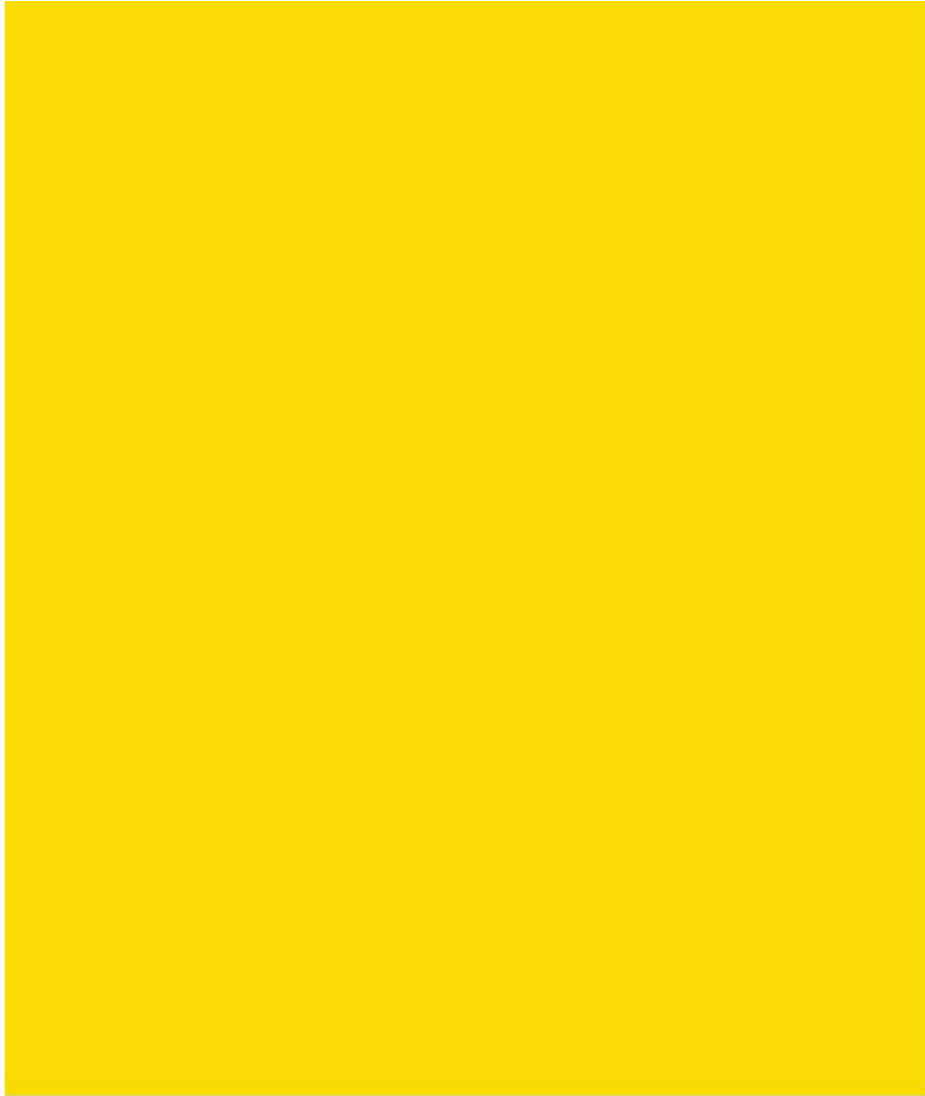




Pohjois-Savon liitto  
Regional Council of Pohjois-Savo



## 5. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset

24.2.2020

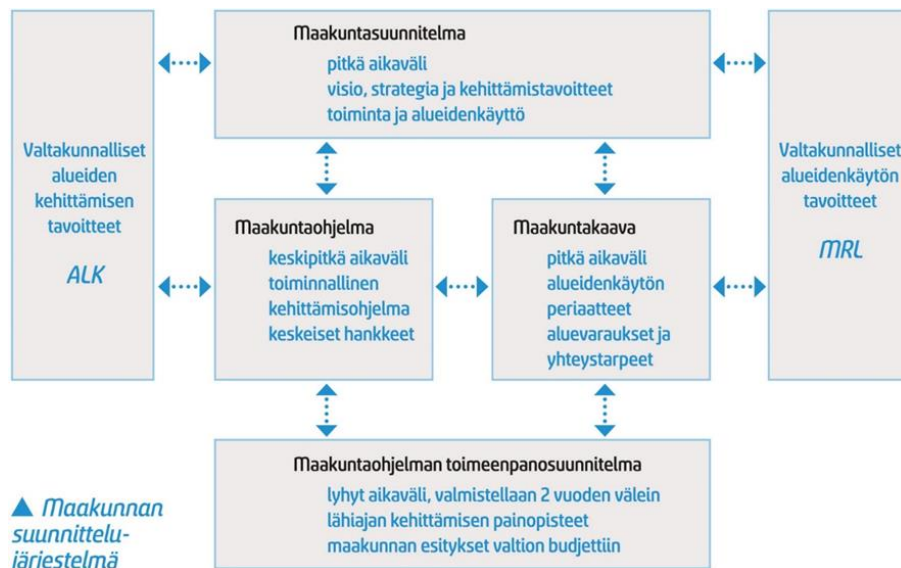
## Esipuhe

Tämä maakuntakaavan oikeusvaikutuksista kertova asiakirja liittyy maakunnan kaavoituskatsaukseen. Vuoden 2020 kaavoituskatsausta päätettiin edelleen keventää ja vuodesta toiseen muuttumattomana säilyvät osat, kuten maakuntakaavan suhde kaavoitusjärjestelmään ja oikeusvaikutukset sekä maakuntakaavan tulintaan liittyvät asiat, kerrotaan erillisessä asiakirjassa liiton nettisivulla.

## 5.1 Maakuntakaavan oikeusvaikutukset

### 5.1.1 Maakunnan suunnittelu

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain (25§) mukaan maakuntasuunnitelma, alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Maakuntasuunnitelmassa esitetään tavoitteet maakuntakaavalle ja maakunnan kehittämisohjelmalle. Pohjois-Savon maakuntasuunnitelma 2040 ja maakuntaohjelma 2018-2021 on hyväksytty maakuntavaltuustossa 2017.



### 5.1.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Uudistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulivat voimaan 1.4.2018. Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa sekä valtion viranomaisten toiminnassa on edistettävä niiden toteuttamista (MRL 24 §). Maakunnan suunnittelu, erityisesti maakuntakaavoitus on ensisijainen suunnittelumuoto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnissa. Maakuntakaavassa valtakunnalliset tavoitteet tulee sovittaa yhteen niin maakunnallisten kuin paikallistenkin tavoitteiden kanssa.

Uudistettujen alueidenkäyttötavoitteiden avulla taitetaan yhdyskuntien ja liikenteen päästöjä, turvataan luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriympäristön arvoja sekä parannetaan elinkeinojen uudistumismahdollisuuksia. Niillä myös sopeudutaan ilmastonmuutoksen seurauksiin ja sään ääri-ilmiöihin. Tavoitteena on vähähiilinen yhteiskunta. Tavoitteita nyt vähemmän; 17 aiemman 70 sijaan. **Uudistetut tavoitteet jakautuvat viiteen kokonaisuuteen:**

- **Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen**

Edistetään koko maan monikeskuksista, verkottuvaa ja hyviin yhteyksiin perustuvaa aluerakennetta, ja tuetaan eri alueiden elinvoimaa ja vahvuusien hyödyntämistä. Luodaan edellytykset elinkeino- ja yritystoiminnan kehittämiselle sekä väestökehityksen edellyttämälle riittäväälle ja monipuoliselle asuntotuotannolle.

Luodaan edellytykset vähähiiliselle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen. Suurilla kaupunkiseuduilla vahvistetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä.

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

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

- **Tehokas liikennejärjestelmä**

Edistetään valtakunnallisen liikennejärjestelmän toimivuutta ja taloudellisuutta kehittämällä ensisijaisesti olemassa olevia liikenneyhteyksiä ja verkostoja sekä varmistamalla edellytykset eri liikennemuotojen ja -palvelujen yhteiskäyttöön perustuville matka- ja kuljetusketjuille sekä tavara- ja henkilöliikenteen solmukohtien toimivuudelle.

Turvataan kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien liikenne- ja viestintäyhteyksien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien satamien, lentoasemien ja rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet.

- **Terveellinen ja turvallinen elinympäristö**

Varaudutaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin.

Ehkäistään melusta, värinästä ja huonosta ilmanlaadusta aiheutuvia ympäristö- ja terveyshaittoja.

Haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille jätetään riittävän suuri etäisyys, tai riskit hallitaan muulla tavoin.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset, kemikaaliratapihat ja vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyratapihat sijoitetaan riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

Otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.

- **Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat**  
Huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta.

Edistetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä.

Huolehditaan virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden riittävydestä sekä viheralueverkoston jatkuvuudesta.

Luodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä. Huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden sekä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä.

- **Uusiutumiskykyinen energiahuolto**

Varaudutaan uusiutuvan energian tuotannon ja sen edellyttämien logististen ratkaisujen tarpeisiin. Tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin.

Turvataan valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävien voimajohtojen ja kaukokuljettamiseen tarvittavien kaasuputkien linjaukset ja niiden toteuttamismahdollisuudet. Voimajohtolinjauksissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.

Pääsääntöisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät kuntien alueidenkäytön suunnitteluun maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta sen jälkeen, kun ne on asianmukaisesti määritelty maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavassa tavoitteet otetaan huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää. Jos alueidenkäyttöä tai alueidenkäytön suunnittelua koskevia tavoitteita ei ole määritelty maakuntakaavoituksessa, ne otetaan huomioon suoraan kuntien kaavoituksessa.

### 5.1.3 Maakuntakaavan toteutuminen yksityiskohtaisella kaavoituksella

#### Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomais-toimintaan (maankäyttö- ja rakennuslaki 32 §)

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettujen kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maakuntakaava laaditaan yleispiirteisenä suunnitelmana, jossa painotetaan maakunnallisia maankäyttötarpeita. Tämän vuoksi suunnittelun pohjana oleva selvitystyö on myös yleispiirteistä, joten maakuntakaavan maankäyttöratkaisuja, kaavamerkintöjä ja kaavamääräyksiä on myös tulkittava yleispiirteisesti maakuntakaavan esitysmittakaavan mukaisesti. Maakuntakaavan esittämistävasta riippumatta kaikki maakuntakaavassa esitettävät maankäyttöratkaisut on tarkoitettu täsmentymään vasta yksityiskohtaisemman suunnittelun tai lupamenettelyn yhteydessä. Maakuntakaavoituksessa korostuu maakunnan kehittäminen.

#### Ohjausvaikutus yleis- ja asemakaavoihin

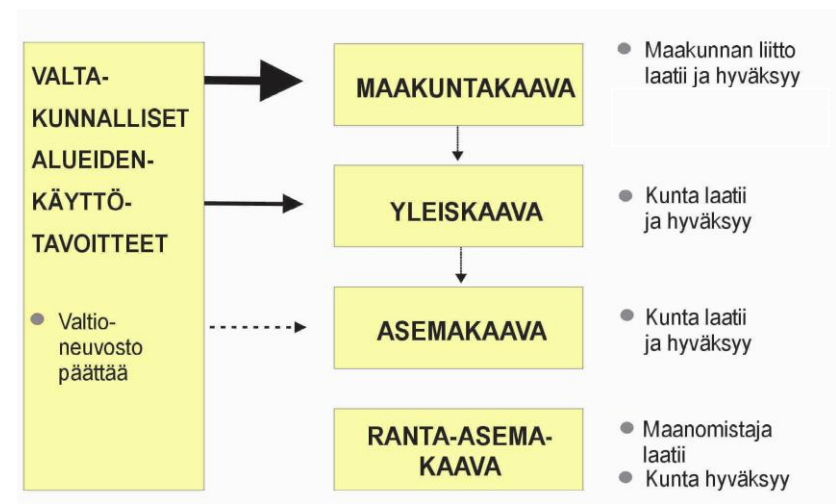
Maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen maakuntakaava sallii kaavajärjestelmän sisällä tarkoituksenmukaisen joustavuuden. Maakuntakaavassa esitetyt valtakunnallisista, maakunnallisista ja seudullisista lähtökohdista määritellyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kunnan kaavasunnittelussa.

Toisaalta maakuntakaavan ohjeena oleminen edellyttää maakuntakaavan keskeisten periaatteiden ja maankäyttöratkaisujen välittymistä kuntakaavoitukseen. Muussa tapauksessa maakuntakaava ei ole ollut lain

tarkoittamassa mielessä ohjeena yksityiskohtaisempia kaavoja laadittaessa tai muutettaessa.

Maakuntakaava ei ole voimassa yksityiskohtaisemman oikeusvaikutteisen kaavan alueella muutoin kuin näiden kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Yksityiskohtaisempien kaavojen eli kuntakaavojen pinta-alan laajentuessa maakuntakaavan välittömän ohjausvaikutuksen pinta-ala supistuu. Kuitenkin on katsottava, että suoritettaessa kuntakaavojen ajanmukaisuusarviointia, maakuntakaavassa osoitettu uusi maankäyttöratkaisu on keskeinen kriteeri ajanmukaisuutta arvioitaessa.

Normaalin kaavahierarkian mukaan oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa asemakaavaa MRL 42 §:n mukaisesti. On kuitenkin mahdollista, että maakuntakaavan alueelle ei laadita yleiskaavaa, jolloin maakuntakaava ohjaa suoraan asemakaavoitusta. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa otettava huomioon maakuntakaavan lisäksi MRL 54.4 §:n mukaan soveltuvin osin myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksesta säädetään.



## 5.2 Maakuntakaavan joustaminen

Maakuntakaavalla pyritään entistä enemmän tukemaan maakunnan kehittämisedellytyksiä, mikä edellyttää maakuntakaavalta riittävää joustavuutta. Joustaminen voi koskea sekä aluevarauksia että kaavamääräyksiä. Maakuntakaavan joustamista voidaan tarkastella kolmitasoisesti:

### I Maakuntakaavan täsmentyminen

Kaavajärjestelmän peruseriaatteena on, että yleispiirteisempää maankäyttösuunnitelmaa täsmennetään yksityiskohtaisemman suunnitelman yhteydessä. Maakuntakaavassa esitetyn maankäyttöratkaisun tulee täsmentyä kuntakaavoituksessa. Kyseessä on siten kaavajärjestelmään kuuluva perusominaisuus, ei varsinainen joustaminen.

### II Hyväksyttävä eroavuus maakuntakaavaan

Maakuntakaavassa esitettyjen aluevarausten laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavassa muuttaa tai aluevarauksesta voidaan myös luopua edellyttäen, että maakuntakaavan tavoite ei muutu. Poikettaessa maakuntakaavassa osoitetusta maankäytöstä on maakuntakaavan tavoite turvattava samassa kaavassa, jossa poikkeaminen tehdään. Maakuntakaavasta poikkeamista tulee perustella kaavaselostuksessa. Hyväksyttävä eroavuus ei voi kuitenkaan tarkoittaa maakuntakaavan keskeisistä periaatteista poikkeamista. Poikkeaminen maakuntakaavassa osoitetusta valtakunnallisesta alueidenkäyttötavoitteesta on aina katsottava poikkeamiseksi myös maakuntakaavan keskeisestä periaatteesta.

Rakennus- ja luonnonsuojelukohteiden osalta maakuntakaavan suojelutavoitteiden tulkinta on tiukkaa, mutta aluevarausmerkinnät tulkitaan näissäkin tapauksissa yleispiirteisesti. Samoin eri väylien ja verkkojen, kuten liikenne- ja energiaverkkojen, osalta yhteystarpeiden tulkinta on tiukkaa, sitä vastoin sijainti voi vaihdella maakuntakaavassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Kaavassa esitetyn käyttötarkoituksen muuttaminen on mahdollista edellyttäen, että uusi käyttötarkoitus toteuttaa maakuntakaavassa esitettyä tavoitetta. Käyttötarkoituksen muutoksesta ei sitä vastoin ole kyse, jos maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen sanottua maankäyttöluokkaa ei ole voitu maakuntakaavassa edes esittää. Kyseessä voi olla esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisen alueen osan täsmentyminen kuntakaavassa

talouskeskuksen alueeksi, jolloin kyseessä on vain normaali maakuntakaavan täsmentyminen.

Maakuntakaavasta poikkeamisista on hyvä neuvotella maakunnan liiton kanssa.

### III Maakuntakaavan muuttamista edellyttävä ratkaisu

Maakuntakaavan kanssa ristiriidassa olevaa kaavaratkaisua ei voida toteuttaa ilman, että sitä ennen maakuntakaava muutetaan. Mitä merkittävämstä kaava-asiasta on kyse, sitä varmemmin ristiriita nousee joustamisen esteeksi.

Kaavaratkaisun voidaan katsoa olevan ristiriidassa maakuntakaavan kanssa, mikäli kyseessä ei ole edellisessä kohdassa tarkoitettu perusteltu hyväksyttävä eroavuus maakuntakaavasta.

### 5.2.1 Maakuntakaavan toteuttaminen

Maakuntakaava toteutuu toisaalta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen ohjausvaikutuksensa kautta ja toisaalta viranomaisia koskevan maakuntakaavan toteuttamisvelvoitteen ja muihin lakeihin liittyvän huomioonottamisvelvoitteen kautta.

#### Maakuntakaavan toteutuminen viranomaispäätöksin

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että viranomaiset ottavat maakuntakaavan huomioon alueiden käyttöä koskevien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamispäätöksiä tehtäessä ja pyrkivät edistämään kaavan toteuttamista. Lisäksi viranomaisten on katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Maakuntakaavan edistämismuutokset koskee kaikkia sellaisia valtion ja kunnan viranomaisia, joilla on alueiden käyttöön liittyviä suunnittelu- tai toteuttamistehtäviä. Sama koskee myös valtion liikelaitoksiksi organisoituja viranomaisia. Edelleen velvoite koskee myös kuntaa kaavoitustoimen hoitajana.

Jo suunnitteluvaiheessa on maakuntakaava otettava huomioon, mikä tarkoittaa suunnitelmien toteuttamista maakuntakaavan yleispiirteisyyden rajoissa. Tällä tavoin maakuntakaavan oikeusvaikutukset kytketään eri

hallinnonalojen toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Velvollisuus maakuntakaavan toteuttamisen edistämiseen vaatii näiltä tahoilta myös vahvempaa sitoutumista kaavan tavoitteisiin. Maakuntakaavasta poikkeavien uusien kilpailevien vaihtoehtojen toteuttaminen on vastoin edistämiselveloitetta.

Mikäli hankkeen suunnittelun yhteydessä käy ilmi, että maakuntakaavassa esitetty vaihtoehto ei ole enää ajan tasalla, ratkaisu tilanteeseen on haettava maakuntakaavaa muuttamalla. Viranomaisvaikutuksen johdosta on muutoinkin tärkeää, että maakuntakaava pysyy ajan tasalla.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus ei ole MRL 32.3 §:n mukaisesti voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella. Maakuntakaava on kuitenkin keskeinen kriteeri arvioitaessa yleiskaavan ja asemakaavan ajanmukaisuutta ja voi näin ollen johtaa tarpeeseen muuttaa kyseisiä kaavoja. Lisäksi on huomattava, että vaikka maakuntakaava ei ole voimassa yleiskaavan alueella, se on ohjannut yleiskaavan laatimista ja viranomaisten on MRL 42.2 §:n mukaan suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä katsottava, ettei toimenpiteellä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Monet teknisen huollon järjestelyt ja virkistysalueet voivat sijoittua alueille, joilla ei ole kuntakaavaa. Tällöin toteuttaminen ja sen mahdollisesti edellyttämä lunastusoikeuden käyttö perustuu maakuntakaavaan.

#### **Maakuntakaavan suhde muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon**

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäytön suunnittelu on otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämistä siten kuin erityislaissa säädetään. Tässä suhteessa keskeisimpiä erityislakeja ovat maantielaki, ratalaki, maaineslaki, vesilaki ja metsälaki. Luonnonsuojelulaki ja muinaismuistolaki on vielä otettava erikseen huomioon MRL 197 §:n mukaisesti. Energiaverkot toteutetaan yleensä lunastuslakien perusteella.

Vaatimus maakuntakaavan huomioon ottamisesta viranomaisten päätöksenteossa vaihtelee lainsäädännön alasta riippuen. Erityislainsäädännön merkitys on suuri maakuntakaavan toteuttamisessa, mikäli erityislaissa on tyhjentävästi säädelty sen suhde maankäytön suunnitteluun. Mikäli säätely on väljää, maankäyttö- ja rakennuslain merkitys kasvaa. Kuitenkin on

huomattava, että sen jälkeen, kun maakuntakaava on vahvistunut alueelle, viranomaisten on erityislakeja soveltaessaan MRL 32.2 §:n mukaisesti otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Viranomaisten on sopeutettava maakunnallista alueiden käyttöä koskevat ratkaisut maakuntakaavaan. Seuraavalla sivulla on esitetty keskeisimpien nykyisten maakuntakaavan aluevarausten toteuttaminen eri lainsäädännön, vastuuviranomaisten ja menettelyjen osalta.

Aluevaraus	Keskeisin säädös	Viranomainen	Lupa/menettely
Taajamatoimintojen alueet (A1)	MRL	kunta	kaavoitus
Kaupan merkinnät	MRL	kunta	kaavoitus
Teollisuustoimintojen alueet (T)	ympäristönsuojelulaki	kunta/AVI	ympäristölupa
Virkistysalueet (VL, VR)	MRL/maastoliikennelaki/ulkoilulaki	kunta/ ELY-keskus	kaavoitus/ ulkoilureittisuunnitelma / -toimitus
Harju- ja kallioalueet (MY1, ge, EO/EO2)	maa-aineslaki	kunta	maa-aineslupa, ottamissuunnitelma
Turvetuotantoalueet (EO1)	ympäristönsuojelulaki	AVI	ympäristölupa
Kaivostoimintojen alueet (EK)	kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, YVA-laki	Tukes/TEM/AVI	kaivospiirihakemus, ympäristölupa
Luonnonsuojelunalueet (SL)	luonnonsuojelulaki	ELY-keskus	rauhoidus
Suojelunalueet (S1)	vesilaki	AVI	vesilain mukainen lupa
Metsätalousalueet (MY)	metsälaki	ELY-keskus/ Metsäkeskus	metsätaloussuunn./ metsänkäyttöilmoitus
Matkailupalveluiden alueet (RM)	MRL	kunta	kaavoitus
Jätteenkäsittelyalueet (EJ)	ympäristönsuojelulaki	AVI	ympäristölupa

Aluevaraus	Keskeisin säädös	Viranomainen	Lupa/menettely
Satamat/laiturit (lv)	vesilaki	AVI	vesilain mukainen lupa
Uiton toimipaikat (lu)	vesilaki	AVI	vesilain mukainen lupa
Jäteveden puhdistamo (j)	ympäristönsuojelulaki	AVI	ympäristölupa
Pohjavesialue (pv1)	ympäristönsuojelulaki	ELY-keskus	Pohjavesialue
Maisema-alue (MA1-v, MA1)	MRL/metsälaki	kunta/ metsäkeskus/ ELY-keskus	rakennuslupa/ kaavoitus/ metsänkäyttöilmoitus/ avustuspäätös
Kulttuuriympäristön kannalta tärkeä alue (MA1-v, MA1)	MRL	kunta/ELY-keskus	rakennuslupa/kaavoitus/avustuspäätös
Muinaismuisto (sm)	muinaismuistolaki	Museovirasto	rauhoidus
Rakennussuojelukohde (SR)	MRL/rakennussuojelulaki	kunta/ELY-keskus	kaavoitus/suojelupäätös/-avustuspäätös
Vesiväylät ja -reitit	vesilaki	ELY-keskus/ AVI/kunta	vesilain mukainen lupa
Ulkoilureitit	maastoliikennelaki/ulkoilulaki	kunta / ELY-keskus	ulkoilureittisuunnitelma/ toimitus
Tiet	maantielaki	ELY-keskus/ Väylä-virasto/ LVM	yleis- ja tiesuunnitelmat
Voimansiirtolinjat	sähköm.l./lunastuslaki	TEM/ Maanmittauslaitos	toimitus