällä hetkellä näihin kysymyksiin liittyy puutteita siinä missä aineelliseen sääntelyynkin.

5 LOPUKSI: PÄÄLTÄ KAUNIS, SILKKOA SISÄLTÄ?

Analyysin perusteella nykyistä suomalaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää on mahdollista aivan perustellusti kuvata Allmendingerin ja Haughtonin englantilaista suunnittelujärjestelmää koskevan luonnehdinnan mukaisesti kokonaisuudeksi, joka viime kädessä vain kuorruttaa jatkuvan kasvun ja ympäristön hyväksikäytön mahdollistamisen erilaisilla kestävyteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvillä näkökohdilla.²²¹ Tämä ei ole sinänsä erikoista, sillä ympäristöoikeudellisen(kin) sääntelyn rooli ympäristön hyväksikäytön mahdollistajana on yksi, usein esimerkiksi antroposeeniin tai planetaaristen rajojen käsitteisiin kiinnittyvän, kestävyysmurrosta koskevan ympäristöoikeudellisen keskustelun keskeisistä teemoista.²²² Tässä artikkelissa murrosteemaa on lähestytty ensisijaisesti konkreettisten kysymysten ja käytäntöjen kautta.

²²¹ Allmendinger – Haughton 2012, s. 90, 93, 100.

²²² Ks. esim. Kotzé 2020; Kumpula 2004, esim. s. 6, 10–13.

Tutkimuksen oikeudellisen analyysin ja empiirisen tarkastelun tulokset olivat paljolti yhtäpitäviä. Sekä oikeudellisesta analyysistä että fokusryhmähaastatteluista piirtyy kuva järjestelmästä, jossa tavoitetasolla sekä toimintaa ohjaavilla normeilla että toimijoilla on lähtökohtaisesti yhteiset kestävyystavoitteet mutta jossa konkretian tasolle edettäessä saavat muut kuin kestävyysnäkökohdat usein erilaisista syistä etusijan. Sääntelyn osalta voitaisiin puhua vaikkapa tyhjästä tai toimeenpanoa välttelevästä kohe-reenssista: suunnittelun kokonaisuus näyttää päältä päin eheältä, mutta sisältö on lopulta jotain muuta kuin tavoitteet antavat ymmärtää. Toki nykyisilläkin suunnitteluinstrumenteilla saanee aikaan kestävämpää kuin ilman niitä, mutta erityisen tehokkaita ne eivät ole eikä niillä pystytä ainakaan systemaattisesti tuottamaan ilmastokestävyysvaatimukset täyttäviä ratkaisuja. Haastatteluista piirtynyt kuva päätöksenteon prioriteeteista punnintatilanteissa osoittaa toisaalta, että myöskään ilman velvoittavaa sääntelyä kestävyystavoitteita ei voida saavuttaa.

Tämän tutkimuksen metodin kannalta kiinnostavaa on paitsi oikeudellisen analyysin ja empiirisen tarkastelun yhtäläisyydet myös se, mitä oikeudellinen analyysi ehkä ei kyennyt paljastamaan. Fokusryhmähaastatteluisa puhuttiin paljon myös asenteista ja muista sosiaalisista normeista, jotka muuttuvat hitaasti ja muodostavat nekin reunaehtoja ja ristiriitaisia tavoitteita suunnittelulle. Kestävyysmurros edellyttää myös näiden normien uudistumista. Toki esimerkiksi arvot ja asenteet näkyvät myös oikeusjärjestelmässä siten, että kestävyys kelpaa kyllä yleisen tason tavoitteeksi, mutta sen muuttaminen konkreettiseksi vaatimuksiksi ei toistaiseksi ole juuri onnistunut. Myös luottamuksen ja yhteistyön tärkeys tuli säännöllisesti esiin. Nekin ovat asioita, joita oikeusnormeilla on mahdollista tuottaa enintään välillisesti. Toisaalta esimerkiksi epäselvillä tehtävämäärittelyillä voidaan myös vaikeuttaa yhteistyötä, mikä sekin käy tarkastellun sääntelyn analyysistä ilmi.

Kaikki tutkimuksessa mukana olleet hallinnon toimijat ymmärsivät hyvin ilmastokestävyysliittymien kysymysten tärkeyden ja pyrkivät edistämään sitä toiminnassaan. Tosiasiallisesti tämän eri tahojen yhteisen tavoitteen saavuttaminen näyttää kuitenkin olevan vaikeaa, vaikka toisaalta toimijat olivat myös sitä mieltä, että ilmastokestävyystyössä on edistytty. Myös oikeusjärjestys on tavoitteiltaan periaatteessa kunnianhimoinen, mutta konkreettinen oikeudellinen ympäristön käytön suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä tukee näiden tavoitteiden saavuttamista lopulta heikosti. Ilmastokestävyys on paljolti käytäntöjen varassa.

Tavoitetasolla onkin hyvin helppoa luetella joukko tavoiteltavia asioita, kuten tarkastellussa aineellisessa sääntelykokonaisuudessa tyypillisesti on

tehty. On kuitenkin jokseenkin selvää, että joistakin tavoitteista on ilmasto-kestävyyden vuoksi myös tingittävä, kun konkreettisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan. Kaupungeissa tähän vaikuttaa myös käytettävissä oleva tila. Jatkuva kasvu ja kestävyys eivät myöskään ole nykytiedon valossa planetaariset rajat huomioiden molemmat mahdollisia. Nämä rajat ja muut kestävyiden ulottuvuudet huomioivia ja tasapainottavia käsitteellisiä viitekehyksiä on jo olemassa.²²³ Planetaariset rajat huomioiva, muun ohella ilmastokestävä alueidenkäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelu edellyttää kuitenkin jonkinasteista paradigman muutosta suunnittelujärjestelmässä ja -käytännöissä, eikä kaikkia tavoitteita ole mahdollista edistää yhtä paljon yhtä aikaa.²²⁴ Tämä edellyttää myös lainsäädännössä valintojen tekemistä. Toistaiseksi kestävyysmurros on tässä artikkelissa tarkastellun sääntelyn osalta enintään tavoite, joka ei todellisuudessa ulota vaikutuksiaan oikeudellisen sääntelyn sisältöön ja rakenteisiin. Kalevalan sanoin: ”Moni on kakku päältä kaunis, Kuorelta kovin siileä, Vaan on silkkoa sisässä, Akanoita alla kuoren.”²²⁵

²²³ Esim. Kate Raworth (esim. 2017) on luonut niin sanotun donitsitalouden käsitteen, jossa taloudellinen kasvu sopeutuu sekä planetaarisiin rajoihin että sosiaalisen kestävyiden asettamiin vaatimuksiin.

²²⁴ Ks. laajemman oikeudellisen paradigman muutoksen tarpeesta esim. Kotzé – French 2018 ja Kotzé 2020.

²²⁵ Kalevala 1849, s. 242 (runo 33).

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Allmendinger, Phil – Houghton, Graham, Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers*. 37(1) 2012, s. 89–103.
- Amundsen, Helene – Hovelsrud, Grete K. – Aall, Carlo – Karlsson, Marianne – Westskog, Hege, Local governments as drivers for societal transformation: towards the 1.5 °C ambition. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 31 2018, s. 23–29.
- Belinskij, Antti – Leskinen, Paula – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Romppanen, Seita, Ilmastosuunnitelmien oikeudellinen merkitys nyt ja tulevaisuudessa. *Oikeus* 4/2020, s. 440–459.
- Benhabib, Seyla, *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, s. 67–94 teoksessa Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton University Press 1996.
- Bilal, Adrien – Känzig, Diego R., The Macroeconomic impact of climate change: Global vs. local temperature. Working paper 32450. National Bureau of Economic Research 2024 osoitteessa <http://www.nber.org/papers/w32450> (vierailtu 24.5.2024).
- Braunschweiger, Dominik – Ingold, Karin, What drives local climate change adaptation? A qualitative comparative analysis. *Environmental Science & Policy* 145 2023, s. 40–49.
- Burch, Sarah – Hughes, Sara – Romero-Lankao, Patricia – Schroeder, Heike, *Governing Urban Sustainability Transformations: The New Politics of Collaboration and Contestation*, s. 303–326 teoksessa Thomas Elmqvist – Xuemei Bai – Niki Frantzeskaki – Corrie Griffith – David Maddox – Timon McPhearson – Susan Parnell – Patricia Romero-Lankao – David Simon – Mark Watkins (eds), *Urban Planet. Knowledge towards Sustainable Cities*. Cambridge University Press 2018.
- Bäcklund, Pia – Häikiö, Liisa – Leino, Helena – Kanninen, Vesa, Bypassing Publicity for Getting Things Done: Between Informal and Formal Planning Practices in Finland. *Planning Practice & Research* 33(3) 2018, s. 309–325.
- Bäcklund, Pia – Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa – Luukkonen, Juho, *Julkishallinto sosiaalisten käytäntöjen kimpuna: teoreettis-metodologisia näkökulmia julkishallinnon toiminnan tutkimiseen*. *Hallinnon Tutkimus* 36(2) 2017, s. 81–91.
- Dworkin, Ronald, *Law's Empire*. Belknap Press 1986.
- Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Seppälä, Janne – Tervo, Joonas – Väänänen, Ilkka – Wallgrén, Matias, Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmis-oikeuskysymyksiin. Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys. Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede + Teknologia 4/2020. Aalto-yliopisto 2020.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 4., uudistettu laitos. Edita Lakietieto 2018.
- Fopa Tchinda, Alain – Talbot, David, Barriers and enablers of environmental policy coherence: A systematic review. *Environmental Policy and Governance* 34(1) 2024, s. 77–92.

- Günther, Klaus, A Normative Conception of Coherence for a Discursive Theory of Legal Justification. *Ratio Juris* 2(2) 1989, s. 155–166.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Hardin, Garret, The Tragedy of the Commons. *Science* 162(3859) 1968, s. 1243–1248.
- Hautamäki, Ranja – Heinilä, Aleksi – Moilanen, Atte – Rajaniemi, Juho, Ekologinen kytkettyvyys ja luonnon monimuotoisuus alueidenkäytön suunnittelussa. Tietokooste. Suomalainen tiedeakatemia 2024 osoitteessa <https://acadsci.fi/wp-content/uploads/2024/03/Ekologinen-kytkettyvyys-ja-luonnon-monimuotoisuus-2024.pdf> (vierailtu 24.5.2024).
- Head, Brian W., Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges. Palgrave Macmillan 2022 osoitteessa <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>.
- Heinilä, Aleksi, Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017.
- Heinilä, Aleksi, Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. *Oikeustiede–Jurisprudentia* LII:2019, s. 5–102.
- Heinilä, Aleksi, Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 259–313.
- Heinilä, Aleksi, Suomi-rata ja suunnittelujärjestelmä. *Ympäristöjuridiikka* 1/2022, s. 8–38.
- Heinilä, Aleksi – Partinen, Hanna, Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen. VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:27.
- Heinilä, Aleksi – Pölönen, Ismo – Belinskij, Antti, Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 49–116.
- Heinilä, Aleksi – Wähä, Susanna, Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013.
- Helsingin kaupunki, Helsingin asemakaavojen vähähiilisyyden arviointimenetelmä (HAVA). Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimiala 2021.
- Helsingin kaupunki, Hiilineutraali Helsinki -päästövähennysohjelma. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2022:32.
- Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto, Helsingin yleiskaava. Kaupunkibulevardien seudulliset vaikutukset. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2015:5.
- Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto, Helsingin yleiskaava. Selostus. Kaupunkikaava – Helsingin uusi yleiskaava. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2016:3.
- Hennink, Monique – Kaiser, Bonnie N., Sample sizes for saturation in qualitative research: A systematic review of empirical tests. *Social Science & Medicine* 292(6) 2022, 114523.
- Hildén, Mikael – Auvinen, Karoliina – Berninger, Kati – Björklund, Martin – Ekholm, Tommi – Ekroos, Ari – Huttunen, Suvi – Hyytiäinen, Kari – Kokko, Kai – Lähteenmäki-

- Uutela, Anu – Mehling, Michael – Perrels, Adriaan – Seppälä, Jyri – Soimakallio, Sampo – Tikkakoski, Päivi – Toivonen, Erika – Tynkkynen, Oras, Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5.
- Howlett, Michael, Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration* 34(4) 2019, s. 405–430.
- Huttunen, Kimmo, Maakuntakaavan viranomaisvaikutus erityisesti metsien käytön ohjauksen kannalta. *Ympäristöjuridiikka* 2/2012, s. 31–69.
- Hytönen, Jonne, Limits of localism: Institutional perspectives on communicativeness, neoliberalization and sustainability in Finnish spatial planning. *Nordia Geographical Publications* 48(4) 2019.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2016.
- Hölscher, Katharina – Frantzeskaki, Niki – McPhearson, Timon – Loorbach, Derk, Tales of transforming cities: Transformative climate governance capacities in New York City, U.S. and Rotterdam, Netherlands. *Journal of Environmental Management* 231 2019, s. 843–857.
- Innes, Judith E. – Booher, David E., Collaborative policymaking: governance through dialogue, s. 33–59 teoksessa Maarten A. Hajer – Hendrik Wagenaar (eds), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press 2003.
- IPBES, Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services 2019 osoitteessa <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.
- Jessop, Bob, Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood, s. 49–74 teoksessa Ian Bache – Matthew Flinders (eds), *Multi-Level Governance*. Oxford University Press 2004, s. 49–74.
- Kalevala. Toinen painos. *Suomalaisen Kirjallisuuden Seura* 1849.
- Kokx, Anita – van Kempen, Ronald, Dutch urban governance: multi-level or multi-scalar? *European Urban and Regional Studies* 17(4) 2010, s. 355–369.
- Korte, Atte, Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. *Edilex* 2015/38.
- Kotzé, Louis J., Earth system law for the Anthropocene: rethinking environmental law alongside the Earth system metaphor. *Transnational Legal Theory* 11(1–2) 2020, s. 75–104.
- Kotzé, Louis J. – French, Duncan, The Anthropocentric Ontology of International Environmental Law and the Sustainable Development Goals: Towards an Ecocentric Rule of Law in the Anthropocene. *Global Journal of Comparative Law* 7(1) 2018, s. 5–36.
- Kumpula, Anne, *Ympäristö oikeutena*. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2004.
- Kuusiniemi, Kari, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede-Jurisprudentia* XXXIV:2001, s. 155–306.

- Liikenne- ja viestintäministeriö, Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Vaikutusten arviointiohjelma. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:10.
- Liikennevirasto, Henkilöliikennetutkimus 2016. Suomalaisten liikkuminen. Liikenneviraston tilastoja 1/2018.
- Loorbach, D., Transition management for sustainable development: A prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance* 23(1) 2010, s. 161–183.
- Marks, Gary – Hooghe, Liesbet, *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, s. 15–30 teoksessa Ian Bache – Matthew Flinders (eds), *Multi-Level Governance*. Oxford University Press 2004.
- Mattila, Hanna – Heinilä, Aleks, Soft spaces, soft planning, soft law: Examining the institutionalisation of city-regional planning in Finland. *Land Use Policy* 119(4) 2022 osoitteessa <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106156>.
- McPhearson, T. – Raymond, C. – Gulsrud, N. – Albert, C. – Coles, N. – Fagerholm, N. – Nagatsu, M. – Olafsson, A. S. – Soininen, N. – Vierikko, K., Radical changes are needed for transformations to a good Anthropocene. *Nature Urban Sustainability* 1(1) 2021 osoitteessa <https://doi.org/10.1038/s42949-021-00017-x>.
- Mäntysalo, Raine – Tuomisaari, Johanna – Granqvist, Kaisa – Kanninen, Vesa, The Strategic Incrementalism of Lahti Master Planning: Three Lessons. *Planning Theory & Practice* 20(4) 2019, s. 555–572.
- Newman, Peter – Kenworthy, Jeff, *The End of Automobile Dependence. How Cities are Moving Beyond Car-Based Planning*. Island Press 2015.
- Newman, Peter – Kenworthy, Jeff, Gasoline Consumption and Cities Revisited: What Have We Learnt? *Current Urban Studies* 9(3) 2021, s. 532–553 osoitteessa <https://doi.org/10.4236/cus.2021.93032>.
- Newman, Peter – Kosonen, Leo – Kenworthy, Jeff, Theory of urban fabrics: planning the walking, transit/public transport and automobile/motor car cities for reduced car dependency. *Town Planning Review* 87(4) 2016, s. 429–458 osoitteessa <https://doi.org/10.3828/tpr.2016.28>.
- Nilsson, Måns – Zamparutti, Tony – Petersen, Jan Erik – Nykvist, Björn – Rudberg, Peter – McGuinn, Jennifer, Understanding policy coherence: analytical framework and examples of sector–environment policy interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance* 22(6) 2012, s. 395–423.
- Noy, Chaim, Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of Social Research Methodology* 11(4) 2008, s. 327–344.
- Orderud, Geir I. – Naustdalslid, Jon, The understanding and role of uncertainty and risk in climate change adaptation: local and central authorities in Norway. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 25(7) 2018, s. 579–591.
- Pappila, Minna – Leskinen, Paula – Salokannel, Veera, Ekologisten kompensatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI* 2023, s. 168–213.
- Patterson, J. – Schulz, K. – Vervoort, J. – Van Der Hel, S. – Widerberg, O. – Adler, C. – Hurlbert, M. – Anderton, K. – Sethi, M. – Barau, A., Exploring the governance and politics of transformations towards sustainability. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 24 2017, s. 1–16.

- Patterson, J. – Soinen, N. – Collier, M. – Raymond, C., Finding feasible action towards urban transformations. *Nature Urban Sustainability* 1(1) 2021 osoitteessa <https://doi.org/10.1038/s42949-021-00029-7>.
- Raworth, Kate, Why it's time for Doughnut Economics. *IPPR Progressive Review* 24(3) 2017, s. 216–222 osoitteessa <https://doi.org/10.1111/newe.12058>.
- Richardson, Catherine – Steffen, Will – Lucht, Wolfgang – Bendtsen, Jørgen – Cornell, Sarah E. – Donges, Jonathan F. – Druke, Markus – Fetzer, Ingo – Bala, Govindasamy – von Bloh, Werner – Feulner, Georg – Fiedler, Stephanie – Gerten, Dieter – Gleeson, Tom – Hofmann, Matthias – Huiskamp, Willem – Kummu, Matti – Mohan, Chinchu – Nogués-Bravo, David – Petri, Stefan – Porkka, Miina – Rahmstorf, Stefan – Schaphoff, Sibyll – Thonicke, Kirsten – Tobian, Arne – Virkki, Vili – Wang-Erlandsson, Lan – Weber, Lisa – Rockström, Johan, Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances* 9(37) 2023 osoitteessa <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>.
- Righettini, Maria Stella – Lizzi, Renata, How scholars break down “policy coherence”: The impact of sustainable development global agendas on academic literature. *Environmental Policy and Governance* 32(2) 2022, s. 98–109.
- Ristimäki, Mika – Kalenoja, Hanna – Tiitu, Maija, Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vyöhykkeiden kriteerit, alueprofiilit ja liikkumistottumukset. *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja* 15/2011.
- Romppanen, Seita – Huhta, Kaisa – Honkonen, Tuula – Belinskij, Antti, Ilmastovaikutukset ympäristönsuojelulaisissa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV* 2021, s. 217–257.
- Salet, Willem, *Public Norms and Aspirations. The Turn to Institutions in Action*. Routledge 2018.
- Salvia, Monica – Reckien, Diana – Pietrapertosa, Filomena – Eckersley, Peter – Spyridaki, Niki-Artemis – Krook-Riekkola, Anna – Olazabal, Marta – Hurtado, Sonia De Gregorio – Simoes, Sofia G. – Geneletti, Davide – Vigiú, Vincent, Will climate mitigation ambitions lead to carbon neutrality? An analysis of the local-level plans of 327 cities in the EU. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 135(1) 2021, 110253.
- Schipper, E. L. F. – Revi, A. – Preston, B. L. – Carr, E. R. – Eriksen, S. H. – Fernandez-Carril, L. R. – Glavovic, B. C. – Hilmi, N. J. M. – Ley, D. – Mukerji, R. – Muylaert de Araujo, M. S. – Perez, R. – Rose, S. K. – Singh, P. K., Climate Resilient Development Pathways, s. 2655–2807 teoksessa H.-O. Pörtner – D. C. Roberts – M. Tignor – E. S. Poloczanska – K. Mintenbeck – A. Alegría – M. Craig – S. Langsdorf – S. Löschke – V. Möller – A. Okem – B. Rama (eds), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press 2023 osoitteessa <https://doi.org/10.1017/9781009325844.027>.
- Silfver, Tarja – Aakkula, Jyrki – Haakana, Markus – Haikarainen, Soili – Hirvelä, Hannu – Hynynen, Jari – Mikola, Juha – Mutanen, Antti – Myllykangas, Jukka-Pekka – Ollila, Paula – Salminen, Hannu – Tuomainen, Tarja – Viitanen, Jari – Vikfors, Sofia – Wall, Antti, Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman skenaariotarkastelun päivitys. *Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus* 4/2024.
- Soinen, Niko – Raymond, Christopher M. – Tuomisto, Hanna ym., Bridge over troubled water: managing compatibility and conflict among thought collectives in sustainability

- science. Sustainability Science 17 2021, s. 27–44 osoitteessa <https://doi.org/10.1007/s11625-021-01068-w>.
- Soininen, Niko – Romppanen, Seita – Huhta, Kaisa – Belinskij, Antti, A Brake or an Accelerator? The Role of Law in Sustainability Transitions. Environmental Innovation and Societal Transitions 41 2021.
- Soininen, Niko – Juhola, Sirkku – Kahiluoto, Helena – Korhonen-Kurki, Kaisa – Salomaa, Anna, Kestävyystiiden muutosteorioiden, s. 107–131 teoksessa Tarja Halonen – Kaisa Korhonen-Kurki – Jari Niemelä – Janna Pietikäinen (toim.), Kestävyyden avaimet: kestävyystiiden keinoin ihmisen ja luonnon yhteisöön. Gaudeamus 2022.
- Steffen, Will – Richardson, Katherine – Rockström, Johan – Cornell, Sarah E. – Fetzer, Ingo – Bennett, Elena M. – Biggs, Reinette – Carpenter, Stephen R. – de Vries, Wim – de Wit, Cynthia A. – Folke, Carl – Gerten, Dieter – Heinke, Jens – Mace, Georgina M. – Persson, Linn M. – Ramanathan, Veerabhadran – Reyers, Belinda – Sörlin, Sverker, Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. Science 2015 osoitteessa <https://doi.org/10.1126/science.1259855>.
- Torre-Schaub, Marta, Dynamics, Prospects, and Trends in Climate Change Litigation Making Climate Change Emergency a Priority in France. German Law Journal 22 2021, s. 1445–1458 osoitteessa <https://doi.org/10.1017/glj.2021.86>.
- Tuori, Kaarlo, Critical Legal Positivism. Routledge 2017.
- Valtioneuvosto, Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.
- Vatilo, Matti – Mattila, Hanna – Jalasto, Petri, Edunvalvonnasta yhteisen hyvän tavoitteeseen. MAL-sopimusmenettelyn arviointi- ja kehittämiselvitys 2022. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:47.
- Wagenaar, Hendrik, "Knowing" the Rules: Administrative Work as Practice. Public Administration Review 64(6) 2004, s. 643–655.
- Weber, Robert Philip, Basic content analysis. SAGE Publications 1990 osoitteessa <https://doi.org/10.4135/9781412983488>.
- World Commission on Environment and Development, Our Common Future. Oxford University Press 1987.
- Ympäristöministeriö, Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus. Näkökulmia kuntakaavoitukseen. Suomen ympäristö 3/2015.
- Ympäristöministeriö, Luonnon hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistamisesta. https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd (vierailtu 15.1.2024).

Virallislähteet

Suomi

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta 135/1989 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta 101/1998 vp.

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 102/2008 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi 59/2009 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Liikennevirastosta ja Liikenteen turvallisuusvirastosta 142/2009 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi 82/2014 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 334/2014 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta 148/2015 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 45/2018 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi 27/2022 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi 139/2022 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta 239/2022 vp.
Eduskunnan vastaus EV 60/2022 vp – HE 27/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.
VNS 2/2021 vp. Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta vuosille 2021–2032.
YmVL 11/2008 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto ympäristöministeriön selvityksestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

Eurooppa

- COM(2013) 913 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Tavoitteena kilpailukykyinen ja resurssitehokas kaupunkiliikenne.
- COM(2021) 812 final. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetuksen (EU) 2021/1153 ja asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 1315/2013 kumoamisesta.
- ESPON, COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016–2018. Final Report – Additional Volume 1 Comparative tables. ESPON 2018.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KHO 1993 A 40
KHO 2004:64
KHO 10.3.2005 t. 515 (LRS)
KHO 2010:32
KHO 2.3.2011 t. 540 (LRS)
KHO 2012:6
KHO 2012:67
KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS)
KHO 2013:22
KHO 2014:54
KHO 2017:31
KHO 2017:169
KHO 2018:151
KHO 2020:26
KHO 2020:83
KHO 2020:84
KHO 2020:85
KHO 2020:93
KHO 2022:56
KHO 2023:57
KHO 2023:62
KHO 2023:89
KHO 2023:128
KHO 2024:16

LYHENTEET

A	asetus
AluekehittämisL	laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 756/2021
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ELYL	laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009
EU	Euroopan unioni
EV	eduskunnan vastaus
HE	hallituksen esitys
IlmastoL	ilmastolaki 423/2022
KHO	korkein hallinto-oikeus
k-m ²	kerrosneliömetri
KUUMA-kunnat	Pääkaupunkiseudun ympärillä oleva alue. KUUMA-seudun kunnat ovat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.
L	laki
LjMTL	laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005
MAL-sopimus	maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PääväyläA	pääväyläasetus 933/2018
RakL	rakennuslaki 370/1958
RaL	rakentamislaki 751/2023
RataL	ratalaki 110/2007
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan, kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma
t.	taltio
TEN-T	Trans-European Transport Network
VAT	valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
VNS	valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YM	ympäristöministeriö
YmVL	ympäristövaliokunta
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014

GROWTH OR SUSTAINABILITY? THE LEGISLATION AND PRACTICES OF LAND USE AND TRANSPORT PLANNING IN THE CLIMATE RESILIENCE OF FINNISH CITIES

Climate change and other global environmental challenges – interconnected in different ways – are increasingly framing all societal debate and decision-making. The requirement to promote climate sustainability (climate change mitigation and adaptation) in land use planning and transport planning is of utmost importance because these planning tools can have a significant impact on both carbon dioxide emissions and the adaptation of communities to the impacts of climate change.

This study examines the norms and practices of Finnish land use and transport planning from a climate sustainability perspective. The aim is to find out what legal and administrative barriers and opportunities municipalities and government authorities have to promote climate sustainability goals in this planning system, which consists of many levels and sectors of government. Theories on multi-level governance and policy coherence have highlighted the various obstacles of achieving policy objectives in these kinds of settings.

The study uses both legal analysis and empirical methods in order to carry out this research task. Our research questions include: what kinds of opportunities and obstacles does the legislation on land use and transport planning provide for the sustainable climate transformation of cities (*de lege lata*), what kinds of opportunities and obstacles do the administrative practices of land use and transport planning include from the point of view of urban climate sustainability (*de facto*), and how could this legal and administrative framework be improved to better promote sustainable climate transformation (*de lege ferenda*)?

We find that, on the level of objectives, the framework as a whole is quite coherent with the general objectives of the legislation acknowledging sustainability goals. The different authorities within the framework, too, all recognise climate sustainability as a common goal and aim to promote it in their planning and other administrative tasks. However, on the level of concrete planning instruments, other factors often take precedence over climate sustainability goals, both in legislation and in the political discretion abundant in the system. As a result, the system as a whole is not particularly well-equipped to promote sustainable mobility transformation, even if it may seem that way on the surface. The policy coherence seems to be somewhat superficial.