

VNS 2/2000 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 26.5.2000

Kansikuva: Mantsi Rapeli

Taitto: Ainoliisa Miettinen

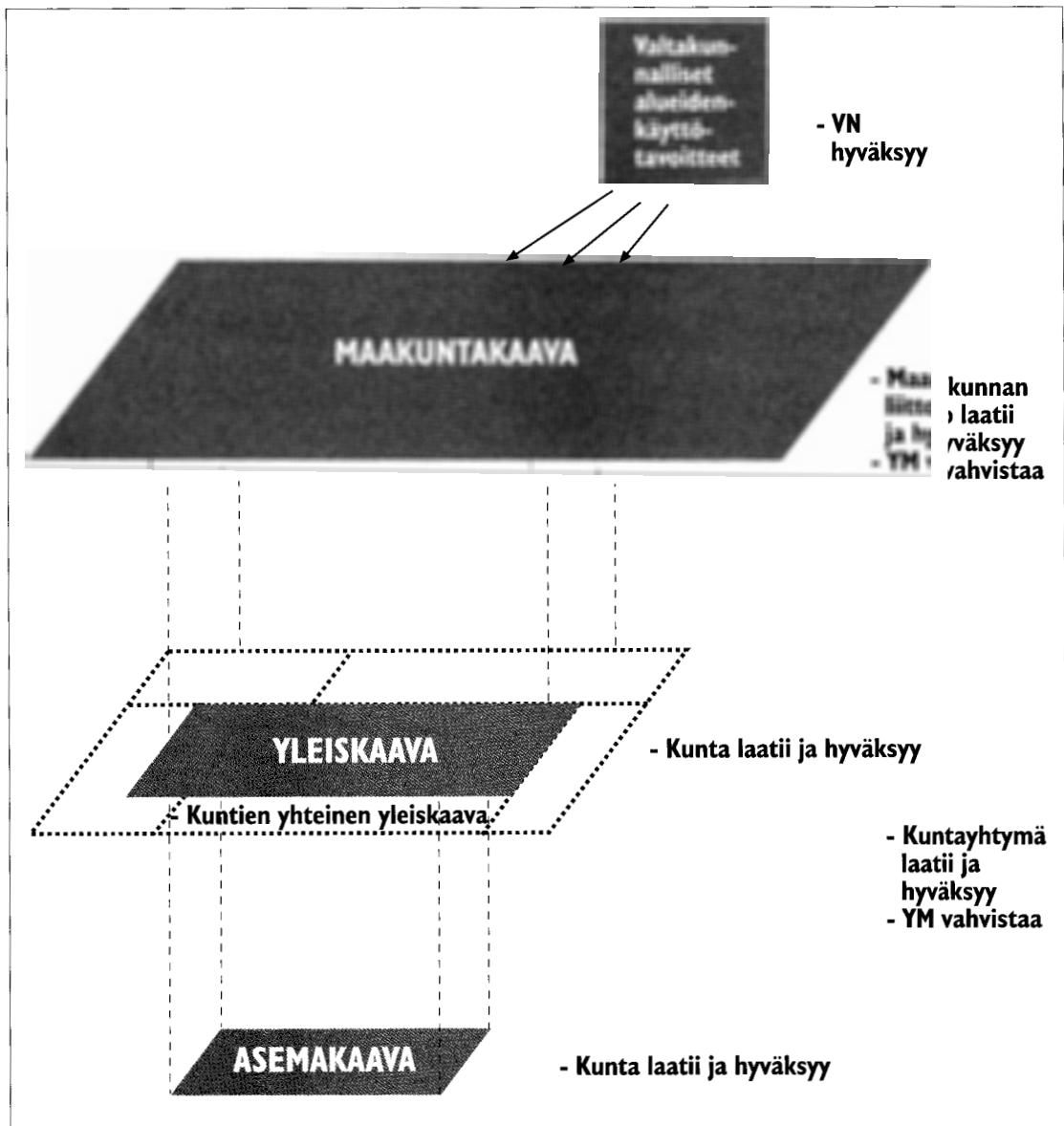
ISBN 951-731-221-0

Oy Edita Ab, Helsinki 2000

Sisältö

Johdanto	5
1 Alueidenkäytön nykytila ja kehitysnäkymät	7
1.1 Yhteiskuntakehitys vaikuttaa alueidenkäyttöön	7
1.2 Aluerakenne	8
1.3 Yhdyskuntarakenne	12
1.4 Elinympäristön laatu	16
1.5 Maisemat ja kulttuuriympäristöt	19
1.6 Luonnonarvot	22
1.7 Luonnon virkistyskäyttö	26
1.8 Luonnonvarojen kestävä käyttö	29
1.9 Yhteysverkostot	33
1.10 Energiahuollon ja erityistoimintojen alueet	37
1.11 Helsingin seutu	40
1.12 Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet	42
2 Tavoitteiden lähtökohdat	45
2.1 Tavoitteiden oikeusperusta	45
2.2 Tavoitteiden suhde muuhun lainsäädäntöön	45
2.3 Tavoitteiden rajaus	46
2.4 Tavoitteiden merkitys kansainvälisten sopimusten toimeenpanossa	47
2.5 Tavoitteiden kytkentä Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivoihin	48
3 Alustava ehdotus tavoitteiksi	51
3.1 Johdanto	51
3.2 Tavoitteiden oikeusvaikutukset	52
3.3 Toimiva aluerakenne	53
3.4 Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu	54
3.5 Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat	56
3.6 Toimivat yhteysverkostot	58
3.7 Helsingin seudun erityiskysymykset	60
3.8 Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet	60
4 Tavoitteiden toteuttamisen edistäminen	62
4.1 Alueidenkäytön suunnittelu	62
4.2 Valtion viranomaisten toiminta	63
4.3 Toteuttamisen seuranta	64
5 Tavoitteiden valmistelu ja vaikutusten arviointi	66
5.1 Valmisteluprosessi	66
5.2 Tavoitteiden vaikutukset	67
Tausta-aineisto	
Alueidenkäytön aiempia tavoitteenasetteluja	74
Kaavoituksen nykytila	77
Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutoksista	87
Kansainvälinen yhteistyö aluesuunnittelussa	102
Kansainväliset sopimukset	110
Valtakunnallinen ohjaus muissa maissa	113

Tausta-aineisto ei sisällä valtioneuvoston kannanottoja



Kuva 1. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä.

Johdanto

Selonteon tausta ja tarkoitus

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista alueidenkäytön ohjausjärjestelmää. Lain 22 §:n mukaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto.

Lain perustelujen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksen kannalta on perusteltua, että eduskunta voi keskustella ja ottaa kantaa niihin kysymyksiin, joita tavoitteet tulisivat koskemaan. Perustelujen mukaan tarkoituksena on, että eduskunnalle annetaan selonteko ennen kuin valtioneuvosto päättää tavoitteista.

Selonteon tarpeellisuudesta on käyty keskusteluja sekä eduskunnan että valtioneuvoston piirissä. Käytyjen keskustelujen jälkeen eduskunnan puhemiesneuvosto päätti, että valtioneuvoston tulisi antaa selonteko eduskunnalle ennen kuin se päättää tavoitteista.

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on valmisteltu alustava ehdotus ympäristöministeriön johdolla. Selonteon tarkoituksena on välittää eduskunnalle tietoa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perusteista, merkityksestä ja alustavasta sisällöstä, jotta eduskunta voi ottaa kantaa tavoitteisiin. Lisäksi selontekoon on koottu taustatietoja alueidenkäyttöön liittyvistä ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa ja päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sen jälkeen, kun selonteko on käsitelty eduskunnassa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osa alueidenkäytön ohjausta

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava.

Maakuntakaavalla ratkaistaan alueidenkäytön maakunnalliset kysymykset. Yleis- ja asemakaavoilla ohjataan kunnan alueidenkäyttöä.

Uusi laki lisäsi oleellisesti kuntien päätösvaltaa kaavoituksessa kuntakaavojen alistamisvelvollisuuden poistuessa. Jälkivalvonnan poistuminen korostaa kaavoituksen ennakko-ohjauksen merkitystä. Uuden lain toimivuus ja vaikuttavuus edellyttävät ennalta asetettuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka ohjaavat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua. Tavoitteiden ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa

valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteet antavat kaavoituksen ennakko-ohjaukselle sisällöllisen perustan valtakunnallisesti merkittävissä alueidenkäytön kysymyksissä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on osaltaan tukea ja edistää maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden ja laissa määriteltyjen alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista. Keskeisimpiä näistä tavoitteista ovat kestävä kehitys ja hyvä elinympäristö.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelussa on noudatettu lain kantavaa ajatusta päätösvallan siirrosta lähelle kansalaisia. Tavoitteissa tullaan ilmaisemaan valtioneuvoston näkemys valtakunnallisesti merkittävistä alueidenkäytön kysymyksistä, mutta ei oteta kantaa niiden ratkaisemiseen. Tavoitteet tulevat lain hengen mukaisesti konkritisoitaviksi ja ratkaistaviksi kuntien ja maakuntien suunnittelussa sekä valtion eri viranomaisten toiminnassa. Tällöin voidaan ottaa huomioon alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ja tarvittava yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa.

1 Alueidenkäytön nykytila ja kehitysnäkymät

1.1 Yhteiskuntakehitys vaikuttaa alueidenkäyttöön

Yleismaailmalliset kehityskulut heijastuvat alueidenkäyttöön

Yleismaailmalliset kehityskulut, erityisesti talouden ja ympäristön tilan muutokset, tuovat uusia haasteita kaikkien valtioiden toimiin. Talous- ja tuotantojärjestelmien murrokset muuttavat valtioiden ja talousalueiden toimintatapaa, alueellista rakennetta ja maankäyttöä.

Talouden toiminta ja ympäristön tilan muutokset liittyvät monin tavoin toisiinsa. Koko maapalloa koskevia ympäristöuhkia on tunnistettu useita. Maapallon laajuisen ympäristökysymyksen näkyvimpänä haasteena on ilmastonmuutoksen hallitseminen. Alueidenkäytön valinnoilla voidaan vaikuttaa taajamien yhdyskuntarakenteeseen ja energiankulutukseen sekä etenkin rakennusten lämmityksestä ja liikenteestä aiheutuvien päästöjen määrään. Toinen oleellinen yhteys ilmastonmuutokseen syntyy puistojen ja viheralueiden sekä laajojen kasvihuonekaasujen nieluina toimivien metsä- ja suoalueiden kautta. Luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen ja luonnon monipuolisuuden turvaaminen ovat myös alueidenkäyttöön liittyviä tavoitteita.

Muuttuvassa maailmassa Suomen on Euroopan unionin jäsenvaltiona turvattava asemansa koko Euroopan ja Itämeren kansojen yhteisössä ja huolehdittava maakuntien ja kaupunkien kilpailukyvyistä. Ympäristön laadusta huolehtiminen on paitsi ekologinen välttämättömyys niin myös osa alueiden kilpailukykyä. Viime vuosina ympäristön parantamishankkeet ovat saaneet laajenevaa huomiota aluepoliittisessa toiminnassa myös Suomessa EU:n tukipolitiikan myötä.

Kansalliset kehityskulut heijastuvat alueidenkäyttöön

Suomessa on vallalla kaksi erillistä mutta yhtäaikaista kehityskulkua. Yhtäältä aluerakenne keskittyy elinkeinotoimintojen kehityksen ja siitä seuraavan väestön muuttoliikkeen vuoksi ja toisaalta yhdyskuntarakenne hajautuu erityisesti kasvavilla seuduilla. Maassamme vielä käynnissä oleva kaupungistuminen ja sen voimistuminen 1990-luvun laskusuhdanteen jälkeen tuo kasvutaajamiin uutta väestöä samanaikaisesti, kun useat alueet menettävät väestöään.

Kasvavissa taajamissa väestön lisäys ja tietoteollisen tuotantotavan murros muuttavat yhdyskunnan rakennetta. Teolliset toiminnot vetäytyvät keskustoista ja rakentaminen sijoittuu yhä useammin jo rakennetun yhdyskunnan sisään. Suurimmissa kasvutaajamissa alueidenkäytön haasteena on rakennettujen alueiden lomaan sijoittuvan rakentamisen ja viheralueiden hyvä ja tasapainoinen toteutus. Kasvupaineiden vuoksi ympäristön terveellisyys ja turvallisuus, palvelut, rakentamisen inhimillinen mittakaava sekä kohtuullinen hintataso vaativat erityistä huomiota. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen edellyttää puistojen, viheralueiden ja luonnonalueiden jäsentynyttä suunnittelua ja kehittämistä sekä kulttuuriympäristön huomioon ottamista.

Kaupunkiseuduilla ja pienemmissä kasvutaajamissa, joissa mahdollisuutta sisäiseen kasvuun ei ole, ongelmana on kasvun suuntautuminen yhdyskuntarakennetta hajauttavasti kehävyöhykkeille ja haja-asutukseen lievealueille. Tämä lisää tarpeettomasti liikennetarvetta, kunnallistekniikan ja palvelujen kustannuksia sekä energiankulutusta ympäristöhaittoineen.

Maaseutualueilla rakennemuutosta pyritään hallitsemaan etsimällä poistuvien elinkeinotoimintojen tilalle korvaavia uusia toimeentulomahdollisuuksia. Oleellinen kysymys maaseutualueilla on taajama- ja kyläverkoston tukeminen sekä uusien, usein matkailuun ja virkistyskäyttöön liittyvien elinkeinotoimintojen sijoittuminen tasapainoisesti olemassa olevaan rakenteeseen nähden. Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen tulisi olla molempia alueita tukevaa, seudun aluetaloutta vahvistavaa ja kestäväen kehityksen vaatimukset huomioon ottavaa.

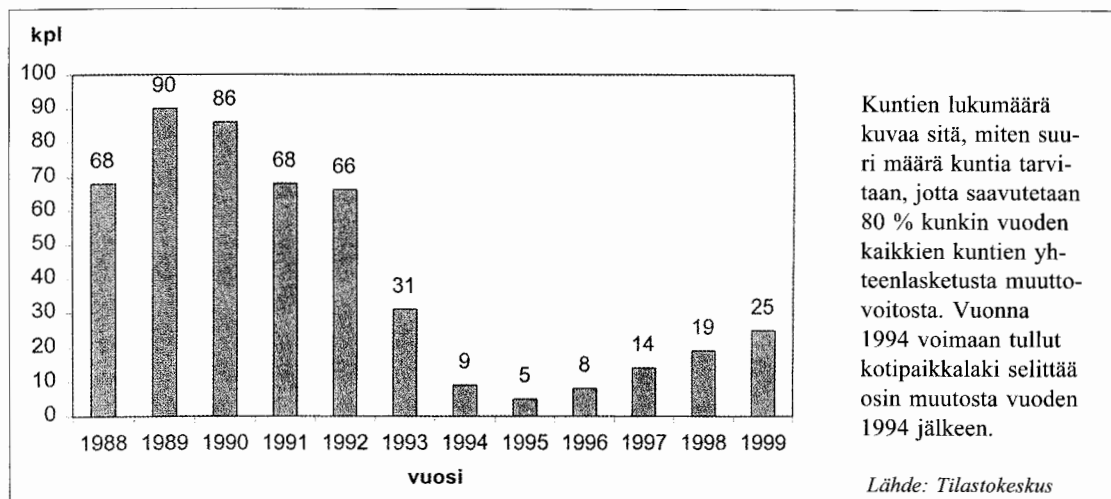
¹ Käsitteellisesti aluerakenne sisältää mm. kaupungit, muut taajamat, kylät ja haja-asutusalueet, erilaiset liikenteen väylät ja energiaverkostot, maa- ja metsätalouden, teollisuuden, palvelujen, energiantuotannon ja jätteenkäsittelyn alueet sekä luonnonresurssien sijainnin. Kunkin toiminnon aluevarauksia tarkastellaan itsenäisenä kokonaisuutena mutta myös suhteessa muiden toimintojen sijaintiin ja tarpeisiin. Aluerakennetta pyritään suunnittelemaan ensisijaisesti maakuntakaavoituksen avulla.

1.2 Aluerakenne¹

Väestökehitys vaikuttaa aluerakenteeseen

Kaupungistuminen liittyy maapallonlaajuiseen tuotantotapojen muutokseen ja jatkuu yhä Suomessakin. Suomessa ongelmallista on kaupungistumisen nopeus. Erityisesti itäisen ja pohjoisen Suomen alueiden elinkeinotoimintojen työvoimatarve on vähentynyt. Useat tutkimukset selittävät syyksi maaseudun elinkeinopohjan muutoksen. Sekä maa- että metsätalouden tuotanto ja jatkojalostus ovat koneellistuneet ja tuotantoyksiköt suurentuneet ja keskittyneet alueellisesti. Myös teollisuuden rakennemuutos on ollut nopeaa vaikuttaen teollisuusvaltaisten paikkakuntien kehitykseen.

Maassamuutto suuntautuu pääosin etelään ja vahvoille kaupunkiseuduille. Pääkaupunkiseutu sekä Tampereen, Turun ja Oulun seudut ovat olleet 1990-luvulla kasvualueita. Muita kasvualueita ovat olleet etelärannikon seudut, Helsingin ja Vaasan välisen linjan seudut sekä Jyvä-



Kuva 2. Kuntien lukumäärä, johon keskittyy 80 % kunkin vuoden muuttovoitosta.

kylän seutu. Muuttotappioalueita eivät ole enää vain maaseutualueet vaan myös monet taajamat ja kaupungit menettävät väestöään ja elinvoimansa.

Viime aikoina monien kasvavien alueiden muuttovoitto on painottunut nuoriin työntekijöihin ja opiskelukaikisiin. Työn ja opiskelun ohella muuton syynä on osaltaan myös kaupunkimaisen elämäntavan arvostuksen nousu. Työn, etätöiden tai elämäntapavalinnan pohjalta syntyvä muutto maaseudulle ei ole pystynyt toimimaan muuton pääsuunnan vastapainona.

Väestön muuttoliikettä ei voida hallita alueidenkäytön suunnittelun keinoin. Alueidenkäytön suunnittelulla huolehditaan siitä, että yhteiskunnan kehityksestä johtuvien kehityskulkujen vaikutukset alueidenkäyttöön ovat hallittavissa.

Muutto kasvualueille on niin voimakasta, että se aiheuttaa ongelmia vastaanottavissa kunnissa. Muuttoväestö aiheuttaa aluksi enemmän kustannuspaineita kuin tuo tuloja kunnille. Syntyy ongelmia palvelujen tarjoamisessa ja asuntotilanne heikkenee. Tämä aiheuttaa painetta rakentaa asuntoja ympäröiviin kuntiin. Vahvan seudullisen aluerakenteen ohjauksen puuttuessa reuna-alueille syntyy hallitsematonta hajarakentamista. Yhdyskuntarakenne hajoaa ja kaupungistumisen mahdollistama aluelouden kasvu hukkuu kasvaneisiin infrastruktuurin, palvelujen ja liikenteen kustannuksiin.

Kasvualueiden kehitystä voidaan hallita ohjaamalla nopea kasvu lievealueiden sijasta niitä ympäröiville liikenteellisesti edulliselle vyöhykkeille ja taajamiin. Tämän vuoksi tarvitaan näkemys aluerakenteel-

lisistä kehitysvyöhykkeistä ja niiden tavoitteellisesta taajamaverkostosta. Lisäksi tarvitaan näkemys maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutussuhteesta ja kylärakenteen tukemisesta.

Kehittämisyöhykkeissä ja kaupunkiverkostoissa on potentiaalia

Aluerakenteellisilla kehittämisyöhykkeillä tarkoitetaan yhteisiä piirteitä omaavia alueellisia kokonaisuuksia, joilla tunnistetaan yhteiset intressit. Kehittämisyöhyke voi olla kasvualue tai taantuva alue, jolla elinkeinoelämä, kunnat tai muut viranomaiset löytävät yhteisiä etuja ja ryhtyvät järjestäytyneeseen yhteistyöhön. Se voidaan muodostaa esimerkiksi yhtenevien luonnonolosuhteiden tai yhtenevän elinkeinopohjan ja sen kehityksen varaan. Vyöhykkeellä voidaan ryhtyä yhteiseen aluesuunnittelutyöhön esimerkiksi asuntorakentamisen, liiketilojen rakentamisen, liikennejärjestelmien, liikenneterminaalien tai matkailukohteiden ja matkailureitistöjen suunnittelussa ja markkinoinnissa.

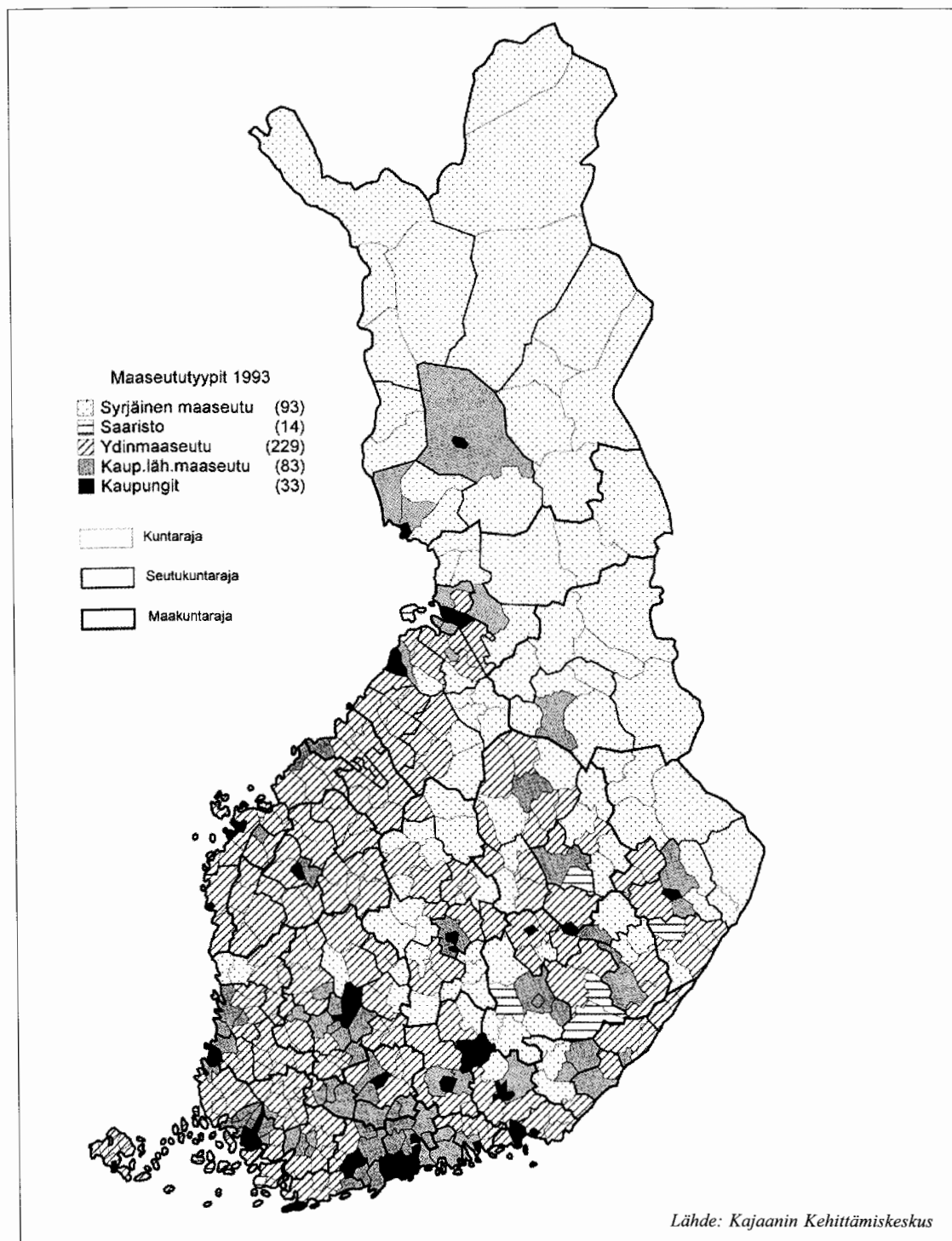
Kehittämisyöhykkeet voivat suurina rakenteina ulottua usean maakunnan alueelle tai jopa valtion rajan yli. Esimerkiksi Helsinki-Hämeenlinna-Tampere -akselin kaltainen alue voi toimia pääkaupunkiseudun kasvun vaihtoehtoalueena ja erityisesti kasvuhuippujen tasapainottajana. Toinen esimerkki on Oulun seudulta Ruotsin puolelle ulottuva ns. Perämeren kaari. Molempia vyöhykkeitä yhdistää vahvat liikenteen ja muun infrastruktuurin rakenteet, työssäkäynti sekä vakiintunut taloudellisen ja kulttuurisen yhteistyön traditio. Näitä molempia alueita on jo suunniteltu maakuntien yhteistyönä.

Kaupunkiverkoston muodostavat yhteistyö- ja työjakosuhteessa toimivat kaupungit. Kaupungit voivat verkostoitua esimerkiksi läheisen sijaintinsa takia ja pyrkiä saamaan taloustoimintaansa mittakaavaetuja. Ne voivat verkostoitua myös jonkin erikoistuneen toiminnan vuoksi, jolloin verkoston kaupungit voivat sijaita jopa eri mantereilla. Kaupunkiverkostot perustuvat usein ylimaakunnallisiin tai valtioiden rajat ylittäviin kehitysstrategioihin.

Kehitysvyöhykkeiden ja kaupunkiverkostojen tarjoama toimintakehys voi olla erityisen hyödyllinen maakunnan liittojen yhteistyölle alueiden välisen verkostoitumisen ja työnjaon edistämiseksi.

Kyläverkostot maaseudun aluerakenteen perustana

Maaseutualueiden kehitys on alueellisesti erilaistunutta. Maaseutu voidaan jakaa kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja syrjäiseen maaseutuun (kuva 3). Myös eteläisen Suomen ja laajojen väestötappioalueiden maaseudulla on erilaiset kehitysedellytykset. Rannikolla ja



Kuva 3. Maaseutualueiden sijoittuminen.

saaristossa maaseutuasutuksen kehityksen perusta poikkeaa sisämaan maaseutualueista.

Kaupunkiseutujen läheisen maaseudun kehitys kytkeytyy kaupunkien kehitykseen. Kaupungin työpaikat luovat toimeentulomahdollisuuksia ja kaupungin taloudellisella toiminnalla ja ostovoimalla on positiivisia heijastusvaikutuksia maaseudulle. Kaupunkien läheisellä maaseudulla on parhaat mahdollisuudet kyläverkoston kehittämiseen.

Ydinmaaseudulla painottuvat maa- ja metsätalous uusine tuotanto-suuntineen. Aluerakenteen kehittämällä voidaan tukea tuotantotoimintoja sekä maaseudun keskusten julkisten ja yksityisten palvelujen toimintaedellytyksiä. Elinkeinojen kehitykseen vaikuttavat kulttuuriympäristön arvot ja kohteet, joiden säilymistä ja kehitystä voidaan tukea alueidenkäytön keinoin.

Syrjäisen maaseudun alueidenkäytössä korostuvat lomailu, loma-asutus ja luontomatkailu. Useat luontomatkailuun tai vapaa-ajanviettoon liittyvät kohteet sijaitsevat etäällä kyläverkostosta ja mahdollinen rakentaminen muuttaa alueen rakennetta. Myös loma-asutus ja valtateiden varsien palvelurakentamisen kohteet muuttavat alueen rakennetta. Maakuntasuunnittelussa voidaan tutkia vanhan rakenteen hyödyntämismahdollisuuksia suhteessa uusiin toimintoihin. Aluesuunnittelun keinoin voidaan esimerkiksi tukea loma-asutuksen sijoittumista kylien alueille.

Asutuksen suuntaaminen kyliin ja taajamiin mahdollistaa riittävän vahvojen kokonaisuuksien muodostumisen. Kylät voivat tukea toinen toisiaan nauhamaisina ja verkostomaisina rakenteina. Tämä edesauttaa myös työmatkaliikenteen järjestämistä joukkoliikenteen varaan.

Vaikka rakentamisen suuntaaminen tukemaan kyläverkostoa on tarpeen, jää maaseutualueille myös harvaan sijoittuvia yksittäisiä rakennuspaikkoja, jotka voivat tarjota mahdollisuuden esimerkiksi erityistä yksityisyyttä arvostaville tai luonnonmukaiseen omavaraiseen elämäntapaan tähtääville asumismuodoille.

² Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan työssäkäyntialueen, kaupunkiseudun, kaupungin, kaupunginosan tai muun taajaman rakennetta. Tämä sisältää lähes samat elementit kuin aluerakenne. Yhdyskuntarakenteen suunnittelussa tarkastelu on yksityiskohtaisempaa ja välineenä yleensä yleiskaavatasoiset suunnitteluvälineet. Oleellista on eri toimintojen sijainnin ja aluevarausten tarkastelu omana kokonaisuutenaan sekä eri toimintojen suunnittelu suhteessa muiden toimintojen sijaintiin ja aluetarpeisiin.

1.3 Yhdyskuntarakenne²

Yhdyskuntarakenne hajautuu

Suomessa on liikenneväyliä, putkistoja, verkostoja ja muita rakenteita asukasta kohden muihin länsimaihin verrattuna erittäin paljon. Tämä johtuu osittain kylmästä ilmastosta ja harvasta asutuksesta, mutta myös hajanaisesta yhdyskuntarakenteesta. Taajamissa käytetään kaksin- tai kolminkertainen määrä maa-aluetta asukasta kohti läntisiin naapurimaihin verrattuna. Ilmiö on taloudellisesti merkittävä, koska taajamissa on runsaasti vajaakäytössä olevaa infrastruktuuria. Teiden ja muun infrastruktuurin rakentaminen ja huolto on kallista.

Hajanainen yhdyskuntarakenne aiheuttaa luonnonalueiden tuhlausta, ympäristöjen keskeneräisyyttä, palvelujen kannattamattomuutta ja karsiumista sekä runsaita liikenteen päästöjä. Ongelma koskee erityisesti kaupunkien ja kaupunkiseutujen sisäistä rakennetta mutta myös maaseututaajamia. Ohjaamattoman kehityksen vaarana ovat toimintojen epätarkoituksen mukainen sekä kustannuksia ja luonnonvarojen tuhlausta aiheuttava sijainti.

Suurissa kaupungeissa merkittävä osa uudesta rakentamisesta sijoittuu vanhan yhdyskuntarakenteen lomaan. Tuotantorakenteen muutoksen myötä vanhoja toimintoja poistuu ja ympäristöhaittoja aiheuttavaa teollisuutta siirretään soveliaammille paikoille. Alueita vapautuu uuskäyttöön. Valtaosassa Suomen kaupungeista taajaman rakennettujen alueiden leviäminen uusille alueille ja asumisväljyyden kasvu aiheuttavat väestötiheyden laskua. Yhä uusia alueita otetaan rakentamisen piiriin, jolloin palvelut ja väestö joutuvat yhä etäämmälle toisistaan. Vain Helsingin seudulla väestötiheys on lievästi kasvamassa.

Rakennustoiminnan taloudellisista tekijöistä ja kaavoituksen valinnoista johtuen kaupunkiseutujen ympäristössä voi tapahtua suurimittakaavaistakin yhdyskuntarakennetta hajauttavaa rakentamista. Toinen yhdyskuntarakenteen hajautumisen ilmenemismuoto on pääosin poikkeuslupien varassa tapahtuva hajanainen pientalojen rakentaminen kaupunkien lievealueilla. Kaupunkien kehävyöhykkeillä maaseutu, lähiöt, kehävyöhykät ja niitä ympäröivät kaupalliset palvelut sekä teollisuusalueet sekoittuvat toisiinsa. Kaupungin ja maaseudun välinen raja hämärtyy.

Pendelöinti kasvaa nykyisin lähes kaikilla kaupunkiseuduilla. Ongelmana on se, että myös työpaikat ja kaupalliset palvelut pyrkivät siirtymään asukkaiden perässä kaupunkien kehävyöhykkeille. Työmatkojen osuus liikennesuoritteesta pienenee ja vapaa-ajan liikenne kasvaa. Pendelöinti on vielä hallittavissa oleva kaupunkiseutujen kehitysilmiö, mutta määrällisesti paljon suurempi päivittäinen työpaikkojen välinen henkilö- ja tavaraliikenne sekä palvelujen saavuttamiseen liittyvä liikenne tekevät yhdyskuntarakenteesta taloudellisesti tehottoman.

Hajautumisilmiö koskettaa maaseudun väestöä menettäviä alueita ikään kuin kaksinkertaisena. Kylien ja taajamien rakenne hajoaa hajarakentamisen myötä ja entiseen rakenteeseen syntyy aukkoja asumattomiksi jääneistä tiloista ja taloista. Myös maaseutualueilla kannattaa tukeutua olemassa olevien taajamien ja kylien kehityspotentiaaliin ja niiden rakenteen eheyttämiseen.

Yhdyskuntarakenteen hajautumiseen liittyvä merkittävä kehityskulku on päivittäistavarakaupan myymäläkoon kasvu ja kaupan suuryksiköiden sijoittuminen henkilöauton käyttöä edellyttävälle paikoille. Ilmiön toinen puoli on lähimyymlöiden katoaminen taajamista ja asuinalueilta. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen keskustojen ja asuinalueiden ul-

kopuolelle hajottaa usein yhdyskuntarakennetta ja lisää henkilöautoliikennettä. Suuryksiköt saattavat myös vetää mukanaan muita palveluja. Taa-
jamien reuna-alueille rakennettavat suuryksiköt aiheuttavat yleensä kun-
nille tieinvestointeja sekä energia- ja vesihuoltoverkkoon liittyviä meno-
ja. Kaupan tämänhetkistä kehitystrendeistä huolimatta suunnittelulla on
tarpeen varmistaa alueidenkäytölliset mahdollisuudet vähittäiskaupan
lähipalvelujen järjestämiselle kaikille väestöryhmille.

Eheä yhdyskuntarakenne tuo säästöjä

Yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä on kysymys jo kaavoitettujen alu-
eiden toteuttamisesta, alueiden uudelleenkäytöstä ja yhdyskuntarakenteen
lomaan jääneiden hyödyttömien alueiden saattamisesta rakennusten,
rakenteiden ja viheralueiden rakentamiseen.

Alueidenkäytössä on tarpeellista kiinnittää huomiota niihin keinoihin,
joilla kaupunkiseutujen ja taajamien yhdyskuntarakenteen jatkuva hajau-
tuminen voidaan estää ja saada jo rakennettu infrastruktuuri tehokkaas-
seen käyttöön. Tämä vähentäisi liikennettä ja sen päästöjä, tukisi joukko-
liikenteen kehittämistä ja lähipalvelujen säilymistä sekä säästäisi luonnon-
alueita.

Valtion teknisen tutkimuskeskuksen selvityksissä on vertailtu uusien
kaupunginosien rakentamiskustannuksia, käyttökustannuksia ja tästä ai-
heutuvaa ympäristörasitusta materiaalien kulutuksena ja päästöinä. Sel-
vitysten pohjalta on laadittu esimerkkitaulukko, joka on päivitetty luku-
arvoiltaan ja oleellisilta päästöiltään VTT:n toimesta vuoden 1999 tasolle
(ks. esimerkki alla taulukossa).

Esimerkki 10 000 asukkaan lisäkustannuksista ja liikenteen päästöistä, jotka aiheutuvat asunto- alueen sijoittamisesta 6 km:n "ylimääräiselle" etäisyydelle työpaikoista ja palveluista:

	Lisäkustannukset:	
	Investoinnit	Muut kulut
- ulkoinen kunnallistekniikka	235 mmk	10 mmk / vuosi
- sisäinen kunnallistekniikka	180 mmk	7 mmk / vuosi
- palvelurakennukset	50 mmk	10 mmk / vuosi
- liikenne	- mmk	30 mmk / vuosi
- yhteensä	465 mmk	57 mmk / vuosi

Liikenteen lisäpäästöt:

- hiilidioksidi (CO ₂)	3850 tonnia / vuosi
- häkä (CO)	175 tonnia / vuosi
- typen oksideja (NO _x)	38 tonnia / vuosi
- hiilivetyjä (HC)	26 tonnia / vuosi
- metaania (CH ₄)	1,3 tonnia / vuosi
- typpioksidulia (N ₂ O)	0,6 tonnia / vuosi
- hiukkasia	0,5 tonnia / vuosi
- rikkidioksidia (SO ₂)	0,2 tonnia / vuosi

Yksittäisen pientalon rakentamisen kustannuksia eri etäisyydelle taajamista on myös tutkittu. Selvitykset viittaavat siihen, että haja-asutusalueiden rakentaminen tulee niin perheen yksityistalouden kuin kunnallistaloudenkin kannalta pitkällä aikatahtaimella keskimäärin kalliimmaksi kuin taajamaan rakentaminen.

Eheyttävällä rakentamisella voidaan poistaa yhdyskuntarakenteen hajakautumisesta koituneita ongelmia. Ajoneuvoliikennettä voidaan vähentää suunnittelemalla yhdyskuntarakenne niin, että syntyy toimivia ihmisen mittakaavaisia kokonaisuuksia, joissa lähipalvelut ja lähivirkistysalueet ovat saavutettavissa jalan. Tarkoituksenmukaisesti sijoitetut palvelut ja viheralueet luovat edellytyksiä paitsi asukkaiden arkielämän sujumiselle myös sosiaalisille kontakteille.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on koko kaupunkiseudun mitta-kaavainen kysymys. Eheyttävä rakentaminen lähiympäristöissä merkitsee myös uusien viheralueiden varaamista ja rakentamista. Eheyttämisen ei tulisi johtaa ylimitoitettuun lähiympäristöjen täydennysrakentamiseen.

Monissa taajamissa uudet rakentamisalueet voidaan ainakin osittain kyteä vanhaan rakenteeseen ja jo rakennettuun infrastruktuuriin. Kasvuolosuhteissa esiintyy kuitenkin aina myös pyrkimystä rakentaa uusia satelliittimaisia alueita ja hajanaisista pientaloasutusta lievealueille. Alueidenkäytön suunnittelulla on tässä ratkaiseva merkitys. Hyvin hallittu, suunniteltu ja toteutettu yhdyskuntarakenne on ympäristön ja luonnon kannalta paras. Eheä yhdyskuntarakenne tuottaa myös pitkällä aikajänteellä merkittäviä taloudellisia etuja ja siitä hyötyy koko taajaman ja seudun talous.

Väestö- ja kehityssennusteet ratkaisevat mitoituksen

Väestökehityksen tunnusluvut ovat alueidenkäytön suunnittelussa tärkeitä. Usein suunnitelmat perustuvat mahdollisimman korkeisiin väestön kasvuennusteisiin. Ylimitoitusta esiintyy myös teollisuusalueiden, suurten teollisuuslaitosten, yritystoiminnan kiinteistöjen ja infrastruktuuriverkostojen rakentamisen aluevarauksissa. Alue tai taajama halutaan osoittaa suunnitelmissa ja tulevaisuuskuvissa elinvoimaiseksi. On helpompi sitoutua valoisin kuin taantuviin kehityskuviin. Toisaalta valtion tukimuotojen tai infrastruktuuri-investointien odotetaan sitoutuvan ennustettuun väestökehitykseen.

Kaavoihin jää ylimitoitusta, jos alueidenkäytön suunnittelu perustuu ylimitoitettuihin väestöennusteisiin, jotka eivät toteudu. Kaavojen mukainen rakentaminen toteutuu usein vain osittain ja hajanaisesti. Jo rakennettua infrastruktuuria voi jäädä vajaakäyttöön ja rakennetut alueet keskeneräisiksi. Palvelujen ja joukkoliikenteen järjestäminen vaikeutuu ja liikkumistarve lisääntyy.

Kun alueidenkäytön suunnittelu liittyy yhä kiinteämmin alueelliseen kehittämissuunnitteluun, on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota suunnittelussa käytettävien tilastoaineistojen tarkkuuteen sekä kehitysanalyysien ja -ennusteiden laadintaperusteisiin ja laadukkuuteen. Suunnittelutyön pohjana olevien mahdollisten rakentamishankkeiden realistisuus ja odotamattomien hankkeiden varalla olevien alueiden oikea mitoitus ovat tärkeitä.

1.4 Elinympäristön laatu

Elinympäristön laatu on osa hyvinvointia

³ *Maakuntakaavoitus* määrittelee seutujen aluerakenteen. Maakuntakaavassa muodostetaan kuva seudun taajamien sijainnista, taajamien kasvusuunnista ja mm. asuinalueiden ja erilaisten teollisuus- ja tuotantoalueiden sijainnista suhteessa toisiinsa. Myös päätieverkko ja muut liikenteen alueet saavat sijaintinsa maakuntakaavoituksessa. *Yleispiirteinen kaavoitus* ohjaa yhdyskuntarakenteen muotoutumista ja toimintojen sijoittumista, esimerkiksi asuntoalueiden, palvelujen, työpaikkojen ja virkistysalueiden keskinäistä sijaintia ja liikenneyhteyksiä. Näiden alueiden keskinäinen sijainti vaikuttaa mm. työ- ja asiointimatkojen pituuteen, palvelujen saavutettavuuteen, liikenteen määrään ja kulkumuodon valintaan sekä melun ja saasteiden määrään. Yleispiirteisellä kaavoituksella vaikutetaan myös luonnonsuojelun alueiden toteutumiseen. *Yksityiskohtaisella kaavoituksella* säännellään lähiympäristön muotoutumista, mm. rakennusten sijaintia ja kokoa, luonnonalueiden, puistojen ja leikkipaikkojen sijaintia, pienilmastoa, rakennetun kulttuuriympäristön suojelua sekä katuverkkoa ja pysäköintiä.

Yhdyskunnat kylistä kaupunkeihin muodostavat enemmistölle suomalaisia jokapäiväisen elinympäristön. Vähintään 200 asukkaan taajamissa asuu yli 80 % Suomen väestöstä. Suomalaisen kaupunkiasumisen tyyppinen ilmiö ovat lähiöt, joissa arvioidaan asuvan noin miljoona ihmistä.

Yhdyskuntien rakentaminen ja niiden ympäristön laatu koskevat suurta ihmismäärää ja niiden yhteiskunnallinen merkitys on huomattava. Alueidenkäytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa elinympäristön viihtyisyyteen, terveellisuuteen, turvallisuuteen ja toimivuuteen monella tavalla. Kaavoituksella³ on merkittävä rooli elinympäristöjen laadun turvaamisessa.

Terveellinen, toimiva, turvallinen ja viihtyisä *elinympäristö* luo pohjan yksilöiden ja yhteisöjen toiminnalle. Hyvä ympäristö edistää ihmisten hyvinvointia, eri väestöryhmien tasa-arvoa ja vastaa mahdollisimman monipuolisesti ihmisten tarpeisiin. Elinympäristön tulisi tarjota eri väestöryhmille puitteet jokapäiväisen elämän järjestämiseen ja perustarpeiden tyydyttämiseen.

Asuinympäristöt tarjoavat ihmisille jokapäiväisen elämän puitteet. Erityisen tärkeä asuinympäristö on väestöryhmille, jotka viettävät suurimman osan ajastaan asuinalueella, mm. lapsille, vanhuksille, vammaisille ja kotona työskenteleville. Hyvä asuinympäristö tukee lasten kehitystä ja vanhusten omatoimista selviytymistä.

Työympäristöt ovat työikäiselle väestölle tärkeitä päivittäisen elämän ympäristöjä. Työympäristöjä ovat mm. asuinympäristössä sijaitsevat työpaikat, keskustojen yritystoimintojen, hallinnon virastojen ja palvelujen alueet, raskaan ja muun teollisen tuotannon alueet, tilaa vievän vähittäiskaupan ja varastoinnin alueet sekä liikenneterminaalien alueet.

Keskustat ovat paitsi työn alueita myös asumisen, palvelujen, vapaa-ajan vieton ja mm. matkailun alueita. Keskustat ovat oleellisia kaupunkien ja taajamien elinkeinotoimintojen kehitykselle sekä taajaman veto-voimaisuuden, omaleimaisuuden ja asukkaiden identiteetin muotoutumiselle.

Tavoitteena hyvä elinympäristö

Ympäristöministeriön teettämän asukaskyselyn mukaan asukkaat ovat yleisesti ottaen tyytyväisiä asuinalueidensa ympäristöihin⁴. Monet yhteiskunnalliset muutokset, kuten vanhusväestön lisääntyminen ja ruokakuntien koon pieneneminen vaikuttavat kuitenkin asuintalotyyppiä ja asuin ympäristöä koskeviin toivomuksiin. Asukaskyselyssä tuli selkeästi esiin, että eri väestöryhmien tarpeet ja toivomukset asuin ympäristön suhteen vaihtelevat suuresti iän ja perhetyypin mukaan. Tyytymättömyyttä esiintyy mm. palveluiden, liikenneturvallisuuden, varsinkin lasten liikenneturvallisuuden sekä liikennemelun suhteen. Varsinkin vanhukset ja lapset kokevat turvattomuutta.

Rakennetun ympäristön suunnittelulla voidaan vaikuttaa alueen reaaliseen ja koettuun turvallisuuteen. Monet seikat alueen rakenteesta sen yksityiskohtiin vaikuttavat yhteisten ulkotilojen turvallisuuteen. Ihmisläheisen mittakaavan sekä yhteisöllisyyden syntyä voidaan edistää jakamalla alue sopivan kokoihin yksiköihin ja rakennusryhmiin tai pihapiireihin.

Ympäristön visuaaliset ominaisuudet ja mittakaava vaikuttavat merkittävästi ihmisten viihtyvyyteen ja juurtumiseen. Julkisen ulkotilan laadulla, arkkitehtuurilla, arvokkailla rakennuksilla sekä kasvillisuudella on suuri merkitys alueen ilmeelle ja omaleimaisuudelle. Elinympäristön historiallinen kerrostuneisuus luo yhteisölle sidoksen menneisyyteen ja edistää sitoutumista alueeseen.

Kaupunkien keskusta-alueiden uudistaminen 1960- ja 1970-luvuilla johti monin paikoin rikkonaiseen kaupunkikuvaan. Uuden sovittaminen vanhaan ei aina ole saanut tarpeellista huomiota. Keskusta-alueiden asukasmäärät ovat vähentyneet ja suurmyymälöiden sijoittaminen keskustojen ulkopuolelle on heikentänyt niiden asemaa kauppapaikkoina.

Keskustat ovat kaupunkien käyntikortteja ja suurten kaupunkien uusien elinkeinotoimintojen ja kansainvälistymisen ydinalueita. Keskustojen vahvistaminen vetovoimaisina asumisen ja palvelujen alueina edellyttää kaupunkikuvan vähittäistä uudistamista ja parantamista sekä liikenteen aiheuttamien haittojen vähentämistä. Ristipaineet dynaamisen kehittämisen ja ihmisläheisen mittakaavan välillä voidaan hoitaa huolellisella suunnittelulla.

Myös maaseututaajamien rakennetun ympäristön laatuun liittyy usein ongelmia. Tiehankkeet, liikerakentaminen ja asuinkerrostalojen mittakaava ovat usein vaurioittaneet pitkän ajan kuluessa kehittyneitä kulttuuriympäristöjä. Maaseututaajamissa ja kylissä on tarpeen entistä paremmin tukeutua alueen kulttuuriperintöön ja sovittaa uusi alueidenkäyttö ja rakentaminen huolellisesti vanhaan ympäristöön.

Kävely, pyöräily ja joukkoliikenne ovat erityisen tärkeitä niille väestöryhmille, jotka eivät käytä henkilöautoa. Asunto-, keskusta- ja työpaik-

⁴ Asukasbarometri 1998. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 343, 1999.

ka-alueiden suunnittelussa on tarpeen huomioida jalankulun, pyöräilyn ja joukkoliikenteen tehokkaat järjestämismahdollisuudet. Pyöräilylle tärkeitä ovat jatkuvat ja keskustoihin ulottuvat pyöräilyreitistöt. Aivan viime vuosina on havaittu viihtyisillä ja laadukkailla jalankulkualueilla olevan suuri merkitys keskustaan sijoittuvalle liikennetoiminnalle ja edelleen keskustan kiinteistöjen arvolle. Useimmissa menestyvissä kaupungeissa on jo keskustan jalankulkualueita.

Liikuntaesteisten tulisi voida liikkua kaikkialle, mikä edellyttää kevyen liikenteen verkoston suunnittelua myös heidän tarpeittensa mukaan. Liikuntaesteisten intressien huomioon ottaminen helpottaa monien muidenkin liikkumista. Asuinalueilla palvelujen läheisyys sekä liikkumisympäristön esteettömyys parantavat vanhusten ja vammaisten mahdollisuuksia omatoimisuuteen ja asumiseen pitempään omassa kodissa.

Liikenneturvallisuus on erityisen tärkeä lasten kannalta. Lasten elinpiirin laajuus riippuu paljolti siitä, miten turvallista asuinalueella on liikkua. Lapsilla tulisi olla mahdollisuuksia leikkiin ja turvalliseen liikkumiseen kodin lähiympäristössä ja etenkin turvalliset reitit päiväkotiin, kouluun, leikkipuistoihin ja virkistysalueille.

Virkistys- ja ulkoilualueet ovat tärkeitä ihmisten terveydelle ja viihtymiselle. Lisäksi niillä on merkitystä yhdyskuntien visuaaliselle ilmeelle ja paikalliselle identiteetille. Virkistystoiminnan aiheuttamaa räsytystä luonnolle voidaan vähentää suojaamalla herkäät kohteet sekä ohjaamalla virkistyskäyttö maastossa kestävimmillä alueilla ja reiteillä. Virkistys- ja ulkoilualueina toimivan viheralueverkoston jatkuvuus edistää myös luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Elinympäristön oltava puhdas ja terveellinen

Monet kehitystrendit heikentävät ja uhkaavat ympäristön puhtautta. Tyyppillisiä haittatekijöitä ovat liikenteen, teollisuuden, muun tuotantotoiminnan ja asutuksen päästöt veteen ja ilmaan, melu ja onnettomuusriskit sekä saastuneet maa-alueet. Haitallisten terveysvaikutusten syntymistä voidaan ehkäistä monin tavoin. Riskejä aiheuttavaan toimintaan samoin kuin onnettomuusriskien hallintaan tulisi kiinnittää riittävää huomiota. Tähän tarvitaan hyvää sijainninsuunnittelua ja riittävien suojavyöhykkeiden käyttöä. Onnistunut sijainninsuunnittelu edellyttää yhteistyötä alueidenkäytön suunnittelusta vastaavien viranomaisten, ympäristönsuojelun asiantuntijoiden sekä onnettomuusriskejä aiheuttavien teollisuus- ja tuotantotoimintojen laitosten suunnittelijoiden välillä.

Taajamissa rakentaminen sijoittuu yhä useammin vanhan rakennetun ympäristön lomaan ja alueille, joilla on aikaisemmin ollut muita toimintoja. Alueen ja rakennusmaan puhtauteen ei ole aina kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Alueidenkäytön suunnittelulla ja saastuneiden maa-alueiden

puhdistamisella on kiinteä yhteys. Maankäytön muutoksella ja mitoituksella on oleellinen vaikutus puhdistustyön taloudellisiin edellytyksiin.

Likaavien toimintojen käytössä olleen ja mahdollisesti saatuneiden alueiden suunnitteluun on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Saastuneen maa-alueen aiheuttama haitta ja soveltuvuus eri maankäyttömuotoihin sekä tieto tarpeellisista puhdistustoimista tulee olla alueidenkäytön suunnittelun yhteydessä tiedossa.

Kasvava liikenne taajamissa ja pääväylillä aiheuttaa päästöjä ja onnettomuusriskejä. Hyvän suunnittelun avulla ilman puhtaus ja meluttomuus voidaan varmistaa ja suojata lähiympäristössä liikkuminen onnettomuusriskeiltä.

Melusta aiheutuvaa haittaa on tarpeen ehkäistä ja myös pyrkiä vähentämään jo olemassa olevia meluhaittoja. Uusia asuinalueita tai muita melulle herkkiä toimintoja ei voida sijoittaa melualueille, ellei samalla kyetä suojaamaan asuntoja ja asuinympäristöjä melulta. Melun haittoja voidaan vähentää mm. toimintojen sijoittamisella, maastomuodoilla, rakennuksilla, me-lueteilla ja kasvillisuudella.

Jätehuollon tarpeisiin varattujen alueiden puute vaikeuttaa paikoin jätehuollon tason parantamista ja jätehuollon alueellista järjestämistä. Jätteen käsittelylaitoksille ja kaatopaikoille on tarpeen varata riittävät alueet niin, että pääosin kaikki alueella syntyvä jäte voidaan käsitellä alueellisessa laitoksessa tarkoituksenmukaisesti. Alueiden sijoittamiseen vaikuttavat maa- ja kallioperän laatu sekä riittävä etäisyys asuinalueista ja vedenhankintaan käytettävistä alueista. Lähtökohtana on se, ettei käsittelystä aiheudu haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

Pohjaveden pilaantumista voidaan ehkäistä sijoittamalla pohjavedelle riskiä aiheuttava laitos tai toiminto pohjavesialueen ulkopuolelle ja siirtämällä näillä alueilla olevia riskitoimintoja pohjavesialueiden ulkopuolelle. Laajat pohjavesialueet on tarpeen selvittää jo maakuntakaavoituksen yhteydessä ja huomioida yksityiskohtaisemman kaavoituksen ratkaisuissa.

1.5 Maisemat ja kulttuuriympäristöt

Kulttuuriperintö kansallisen identiteetin perustana

Kulttuuriperintö kattaa ihmisen toiminnan myönteiset henkiset ja fyysiset tulokset, joiden säilyttämistä ja välittämistä tuleville polville pidetään tärkeänä. Maisemat ja kulttuuriympäristöt ovat kansallisen kulttuurimme konkreettisia lähtökohtia. Niissä näyttäytyy identiteettimme perusta.

Arkeologista kulttuuriperintöä ovat kaikki ihmisen toiminnan jättämät jäljet, niin irtaimet esineet kuin kiinteät muinaisjäännökset. Suomesta tunnetaan noin 14 000 esihistoriallista muinaisjäännöstä ja lukematon

joukko historiallisen ajan kohteita. Uusia kohteita löytyy ajan myötä lisää.

Euroopassa kulttuuriperinnön merkitys on koko ajan korostumassa sekä alueellisesti että koko maanosan mittakaavassa. Paikallisesti vaihteleviin kulttuurimaisemiin liittyvä mosaiikkimainen kulttuuriperintö halutaan turvata. Tämä ilmenee myös Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen periaatteissa sekä alan kansainvälisissä sopimuksissa. Suomalainen kulttuuriperintö on osa tätä laajaa yhteiseurooppalaista omaisuutta.

Kulttuuriperinnön ja -ympäristön vaaliminen edellyttää arvokkaiden vanhojen kohteiden suojelua mutta yhä enenevässä määrin myös kulttuuriperinnön ja sen kohteita koskevien muutosten hallintaa. Kulttuuriperintö maisemineen, rakennuksineen ja muinaismuistoineen toimii oikein kohdeltuna alueen identiteetin, vetovoimaisuuden ja mm. matkailun kehittämisen tukena.

Alueidenkäytön suunnittelun yhteydessä nousee esille kulttuuriympäristön kehittämiseen liittyviä tarpeita ja usein kulttuuriympäristön kohteet saavat alueidenkäytön suunnittelussa fyysisen hahmonsä, sijainnin ja rajauksen. Näin alueidenkäytön suunnittelu toimii myös kanavana, joka tuo kansalaisille ja virkamiehille tietoa kulttuuriympäristön kohteista.

Maisemat ovat ihmisen ja luonnon muovaamia

Kulttuurimaisema on historiallisten prosessien, toimintojen ja tapahtumien tulos, ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen summa. Maisema voidaan jakaa luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan. Maatalousmaisemat sekä niihin liittyvä asutus on kulttuurimaisemaa tyypillisimmillään. Kulttuurimaiseman ääripää on urbaani kaupunkimaisema.

Kulttuurimaiseman luonteeseen kuuluu mosaiikkimaisuus ja alueellisuus. Kulttuurimaiseman piirteet vaihtelevat maan eri osissa paikallisten luonnonolojen ja historiallisen kehityksen mukaisesti. Kulttuurimaisema sisältää symboliarvoja, jotka ovat voimakkaasti paikkaan sitoutuneita. Pelloista ja niityistä koostuvat avoimet tilat ovat kulttuurimaiseman keskeinen elementti. Esteettisten arvojen ohella niillä on elinkeinohistoriallisia ja biologisia arvoja. Suomessa pelto on maiseman niukuustekijä.

Ihminen on toiminnallaan myös rikastuttanut luontoa; moni alunperin luonnonvarainen mutta vähälukuinen eläin- ja kasvilaji menestyy ainoastaan maatalouden ja erityisesti karjatalouden muokkaamissa ympäristöissä. Niityt ja hakamaat ovat rikkaimpia mutta nopeasti väheneviä luontotyyppejämme. Suuri osa uhanalaisista eläin- ja kasvilajeista elää tällaisissa perinnemaisemissa.

Kulttuurimaisemat ovat syntyneet vähitellen pitkäaikaisen, jatkuvan työn tuloksena. Kulttuurimaiseman uhkatekijät voidaan johtaa sen arvois-

ta. Mikäli viljelty maa jää vaille hoitoa, alkaa vähittäinen umpeenkasvu, pensoittuminen ja metsittyminen. Huolenpitoa vaille jäävät rakennukset rappeutuvat ja vähitellen luhistuvat. Niittyjen hoidon laiminlyönti johtaa pian kasvillisuuden umpeenkasvuun ja eläin- ja kasvilajiston yksipuolistumiseen. Monet maankäytön hankkeet kuten taajamien, moottoriteiden, matkailualueiden, voimajohtolinjojen, patoaltaiden rakentaminen voivat aiheuttaa kulttuuri- ja luonnonmaisemille vaurioita.

Rakennusperintöä kannattaa vaalia

Rakennettu ympäristö muodostaa valtaosan kansallisvarallisuudestamme. Rakennettu ympäristö muodostaa oleellisen osan kulttuuriperintöstä, mutta myös yksityis- ja julkistaloudellisesti merkittävän omaisuusmassan. Rakennusperintöön sisältyy normaalin rakennuskannan eli asuin-, talous- ja muiden rakennusten lisäksi mm. tiestö, sillat, kanavat, mastot ja voimalinjat

Suomen rakennusperinnölle on kansainvälisessä vertailussa ominaista nuoruus. Valtaosa rakennuksista on sotien jälkeiseltä ajalta. Ennen 1800-lukua rakennettua rakennuskantaa on hyvin niukasti ja koko itenäistymistä edeltävän ajan rakennuksia on rakennuskannastamme alle kymmenesosa.

Suomessa rakentaminen on pitkään painottunut uudisrakentamiseen, mutta nyt painopiste on siirtymässä yhä enemmän korjausrakentamiseen ja sitä kautta olemassa olevien rakenteiden ja rakennusperinnön hyödyntämiseen. Eri ikäkausista, rakennustavoista, käyttötarkoituksista sekä rakennus- ja asuntotyypeistä kertova rakennetun ympäristön historiallinen kerroksellisuus nähdään arvona sinänsä.

Rakennettuun ympäristöön on sitoutunut paitsi varallisuutta myös materiaaleja, energiaa ja tietoa rakentamisen tekniikoista. Suomalainen ainutkertainen rakennusperintö on syntynyt ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksesta. Rakentamisen on pitänyt sopeutua ankaraan ilmastoomme. Menneinä aikoina rakentamismahdollisuudet olivat niukat ja tarkoituksenmukaisuus oli välttämättömyys.

Kansainväliset sopimukset velvoittavat, inventoinnit ovat tietolähde

Maisemiin ja kulttuuriympäristöihin kohdistuu kansainvälisten sopimusten velvoitteita. Pariisissa vuonna 1972 tehdyn, maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskevan yleissopimuksen nojalla valittuihin maailmanperintökohteisiin kuuluvat Suomessa Vanha Rauma, Suomenlinna, Petäjäveden kirkko sekä Verla. Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelu perustuu Granadassa vuonna 1985 tehtyyn sopimukseen.

Eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta on peräisin Valettasta vuodelta 1992. Euroopan Neuvostossa valmistellaan parhaillaan Euroopan maisemasopimusta, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2000 aikana.

Kotimaiset kulttuuriympäristön inventoinnit jakautuvat pääpiirteissään neljälle osa-alueelle. Ne ovat rakennusperintö, maisema ja kulttuuribiotoopit sekä esihistorialliset ja historialliset muinaisjäännökset.

Ympäristöministeriön maisema-alue työryhmä selvitti vuonna 1992 kulttuurimaiseman hoidon pääperiaatteita ja maaseudun kulttuurimaisemia edustavia alueita.⁵ Mietinnön pohjalta valtioneuvosto teki vuonna 1995 periaatepäätöksen valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä. Periaatepäätös velvoittaa valtion viranomaisia huolehtimaan 156 valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen arvoista.

Museovirasto ja ympäristöministeriö saivat vuonna 1993 inventoitua valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt.⁶ Mukaan otettiin 1772 kohdetta, jotka vaihtelevat yksittäisistä rakennuksista laajoihin maisema-alueisiin. Inventointi on tarkoitettu maankäytöstä vastaavien viranomaisten käyttöön sekä otettavaksi huomioon maankäytön suunnittelussa ja hankkeita toteutettaessa.

Edellä mainittujen inventointien tietojen perusteella valittiin vuonna 1993 Suomen kansallismaisemat, joita on 27. Ne on esitelty ympäristöministeriön julkaisussa.⁷ Vaikka sitä ei ole tarkoitettu hallintoa sitovaksi tai ohjaavaksi kannanotoksi, on monelle kansallismaisemalle jo suunniteltu alueen maisemanhoitoon tähtääviä hankkeita.

Museovirasto on selvittänyt esihistoriallisia muinaisjäännöksiä ja tekeillä on luettelo valtakunnallisista kohteista. Muinaisjäännösten inventointi on painottunut esihistoriallisten kohteiden luettelointiin ja tulokset viedään muinaisjäännösrekisteriin. Ainoa raporttimuotoinen inventointi on vuodelta 1983.⁸

Museovirasto tarkistaa parhaillaan sekä rakennettua kulttuuriympäristöä että arkeologisia kohteita koskevia inventointeja.

1.6 Luonnonarvot

Luonnon monimuotoisuus vähenee

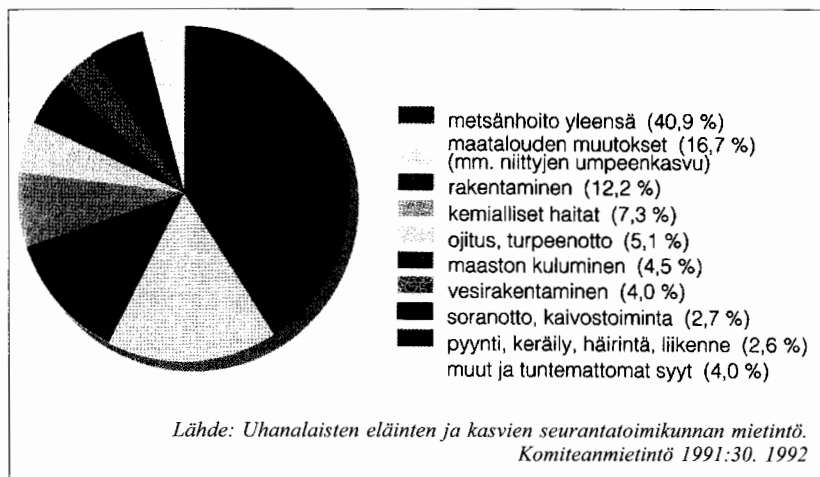
Biologisen monimuotoisuuden väheneminen on nykyajan vaikeimpia ympäristöongelmia. Eliölajiston uhanalaistuminen on seurausta luonnon ympäristöjen muuttumisesta maa- ja metsätalouden, yhdyskuntarakentamisen, liikenteen rakenteiden sekä maa- ja kiviaineksen oton vuoksi (kuva 4). Eliölajiston monimuotoisuutta ylläpitävien luonnonilmiöiden myönteisiä vaikutuksia on vähennetty estämällä luonnonkulot, säännöstelemäl-

⁵ Arvokkaat maisema-alueet, Maisema-alue työryhmän mietintö II. Ympäristöministeriö, ympäristön-suojeluosasto, mietintö 66/1992.

⁶ Valtakunnallisesti arvokkaat kulttuurihistorialliset ympäristöt. Museovirasto, rakennushistorian osasto, julkaisu 16, 1993.

⁷ Kansallismaisemat. Ympäristöministeriö, 1993.

⁸ Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokomaisuudet. Sisäasianministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983.



Kuva 4. Lajeja uhkaavat seikat.

lä järviä ja ojittamalla kosteikkoja. Suomen uhanalaisista lajeista valtaosa elää metsissä. Muita merkittäviä uhanalaisten lajien elinympäristötyyppejä ovat perinteisen maatalouden muovaamat kulttuuriympäristöt, kalliot, vedet, rannat sekä suot.

Hyväksyessään vuonna 1992 allekirjoitetun biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen Suomi sitoutui edistämään biologisen monimuotoisuuden suojelua ja kestävää käyttöä osana yhteiskunnan kaikkea toimintaa. Valtioneuvosto on 4.6.1998 tekemässään periaatepäätöksessä ekologisen kestävyys edistämistä katsonut, että Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma vuosille 1997-2005⁹ tukee myös kestävä kehityksen ohjelman toimeenpanoa. Toimintaohjelman keskeinen tavoite on biodiversiteetin suojelun ja kestävä käytön yhdistäminen yhteiskunnan eri osa-alueiden toimintoihin. Suojelualueilla ja alueidenkäytön suunnittelulla on keskeinen merkitys luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa.

Lainsäädäntö ja suojelualueet ovat suojelun perusta

Maassamme on tapahtunut viime vuosina merkittävää myönteistä kehitystä biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön kehittämisessä. Asiaan liittyvä keskeinen säännöstö, luonnonsuojelulaki astui voimaan vuoden 1997 alusta. Samaan aikaan tuli voimaan metsälaki, jonka yhtenä tavoitteena on säilyttää metsien biologinen monimuotoisuus. Metsälain ohjaavaa ja hyvää metsänhoitoa edistävää vaikutusta täydentää laki kestävä metsätalouden rahoituksesta. Luonnonsuojelulain ja metsälain soveltamisalat sekä mahdollisesti koko maahan laajeneva talousmetsien sertifiointi täydentävät toisiaan metsäluonnon suojelussa.

⁹ Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997-2005. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 137, 1997.

Luonnonsuojelualueverkko ja verkon täydentämiseen tähtäävät valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset suojeluohjelmat sekä eliökohtaiset rauhoitukset ovat luonnon monimuotoisuuden suojelun perusta. Keskeiset osat näistä suojelun toteuttamisvälineistä on koottu Suomen ehdotukseksi Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostosta, josta valtioneuvosto teki päätöksen 20.8.1998. Natura-verkoston kokonaisuuden kannalta Suomella on erityinen vastuu Suomelle tyypillisten pohjoisen havumetsävyöhykkeen luontotyyppien suojelussa. Näitä ovat erityisesti maanko-
hoamisrannikon luontotyytit, järvien, jokien ja purojen luontotyytit, luonnonmetsät, keidassuot ja aapasuot.

Myös maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeinen luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen kannalta. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteeksi on lain 5 §:ssä asetettu mm. luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen. Kaavojen sisältövaatimuksia koskevat säännökset edellyttävät, että kaavoituksessa otetaan huomioon luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien lisäksi muutkin luonnonarvot. Lakiin sisältyvät säännökset kansallisista kaupunkipuistoista, joiden tarkoituksena on edistää kaupunkiseuduilla sijaitsevien, kansallisesti merkittävien puisto-, virkistys- ja viheraluekokonaisuuksien säilymistä.

Myös muulla lainsäädännöllä on edistetty luonnon monimuotoisuuden suojelua. Koskiensuojelulailla sekä Ounasjoen ja Kyröjoen suojelusta säädettyillä erityislacilla on suojeltu 55 vesistöä, vesistön osaa tai yksittäistä koskea vesivoimarakentamiselta. Vesilain nojalla voidaan ottaa huomioon lakiin kuuluvan lupamenettelyn ja intressivertailun kautta myös luontoarvoja, joskin muut intressit ovat usein syrjäyttäneet luontoarvot. Laissa vesilain muuttamisesta pienvesien suojeluun on kiinnitetty huomiota siten, että pienehköt fladat ja kluuvijärvet sekä pienet lammet ja puroa pienemmät luonnonuomat ovat pääsääntöisesti muuttamiskiellossa. Maa-aineslain soveltaminen antaa jossain määrin sijaa myös biologiseen monimuotoisuuteen liittyville näkökohdille, mutta konkreettisimmin ne toteutuvat valtakunnallisen harjunsuojeluohjelman alueilla.

Lainsäädännöllisten uudistusten ja luonnonsuojelualueverkon kehittämisen myötä maamme uhanalaisten eliölajien tilanne ainakin osittain helpottunee tulevaisuudessa. Asiasta saadaan uutta tietoa vuoden 2000 aikana, kun maamme eläinten ja kasvien uhanalaisuuden uusi tarkastelu saadaan päätökseen.

Luonnonympäristöt pirstoutuvat

Yhtenäisten luonnonympäristöjen ja eliöiden elinympäristöjen pirstoutuminen vaikutuksineen on yksi luonnon monimuotoisuuden suurimmista ongelmista. Luonnonympäristöjen pirstoutumisen ja vähenemisen sekä pienilmastomuutosten seurauksena monet eliölajit ovat uhanalaistuneet

erityisesti metsäympäristöissä. Luonnonsuojelualueiden eristäytyminen yhä enemmän toisistaan tai muista luontoarvoja sisältävistä alueista on pirstoutumiseen liittyvä ilmiö, joka vaatisi eliöstön leviämislle soveliaiden ekologisten yhteyksien säilyttämistä aina kun se on mahdollista. Ilman tätä monien eliölajien perintöaineksen vaihtelu lajien luonnollisessa ympäristössä ja niiden luontaisilla levinneisyysalueilla ei toteudu riittävässä määrin. Asia on nostettu vakavasti esille Suomen biologista monimuotoisuutta koskevassa kansallisessa toimintaohjelmassa vuosille 1997-2005.

Pirstoutumisessa on lähinnä kaksi haitallista tekijää: elinympäristöjen pinta-alan yleinen väheneminen ja jäljelle jääneen elinympäristön pirstoutuminen yhä pienemmiksi ja toisistaan eristyneemmiksi saarekkeiksi. Suojelualueetkin ovat varsinkin Etelä-Suomessa hyvin pieniä, mikä on estänyt niiden muodostumista ekologisesti kestäviksi kokonaisuuksiksi. Tällöin korostuu ekologisten yhteyksien tarve.

Luonnonarvoja voidaan turvata hyvillä alueidenkäyttöraatkaisuilla

Kansallisen luonnonperinnön turvaamisen kannalta tärkeimmistä luonnonsuojeluohjelmista on jo päätetty. Sellaisten luonnonarvojen turvaaminen, joita suojeluohjelmissa tai muussa lainsäädännössä ei ole riittävästi säädelty, on usein perusteltua hoitaa mm. kaavoituksen keinoin. Alueidenkäytön ratkaisulla on usein huomattavia ekologisia vaikutuksia mm. liikenteen määrän ja kulkumuotojakautuman tai ympäristövaikutusten kannalta keskeisten toimintojen, kuten teollisuuden tai energiatuotannon sijoittumisen kautta. Tällöin on usein kyse nimenomaan luonnonperinnön kannalta merkittävien alueiden pirstoutumisen uhasta.

Luontoarvojen säilymisen osalta olisi tarpeen, että alueidenkäytön ratkaisuisa korostetaan luonnon biologisen monimuotoisuuden yleistä huomioon ottamista. Alueidenkäytön ratkaisut eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten sopimusvelvoitteiden, kansallisten suojelupäätösten tai luontoarvoja koskevien valtakunnallisten selvitysten kanssa ja käytäntöjen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia maan eri osissa.

On tärkeää, että alueidenkäytön suunnittelu osaltaan tukee luonnonsuojelulain mukaisen luonnonsuojelualueverkon ekologista kestävyyttä ja yhtenäisyyttä sekä turvaa alueellisia biodiversiteetin ilmenemismuotoja. Eliölajiston suotuisaa suojelutasoa voidaan ylläpitää tai jopa joissakin tapauksissa edistää sijoittamalla toiminnot siten, ettei vaikeuteta luontotyyppien tai eliölajiston säilymistä tai parhaimmillaan niin, että tilannetta parannetaan luonnon monimuotoisuuden kannalta.

Luontoarvojen alueellisesti vaihteleva luonne asettaa maan eri osissa erilaisia vaatimuksia ja vaatii erilaisia sovelluksia toimintojen sijoittelulle. Selvilläolovelvollisuus on keskeinen lähtökohta alueidenkäytön suun-

nittelussa. Tämä perustuu maamme luonnontieteelliseen tuntemukseen sekä biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen.

Luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävien alueiden ja kohteiden kartoittaminen ja niiden huomioon ottaminen alueidenkäytön suunnittelussa ja aluekehittämisohjelmissa on tärkeää. Alueiden määrittely edellyttää yhteistyötä eri tahojen kanssa ja tapauskohtaista harkintaa sekä mahdollisimman hyvää tietopohjaa ratkaisujen ekologisista vaikutuksista.

Kaavoituksessa on mahdollista selvittää yhdyskuntien kannalta tärkeitä, puhdasta veden laatua vaativat alueet. Tällaisia ovat mm. yleisellä merkittävällä virkistysalueella sijaitsevat vesistöt tai muusta tärkeästä käytöstä veden erityiseen puhtauteen kohdistuvat vaatimukset. Erityistä suojelua vaativat vesistöt on kartoitettu 1990-luvun alussa.¹⁰ Luonnonsuojeluohjelmat ja Natura 2000 -verkostoesitys sisältävät erityistä suojelua vaativista vesistöistä edustavimmat kohteet. Osa kohteista on hyvin laajoja edustaen valuma-aluekohtaisia ja maakunnallista arvoja, joita suojeluohjelmat eivät kata.

Vuoteen 2005 ulottuvassa vesiensuojelun tavoiteohjelmassa¹¹ on määriteltä vesiensuojelun tavoitetila, jossa merialueiden sekä järvien ja jokien vesi- ja rantaluonnon monimuotoisuus ja arvokkaiden luonnon erityispiirteiden säilyminen on turvattu. Tavoitetilan saavuttaminen edellyttää vesi- ja rantaluonnon ottamista huomioon kaiken sitä muuttavan ja kuormittavan toiminnan suunnittelussa. Hyväksytyn vesiensuojelun toimenpideohjelman¹² mukaan maakuntakaavoissa tulisi ottaa huomioon erityisesti suojeltavat vedet ja niiden valuma-alueet. Tehostuneella suunnittelulla on tarkoitus ohjata vesiä kuormittavaa ja suojeltavia vesiä vaarantavaa toimintaa sille parhaiten soveltuvalla alueella.

1.7 Luonnon virkistyskäyttö

Luonnon virkistyskäyttö suomalaisten perustarpeita

Luonnon virkistyskäyttö on suomalaisille kulttuurinen itsestäänselvyys ja suosittu vapaa-ajan käyttötapa. Suomessa luonnon virkistyskäyttö perustuu jokamiehenoikeuteen, joka mahdollistaa ulkoilun kaikilla ulkoiluun soveltuvilla alueilla ja erityisillä virkistysalueilla. Virkistysalueet voivat palvella päivittäistä lähivirkistystä, viikonloppuvapaan ulkoilutarpeita tai loma-ajan virkistyskäyttöä. Päävastuu luonnon virkistyskäytön turvaamisesta on kunnilla. Valtio voi halutessaan perustaa virkistyspalveluita valtion maille.

Vuonna 1973 virkistysaluekomitea määritteli valtakunnallisen virkistysaluearpeen.¹³ Komitean näkemykset seudullisten virkistysalueiden tarpeesta ovat toteutuneet seutukaavavarauksissa. Valtio on tukenut seudul-

¹⁰ Erityissuojelua vaativat vesistöt. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, työryhmän mietintö 63/1992.

¹¹ Vesien suojelun tavoitteet. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 226, 1998.

¹² Vesien suojelun toimenpideohjelma vuoteen 2005. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 402, 2000.

¹³ Virkistysaluekomitean mietintö. Komiteamietintö 1973:143.

listen virkistysalueiden hankintaa ja ulkoilureittien rakentamista.

Vaikka virkistysalueiden tarpeet ovat toteutuneet seutukaavoissa suhteellisen hyvin, ei virkistysalueiden laatu ja tavoitettavuus vastaa kaikkialla tarvetta. Virkistysaluevaraukset ovat suuntautuneet sinne missä yhteiskunta on omistanut maata. Valtaosa virkistysaluevarauksista on Pohjois-Suomessa kun taas väestön painopiste on etelässä. Keskeisimpänä ongelmana voidaan pitää laadukkaimpien rantojen ja luonnonsatamien mökkiytymistä ja niiden poistumista jokamiehenoikeuden piiristä. Erityisesti Etelä-Suomessa on puutetta hyvin tavoitettavista, rannoilla sijaitsevista vetovoimaisista virkistysalueista.

Lähivirkistys on kansalaisten päivittäisen ulkoilutarpeen ja viihtyvyyden kannalta tärkeintä. Loma- ja viikonloppuvapaata palvelevien laajempien virkistysalueiden puute johtuu pitkälti siitä, että kukin kunta on keskittynyt omien kuntalaisten virkistysmahdollisuuksien turvaamiseen. Viikonloppu- ja lomavapaan ulkoilu kaipaa kuitenkin laajempia virkistysaluekokonaisuuksia. Näiden toteuttaminen edellyttää kuntien yhteistyötä.

Valtion luonnonsuojelualueilla, kuten kansallispuistoilla, on suuri merkitys etenkin luontoelämyksiin perustuvalle luontomatkailulle. Ulkoilun palveluverkostoja ovat mm. luonnonsatamat rannikolla ja sisävesistöissä, vierasvenesatamaverkosto, huoltosatamaverkosto, veneväylä- ja melontareittiverkostot, moottorikelkkailureitit liitännäispalveluineen, leirintäalueverkosto, vuokramökkiverkko, matkailua palvelevat virkistysalueet sekä metsä- ja yksityistieverkot.

Vaikka luonnon virkistyskäyttö saa yhä uusia elinkeinotoiminnaksi soveltuvia piirteitä, kuntien ja valtion tulee kantaa perusvastuu kaikille kuuluvien virkistysmahdollisuuksien turvaamisesta. Ylikunnallisissa virkistysalue- ja palveluhankkeissa kuntien suunnitelmallinen yhteistyö on tärkeää. Eri toimialojen kehittämistarpeet ovat alueellisia toimirajoja laajempia, valtakunnallisia tai jopa kansainvälisiä kysymyksiä.

Valtion maiden virkistys- ja matkailukäyttöä voidaan edistää suunnitelmallisesti painottaen olemassa olevia virkistys- ja matkailualueita, reittejä ja palveluverkkoja. Julkiset palvelut voivat tukea yksityisten palveluiden syntymistä ja edesauttaa luontomatkailualan yritysten verkottumista.

Kehittämistoimet olisi tarpeen kohdentaa alueille, joilla on eniten virkistys- ja matkailupalvelujen kysyntäpainetta. Lähivirkistyspalvelut ovat taajamaväestölle tärkeitä. Kaupunkiseuduilla ja taajamien lähialueilla on tärkeää huomioida, että kehittämistoimet kohdennetaan palveluihin, jotka vastaavat laadultaan kuluttajien tarpeita ja joiden ympäristönsuojelu on hoidettu hyvin.

Suomessa luonnon vetovoima on oleellinen matkailun perusta. Suomi on tyypiltään kiertomatkailumaa. Suomessa on väestöpohjaan nähden

hyvät liikennepalvelut, jolla on huomattava merkitys hajasijoitettujen ulkoilupalveluiden saavuttamiselle. Kiertomatkailua palvelee maassa noin 250 leirintäaluetta ja venematkaa noin 60 vierasvenesatamaa. Lomakylät ja maatilamajoitusyritykset palvelevat myös kiertomatkailua. Lomailun kesä- ja talviesonki ovat yritystoiminnalle lyhyitä, joskin väestön lomatottumukset ovat muuttumassa ympärivuotisemmaksi.

Luontomatkailun ja luonnon virkistyskäytölle on maassamme hyvät luontaiset edellytykset. Ympäristöministeriön johdolla on käynnistetty hallitusohjelman mukaisesti työllisyyttä tukevan, luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämisohjelman valmistelu.

Harkittu rantarakentaminen on kaikkien etu

Alueidenkäytön ja luonnon virkistyskäytön oleellinen yhtymäkohta on kesämökkiasutus. Maassamme on lähes 450 000 kesämökkiä ja määrä kasvaa jatkuvasti. Kesämökit sijaitsevat pääosin rannoilla.

Taajamien ja asutuskeskusten läheisyydessä ranta-alueet ovat pitkälti sulkeutuneita eri taajamatoimintojen ja vakinaisen asutuksen myötä. Asutuskeskusten ulkopuolella rantojen sulkeutuneisuutta aiheuttaa eniten loma-asutus. Rantojenkäytön suunnittelulla lomarakentamisen määrää voidaan sopeuttaa alueen luonnonolosuhteisiin sekä säilyttää riittävästi vapaata rantaa jokamiehen oikeuteen perustuvaan virkistyskäyttöön ja luonnonsuojeluun.

Rantakaavoissa pyrittiin aiemmin pääsääntöisesti mahdollisimman korkeisiin rakennusoikeuksiin. Viime vuosikymmenen ajan rakentamisen keskimääräinen mitoitus on arvostusten muutoksen myötä kuitenkin laskenut. Myös arviot rakentamisen vaikutuksista luontoon, vesistöolosuhteisiin ja maisemaan ovat vaikuttaneet rakentamisen mitoituksen kohtuullisuuteen kaavoituksessa. Loma-asutuksen rakentamisen jatkues- sa rantarakentamisen mitoitus on tärkeää myös valtakunnallisesti.

Loma-asuntojen käytöllä on vaikutuksia mm. sijaintikuntansa talou- teen sekä valtakunnallisesti tarkasteltuna esimerkiksi liikennemääriin ja -päästöihin. Loma-asukkaat käyttävät paikkakunnan kaupallisia palvelui- ta, josta saatavilla tuotoilla saattaa olla ratkaiseva merkitys palvelujen säi- lymiselle. Välittömien kuntaan kohdistuvien taloudellisten vaikutusten lisäksi loma-asutuksella on esimerkiksi rakennustoimintaan ja työllisyy- teen liittyviä kerrannais- ja seurausvaikutuksia.

Vapaa-ajan rakennusten ympärivuotinen käyttö on lisääntynyt varsin- kin suurimpien kaupunkien ja asutuskeskusten ympärillä. Loma-asunto- jen muuttuminen ympärivuotiseen käyttöön kyläalueiden ulkopuolella hajauttaa yhdyskuntarakennetta ja aiheuttaa mm. kunnille uusia vaatimuk- sia terveydenhoidon, jätehuollon, vesi- ja viemäriputkistojen ja muiden palvelujen järjestämisessä.

Suosimalla loma-asutuksen rakentamista kyläalueilla ja niiden läheisyydessä voidaan tukea maaseudun kyläverkoston säilymistä ja kehittämistä. Perinteisen rantarakentamisen lisäksi on tarpeen kehittää monipuolisesti vapaa-ajan asumisen muotoja tukeutuen eri tyyppisiin vapaa-ajan viettomuotoihin.

1.8 Luonnonvarojen kestävä käyttö

Luonnonvarojen säästeliäs käyttö kannattaa

Ekotehokkuuden parantaminen ja kulutuksen muuttaminen kestävämpään suuntaan merkitsevät luonnonvarojen käytössä sitä, että vähemmästä primäärimateriaalista kyetään tuottamaan entistä suurempi määrä vaurautta. Samalla luonnonvarojen käytön aiheuttamat ympäristöhaitat ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen on mahdollista hallita paremmin. Alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina ovat luonnonvarojen alueellinen sijoittuminen, hyödyntämismahdollisuudet ja eri käyttömuotojen välisten ristiriitojen yhteensovittaminen.

Luonnonvarat voidaan jakaa uusiutuviin ja uusiutumattomiin luonnonvaroihin. Suomessa kulutettiin luonnon primäärimateriaaleja vuonna 1998 yhteensä arviolta 196 miljoonaa tonnia. Tästä määrästä uusiutumattomia luonnonvaroja oli 114 miljoonaa tonnia ja uusiutuvia 60 miljoonaa tonnia.

Puhdas vesi on välttämättömyys

Valtioneuvoston hyväksymän vesiensuojelun tavoiteohjelman mukaan vesiensuojelun tarkoituksena on turvata pinta- ja pohjaveden hyvä tila, estää vesien pilaantuminen ja parantaa haitallisesti muuttuneiden vesien tilaa. Tavoiteohjelman mukaan erityisesti tärkeiltä ja muilta vedenhankintaan soveltuvilta pohjavesialueilta poistetaan pohjaveden määrää ja laatua vaarantavat tekijät. Uudet pohjavesiriskejä aiheuttavat toiminnot ohjataan näiden pohjavesialueiden ulkopuolelle.

Suomen pintavedet peittävät lähes 10% maan pinta-alasta. Näitä on pitkään hyödynnetty asutuksen vedenhankinnassa. Suomen järvien vesitilavuus on pinta-alan verrattuna suhteellisen pieni. Rannikkoalueilla vesistöt ovat jokivaltaisia, eivätkä järvet tasaa niiden laadun ja määrän vaihteluita, mistä aiheutuu ongelmia myös vedenhankinnalle. Mataluudesta, vähäisestä puskurikyvystä ja pitkästä jääpeitteisestä kaudesta johdettu, että järvet ovat herkkiä rehevöitymään.

Vesistöjen merkittävydestä huolimatta niitä on aikanaan käytetty purkupaikkoina jätevesille ja muille maalta valuville haitallisille aineille. Jätevedet ovat heikentäneet nimenomaan asutuskeskusten ja teollisuuden

alapuolisten vesistöjen tilaa. Nykyään hajakuormitus on vesien tilaa ratkaisevimmin heikentävä tekijä.

Laajojen pohjavesiesiintymien puuttuessa useimmat suurimmista kaupunkiseuduista ovat edelleen pintaveden käyttäjiä. Vesilaitosten toimitamasta vedestä oli vuonna 1997 40 % pintavettä. Haja-asutus käyttää nykyisin lähes yksinomaan pohjavettä. Pintavesien käyttö tekopohjaveden raakavesilähteenä lisääntyy. Siksi hyvälaatuisella pintavedellä on vedenhankinnassa nykyistä suurempi potentiaalinen arvo. Vaikka pyrkimys on lisätä pohjaveden käyttöä, pohjaveden puuttuessa tai pohjavesiolosuhteiden muuttuessa, saatetaan pintavesiä tarvita vedenhankintaan. Myös vapaa-aika ja virkistyskäyttö lisäävät hyvälaatuisien vesien käyttöarvoa.

Alueidenkäytön suunnittelulla voidaan osaltaan vähentää vesistöjen kuormitusta. Erityisen tärkeitä ovat ne pintavedet, joita yhdyskuntien vesilaitokset käyttävät raakavesilähteinään. Tällaisten vesien valuma-alueelle ei tulisi sijoittaa uusia, erityistä pilaantumiskäyttöä aiheuttavia toimintoja. Vesistöjen hajakuormitusta voidaan vähentää edistämällä haja-asutuksen mahdollisuuksia liittyä yleisiin tai muihin yhteisiin verkostoihin tai tehostamalla jätevesien kiinteistökohtaista käsittelyä.

Metsä- ja peltoalueiden pirstomista vältettävä

Metsät ovat Suomen taloudellisesti tärkein luonnonvara. Suomessa on metsätalousmaata 86 prosenttia maapinta-alasta. Puuvarannon ohella metsillä on myös muuta taloudellista merkitystä sekä aineettomia arvoja. Kestävä metsätalous edellyttää metsänhoidon kehittämistä sellaiseksi, että monimuotoisuuden säilyttäminen ja elvyttäminen sisällytetään kaikkiin metsätalouden toimenpiteisiin. Toisaalta kestävä metsätalous edellyttää myös suojelualueita, joilla turvataan metsäluonnon monimuotoisuuden ekologinen perusta.

Talousmetsien kestävää käyttöä säätelee metsälaki. Lain toimeenpano edellyttää alueellista ja aineellista suunnittelua. Kansallisen metsäohjelman 2010 tarkoituksena on kehittää metsien hoitoa, käyttöä ja suojelua siten, että metsät säilyvät terveisinä, elinvoimaisina ja monimuotoisina ja samalla tyydyttävät monipuolisesti ja kestävästi suomalaisten talouden ja virkistystarpeita.

Kansallinen metsäohjelma 2010¹⁴ pohjautuu keskeisiltä osiltaan lakisääteisiin metsätalouden alueellisiin tavoiteohjelmiin, joilla pyritään tasapainottamaan talousmetsien eri käyttömuotojen tavoitteet. Tavoiteohjelmat sisältävät selvitykset muun muassa metsävaroista, metsien suojelusta ja monimuotoisuudesta, metsätalouden työllisyysvaikutuksista ja metsätalouden yritystoiminnasta.

Monissa maakunnissa metsätalous on yksi tärkeimmistä toimeentulon

¹⁴ Kansallinen metsäohjelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2/1999.

lähteistä. Kotimaisen puun hyödyntämismahdollisuuksia ja metsätalouden kilpailukykyä voidaan edistää myös alueidenkäytön keinoin. Metsien runsaus johtaa väistämättä siihen, että niihin kohdistuu rakentamista ja muita maankäyttöpainetta. Alueidenkäytössä on tarpeen ottaa huomioon metsätalousalueet ja metsätalouden harjoittamisen edellytykset.

Vuonna 1995 maatalousmaata oli kaikkiaan 8 % Suomen maa-alasta. Viljeltyä maata siitä oli noin 85 %. Peltoalan alueelliset vaihtelut ovat suuria. Laajoja ja yhtenäisiä viljelyalueita on keskimääräistä enemmän Etelä-Suomessa ja Pohjanmaan rannikolla.

Useat alueidenkäyttömuodot kilpailevat maatalouden kanssa hyvistä peltoalueista. Hyviä peltoalueita on poistunut maataloustuotannon piiristä paikoitellen runsaastikin. Kilpailevia alueidenkäyttöintressejä ovat ennen kaikkea asuntorakentaminen mutta myös teollisuus, tierakentaminen ja loma-asutus. Hyvän peltomaan käyttö rakentamiseen korostuu erityisesti kaupunkiseutujen ja myös muiden taajamien lievealueilla. Taajamien läheisyydessä hyvätkin peltoalueet ovat saattaneet jäädä pois maatalouskäytöstä niihin kohdistuvien odotusarvojen vuoksi.

Hyvien ja laajojen yhtenäisten peltoalueiden säilyminen viljelyskäytössä on perusteltua niin talouden kuin maiseman ja luonnon monimuotoisuudenkin näkökulmasta. Tällaiset peltoalueet on tarpeen suojata rakentamiselta ja muilta pysyviltä maankäytön muutoksilta. Joissakin tapauksissa peltoalueita on kuitenkin ilmeisen välttämätöntä käyttää yhdyskuntarakentamiseen. Tämä saattaa olla yleisen tärkeän edun vuoksi perusteltua esimerkiksi silloin, kun asuntorakentamiselle tai muulle yhdyskuntarakentamiselle ei pystytä osoittamaan vaihtoehtoista sijaintiratkaisua kasvavassa taajamassa.

Kiviainesten käytössä suojeltava pohjavesiä

Soran, hiekan ja kalliomurskeen kulutus Suomessa oli arviolta 75 miljoonaa tonnia vuonna 1998. Suomen sora- ja hiekkavarjoista puolet sijaitsee Salpausselkien alueella. Vastaavasti maassa on luonnon olosuhteista johtuen toistakymmentä useiden tuhansien neliökilometrien laajuista soran ja hiekan puutealuetta. Viime vuosina kalliokiviaineksen käyttö luonnonsoraa ja -hiekkaa korvaavana aineksena on kasvanut voimakkaasti. Suomessa on runsaasti sellaisia kallioalueita, jotka sijaintinsa ja kiviaineksen puolesta sopivat kiviainestuohtantoon, joten kalliokiviaineksen käytön lisääminen on mahdollista pitkälle tulevaisuuteen.

Luonnon rakennus- ja tarvekiveä louhittiin jalostettavaksi vuonna 1998 noin miljoonaa tonnia. Luonnonkiven käyttö erityisesti ympäristörakentamisessa ja muussa julkisessa rakentamisessa on lisääntynyt.

Pohjaveden ja tekopohjaveden käyttö on viime vuosikymmeninä lisääntynyt nopeasti. Noin 3,5 miljoonaa suomalaista sai juomavetensä

pohjavedestä vuonna 1998. Vuoteen 2010 mennessä sen osuuden ennustetaan nousevan jo noin 80 prosenttiin. Pohjaveden etuna pintaveteen verrattuna on paitsi parempi laatu myös parempi suojaamismahdollisuus likaantumista vastaan.

Kiviaines- ja pohjavesivarat sijaitsevat samoissa geologisissa sora- ja kalliomuodostumissa. Ristiriita kiviainesten oton ja pohjaveden suojelun välillä on viime vuosina kärjistynyt voimakkaasti erityisesti soran ja hiekan puutealueilla. Kiviaines- ja pohjavesivarojen hyödyntäminen on mahdollista, kun se perustuu kiviaines- ja pohjavesivarojen alueellisiin suunnitelmiin, joissa on osoitettu suojelu- ja käyttötarpeet ja selvitetty varantojen määrä ja laatu sekä kulutus ja kulutustarve.

Pohjavesien suojelun ja kiviainesten ottamisen kannalta keskeisimmät lait ovat maa-aineslaki ja vesilaki. Alueidenkäytön suunnittelussa on mahdollista ottaa huomioon maa-aineslain mukainen ottamisen sääntely ja vesilain tarkoittama pohjavesien suojelu ja siten edistää maa-aineslain ja vesilain mukaisten suojelu- ja käyttötavoitteiden turvaamista.

Turvetuotanto luonnon kestävävyn mukaan

Suomen pinta-alasta lähes kolmannes on suota. Turvetuotantoon käyttökelpoisten soiden määrän arvioidaan olevan yhteensä 1,4 miljoonaa hehtaaria. Turpeesta käytetään noin 90 % energiantuotantoon ja kasvuturpeeksi noin 5 %. Vuonna 1997 tuotettiin turpeella 6,5 % kaikesta kulutetusta primäärienergiasta. Turvevarat riittävät nykyisellä kulutuksella noin 400 vuodeksi. Riittävyudessa on kuitenkin huomattavia alueellisia eroja.

Turvetta käytetään eniten Keski-, Pohjois- ja Itä-Suomessa, minne kivihiilen kuljetusmatkat muodostuvat pitkiksi tai maakaasuputken rakentaminen on epätodennäköistä. Turpeen käyttö monipuolistuu jatkuvasti uusien innovaatioiden myötä. Turveteollisuus työllistää 6 000 henkeä Suomessa ja turvetuotanto onkin alueellisesti merkittävä työllistäjä.

Turvetuotannosta poistuu soita 1000-2000 ha vuodessa, mikä korvataan ottamalla uusia soita käyttöön. Loppuun hyödynnetyt suot uudelleen-soistetaan tai metsitetään suurimmaksi osaksi. Jälkikäyttömuotoina ovat myös mm. lintujärvien rakentaminen sekä energiapuun tai ruokohelpin kasvatus.

Turvetuotanto on luvanvaraista toimintaa. Ympäristönsuojelullisesti herkillä alueilla uusien tuotantosoiden määrää on rajoitettu. Kokonaan suojeltuja soita on noin 800 000 hehtaaria ja lisäksi 300 000 hehtaaria on Lapin erämaasoita. Turvetuotanto vaikuttaa mm. suon ja sen ympäristön maaperän ravinne-, vesi- ja lämpötalouteen sekä suoluonnon monimuotoisuuteen. Turvetuotanto ja erityisesti turpeen energiankäyttö aiheuttaa merkittäviä kasvihuonekaasujen päästöjä. Turpeen merkittävimmän

kuormitustekijän, vesistöpäästöjen, vähentämiseksi turveteollisuus on kehittänyt 1990-luvulla menetelmiä, joilla ympäristökuormitusta on voitu merkittävästi vähentää.

Turvetuotannon edellytyksiä ja vaikutuksia on tarpeen tarkastella laajoina kokonaisuuksina osana muuta alueidenkäyttöä. Keskeistä on tunnistaa turvetuotannon nykytila ja kehitysnäkymät sekä sovittaa yhteen tuotanto- ja suojeleuintressit.

Myös soiden jälkikäyttöön tulisi kiinnittää huomiota. Kohdistamalla uudet turvetuotantoalueet ensisijaisesti jo ojitetuille soille voidaan välttää luonnontilaisten soiden käyttöönottoa. Näin voidaan edistää suoluonnon monimuotoisuuden säilymistä ja vähentää turvetuotannon vesistöhaittoja, koska ojitettujen soiden kuivatustarve on ojittamattomampia vähäisempi ja vastaavasti vesistökuormitus pienempi.

1.9 Yhteysverkostot

Liikennejärjestelmää kehitettävä kokonaisuutena

Valtakunnan liikennejärjestelmän ja sen osana toimivien valtakunnallisten liikenneverkkojen kehittämisen lähtökohtana on yhteiskunnan kehitys. Liikennejärjestelmän toimivuus on alueiden ja taajamien kehityksen perusedellytys. Liikennejärjestelmän kehittämiseen kohdistuu monia paineita maan sisäisen muuttoliikkeen, elinkeinoelämän tarpeiden, ulkomaan kaupan kuljetusten sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosten, ympäristö- ja liikenneturvallisuuskäsitteiden, tietotekniikan kehittymisen sekä kansalaisten arvo- ja liikkumistapamuutosten seurauksena.

Liikennepalveluiden ja niihin liittyvän infrastruktuurin suunnittelun ja toteutuksen on oltava pitkäjänteistä. Liikennejärjestelmää tulisi kehittää kaikki liikennemuodot kattavana kokonaisuutena, jossa eri liikennemuodot tukevat toisiaan. Eri liikennemuotojen yhteistyön tuloksena voidaan saada aikaan toimivia matka- ja kuljetusketjuja. Erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla kaikkien liikennemuotojen ja maankäytön samanaikaisella suunnittelulla on mahdollista saavuttaa entistä ympäristöystävällisempi ja toimiva liikennejärjestelmä. Kestävän kehityksen kannalta on erityisen tärkeää, että liikenteen kasvua hillitään maankäytön suunnittelulla ja kehittämällä liikkumista korvaavia mahdollisuuksia. Henkilöautoliikenteelle tarjotaan kilpailukykyisiä vaihtoehtoja nostamalla julkisen liikenteen palvelutasoa ja parantamalla kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä.

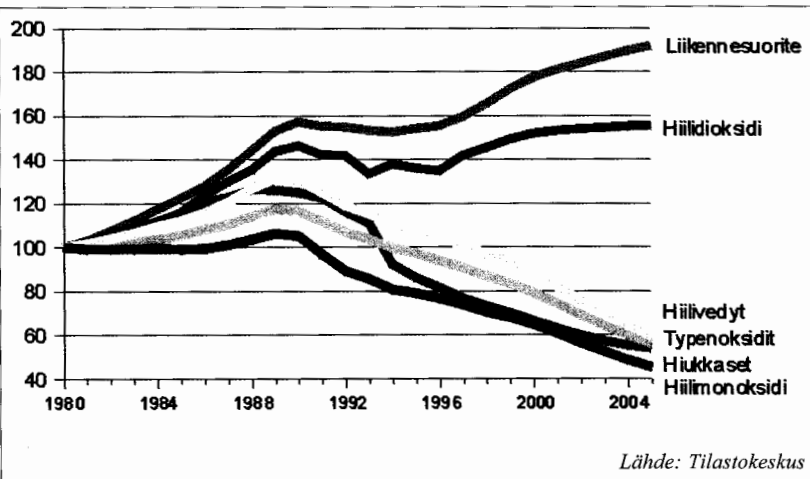
Liikenteen kustannuksia ja ympäristöhaittoja vähennettävä

Kaikki ajoneuvoliikenne aiheuttaa luonnonvarojen kulutusta ja aiheuttaa päästöjä ympäristöön. Kestävään kehitykseen tähtäävän toiminnan tavoit-

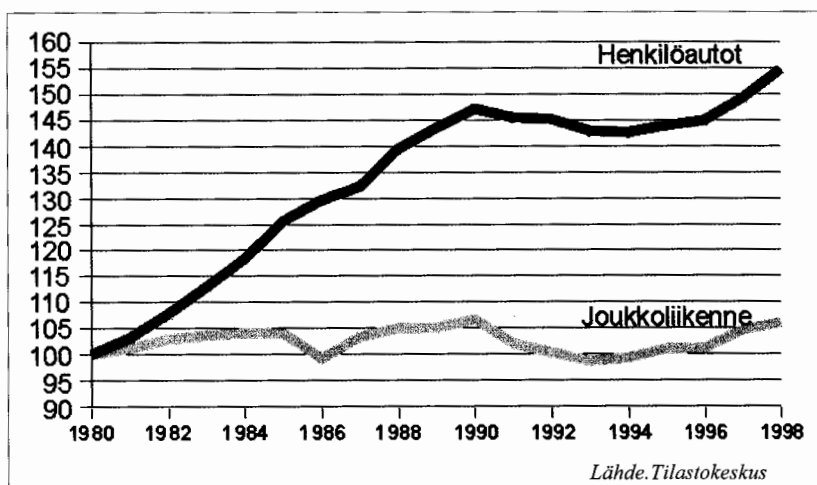
Taulukko 1.

Liikenteen osuus
Suomen kokonaispääs-
töistä

Päästöläji	Liikenteen osuus päästöstä (%)
Hiilidioksidi	20
Typen oksidit	60
Hiilivedyt	60
Hiilimonoksidi	75
Rikkidioksidi	20



Kuva 5. Tieliikenteen päästöjen kehitys (1980=100).



Kuva 6. Joukkoliikenteen ja henkilöautoliikenteen kehitys (1986=100).

teena on kehittää taajamien yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmiä niin, että liikkumisen ja kuljetusten tarve vähenee sekä liikenneturvallisuus ja mahdollisuudet käyttää ympäristöystävällisiä liikennemuotoja paranevat.

Henkilöautoliikenne on välttämätöntä, mutta myös kallista ja ympäristöä likaavaa. Liikenne aiheuttaa sekä yksityistalouksille, yrityksille että julkiselle taloudelle suuria kustannuksia. Kustannuksia syntyy kulkuneuvojen hankinnasta, huollosta ja polttoaineesta, tie- ja katurakentamisesta, pysäköinnin järjestämisestä ja ympäristöhaittojen torjumisesta. Liikenneinfrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannusten lisäksi liikenne vaatii paljon aktiiviseen tuotanto- ja liiketoimintaan tarvittavaa tilaa. Nope-

asti liikkuva auto tarvitsee ympärilleen usean kymmenen metrin tilan ja määränpäässä aina pysäköintipaikan.

Henkilöautoliikenteen osittainen korvaaminen joukkoliikenteellä vaatii toimivaa joukkoliikennejärjestelmää sekä turvallista ja laadukasta joukkoliikennenympäristöä. Liikennejärjestelmien kokonaissuunnittelun tärkeys korostuu erityisesti kaupunkiseuduilla ja taajamissa. Eri liikennemuotojen yhdistämismahdollisuudet edellyttävät, että kaavoituksessa varataan riittävät alueet henkilö- ja tavaraliikenneterminaalien kehittämistä ja toimintaa varten.

Verkostojen kehittämisessä painottuu ylläpito

Liikenne- ja kuljetusverkostoja muodostavat tiet, radat, väylät, lentoreitit, vesi-, maakaasu- ja öljyputket, sähkölinjat ja tietoliikenne. Verkostoon kuuluvat myös sen solmukohdat. Useimmilla verkostoilla ja niiden solmukohdilla on fyysinen sijaintinsa ja aluevaraustarpeensa.

Verkostojen aluevaraustarve muodostuu jo olemassa olevista väylistä ja niiden solmukohdista sekä mahdollisesta uusien verkostojen rakentamisesta. Liikenne-, kuljetus- ja yhteysverkostojen suunnittelu liittyy erottamattomasti alueidenkäytön suunnitteluun. Liikenneverkostojen ja liikenteen solmukohtien sijainti ja laatu vaikuttavat koko alueen tai taajaman toiminnalliseen rakenteeseen.

Asutus ja tuotantorakenne edellyttää koko maan kattavaa liikenneverkkoa. Koska liikennemäärät ovat harvan asutuksen vuoksi suhteellisen pieniä, on väylien taloudellinen ylläpito pulmallista. Väylien pidon painopiste on siirtynyt uuden rakentamisesta kunnon säilyttämiseen ja päivittäisen liikennöitävyyden turvaamiseen. Tähän suuntaan on vaikuttanut myös se, että nykyinen ja tuleva liikenne voidaan pääosin hoitaa jo olemassa olevalla liikenneverkolla kunhan sen kunnosta pidetään huolta. Samanaikaisesti on kuitenkin tarpeen kehittää joukkoliikennettä ja tasapainottaa tavarakuljetuksia eri liikennemuotojen kesken.

Valtakunnallisten liikenneverkkojen toimivuus

Hyvien yhteyksien luomisella Keski-Eurooppaan ja Venäjälle vahvistetaan Suomen kilpailukykyä ja asemaa Venäjälle suuntautuvan taloudellisen toiminnan tukialueena. Yhteyksien kehittämisessä tärkeitä kokonaisuuksia ovat ns. Pohjolan kolmio, joka on EU:n tärkeimpien liikenneinfrastruktuurihankkeiden joukkoon hyväksytty kokonaisuus, Helsinki–Pietari–Moskova -liikennekäytävä, Via Baltica sekä Barentsin euroarkkinen liikennealue. Näiden liikenneyhteyksien kehittämisellä on myös suuri vaikutus alue- ja yhdyskuntarakenteeseen valtakunnallisella tasolla.

Valtakunnallisesti merkittäviä teitä ja katuja ovat valtatiet, TEN-verkoston tiet ja E-tiet, virallisiin rajanylityspaikkoihin johtavat maantiet,

talvisatamiin johtavat tiet ja kadut, raskaan ja säännöllisen lentoliikenteen, myös sotilasliikenteen, lentoasemille johtavat tiet ja kadut sekä valtakunnallisesti merkittäviin matkakeskuksiin ja tavaraterminaaleihin johtavat tiet ja kadut.

Valtakunnallista merkitystä omaavia ratoja ovat päärataverkon radat, kaikkiin virallisiin rajanylityspaikkoihin johtavat radat, talvisatamiin johtavat radat, valtakunnallisesti merkittäviin matkakeskuksiin ja tavaraterminaaleihin johtavat radat, pääkaupunkiseudun metron radat sekä seuraavat uudet ratayhteydet: Helsinki-Vantaan lentoaseman rata (nk. Marja-rata) ja metron laajentaminen Espooseen sekä Kerava-Lahti -oikorata.

Päärataverkkoon kuuluvat tärkeimmät kansainvälisen liikenteen rataosat, valtakunnan osakesukuksia yhdistävät rataosat sekä merkittävimpiä maakunta- ja kaupunkikeskuksia yhdistävät rataosat. Lisäksi päärataverkko muodostaa yhtenäiset reitit valtakunnallisesti merkittävimpiin satamiin ja tärkeimmille rajanylityspaikoille.

Nopean junaliikenteen ulottaminen osalle rataverkkoa on rautatieliikenteen kilpailukyvyyn ja Suomen tasapainoisen kehityksen kannalta olennaista.

Suomen satamakapasiteetti on hajaantunutta. Suomessa on tilastoituja kauppaja- ja teollisuussatamia sekä lastauspaikkoja yhteensä noin 60. Rannikon satamien lisäksi merkittäviä tavaraliikenteen satamia on myös Saimaan vesistöalueella. Talvisatamat pidetään auki kaikkina talvina.

Valtakunnallista merkitystä omaavia satamia ja vesiväyliä ovat kaikki ympärivuotisessa käytössä olevat satamat, ns. talvisatamat, kauppamerenkulun pääväylät ja muut kauppamerenkulun väylät. Myös suunniteltu Vuosaaren satama on valtakunnallisesti merkittävä. Yhteyden säilyminen Saimaalta Suomenlahteen on sekä kuljetusten että matkailun kehittämisen kannalta tärkeää.

Suomessa on noin 25 Ilmailulaitoksen ylläpitämää lentoasemaa, joista 18 on siviili-ilmailun käytössä, 4 siviili-sotilaslentoasemaa ja 3 sotilaslentoasemaa. Näiden lisäksi Suomessa on kaksi muuta lentoasemaa, joille on säännöllistä liikennettä sekä kaksi sellaista lentoasemaa, joille kevyt reittiliikenne on mahdollista. Pienkenttiä on yhteensä noin 50. Alueiden käytön suunnittelussa on huomioitava myös lentoliikenteen varalaskupaidat.

Valtakunnallista merkitystä omaavia lentoasemia ja lennonvarmistusjärjestelmiä ovat kaikki raskaan ja säännöllisen lentoliikenteen, myös sotilasilmailun käyttöön tarkoitetut lentoasemat ja lennonvarmistusjärjestelmät.

Valtakunnallista merkitystä omaavia tietoliikenneverkkoja ovat erityisesti valtakunnalliset joukkoviestinnän jakeluverkot sekä televerkot. Lisäksi tällaisia ovat raskaan ja säännöllisen lentoliikenteen käyttöön tarkoitettujen lentoasemien sekä sotilasilmailun lennonvarmistusjärjestel-

mät, kauppa- ja sotilasmerenkulun väyliä varten rakennetut turvalaite- ja liikenteenohjausjärjestelmät, ilmatieteelliset ja hydrologiset mittausjärjestelmät sekä maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tietoliikennejärjestelmät.

1.10 Energiahuollon ja erityistoimintojen alueet

Energian tuotannossa ja siirrossa voidaan säästää

Energianhuollon edellytysten turvaamiseksi tarvitaan alueita sekä tuotantolaitoksille että energiaverkostoille.

Suomen kantaverkko muodostaa keskeisen osan valtakunnan sähköjärjestelmää. Sähkön siirtoverkko koostuu suurjännitteisistä voimajohtoista ja sähköasemista. Voimajohtoon vaatiman johtoalueen muodostavat johtoaueka sekä johtoauekan molemmiin puolin sijaitsevat reunavyöhykkeet.

Sähkön siirtoverkon käyttöikä on pitkä, peruskorjattuna vähintään 50 vuotta. Nyt olemassa olevia voimajohtoja ja voimajohtoreittejä käytetään pitkälle 2000-luvulle. Nykyisten johtojen parantamisella ei jännitetasoa muuttamatta saada aikaan merkittävää siirtokapasiteetin lisäystä. Yleensä siirtokapasiteetin lisäys on mahdollista vain uusia voimajohtoja rakentamalla. Uudet johdot on mahdollista rakentaa olevassa olevien johtojen kanssa samalle johtokadulle, mikä merkitsee olemassa olevan johtokadun levenemistä. Tulevaisuudessa samalla johtokadulla on yhä enemmän voimajohtoja, jolloin johtokaduista tulee paikallisesti laajempia. Joissakin tilanteissa tämä kuitenkin tarjoaa mahdollisuuden välttää täysin uusien johtokatuja rakentamisen.

Hajautettu sähkön tuotanto lähellä kulutusta vähentää uusien voimajohtojen maankäyttötarvetta. Mitä lähempänä sähkönkulutus on sähkön tuotantopaikkaa, sitä vähemmän tarvitaan suurjännitteisiä voimajohtoja sähkön siirtämiseen paikasta toiseen. Teollisuuden vastapainevoimalaitokset, yhdyskuntien lämmitysvoimalaitokset sekä muut hajautetun sähköntuotannon laitokset vaativat vähemmän uusia suurjännitteisiä voimajohtoja, sillä yleensä sähkön kuluttajat ovat lähellä näitä tuotantolaitoksia.

Tarvittava lauhdelisäteho on kannattavinta toteuttaa suurissa voimalaitosyksiköissä. Käytetystä polttoaineesta ja teknologiasta riippuen yksikkökoko on nykyisin 400–600 MW maakaasu- ja hiilivoimalaitoksissa. Näiden laitosten sijoituspaikka määrää tarvittavat uudet siirtojohdot. Mikäli laitokset sijoitetaan nykyisten suurten voimalaitosten läheisyyteen saatetaan joutua rakentamaan tarvittavan liittymisjohdon lisäksi jopa satoja kilometrejä suurjännitevoimajohtoa takaamaan ongelmaton sähkönsiirto tuottajilta kuluttajille.

Siirrettävän sähkömäärän ja siirtoetäisyyden kasvaessa joudutaan kasvattamaan voimajohtojen lukumäärää tai siirtojännitettä. Kumpikin

näistä merkitsee yleensä lisääntyvää maankäyttöä: siirtojännitteen kasvataminen laajempaa johtoaluetta ja voimajohtojen lukumäärän lisääminen useampaa johtokatua. On myös mahdollista sijoittaa samoille johdinpylvälle useampia sähkövirtapiirejä. Näin voidaan säästää johtoalueen leveydessä, mutta pylväävät ovat tavanomaisia voimajohtopylväitä korkeammat.

Tuulivoimalat sovitettava ympäristöön

Tuulivoima on ympäristöystävällinen, päästöjä tuottamaton sähköntuotantomuoto, jonka suurimmat haitat ovat visuaalinen vaikutus maisemaan sekä meluhaitta lähiympäristössä.

Tuulivoimaloiden kokoluokka on kasvanut voimakkaasti viime vuosikymmeninä. Tällä hetkellä rakennetaan eniten 600 kW:n ja 1 MW:n laitoksia, joiden tornien korkeudet vaihtelevat 40–60 metrin ja roottorin halkaisijat 40–50 metrin välillä. Jotta laitokset eivät varjostaisi toisiaan, ne on sijoitettava 120–300 metrin etäisyydelle toisistaan. Tuulipuistoissa maa-aluetta on mahdollista käyttää myös muuhun tarkoitukseen, koska tuulivoimalan perustus vie halkaisijaltaan vain noin 5 metrin alueen. Lisäksi tarvitaan huoltoyhteys sekä sähkönsiirtoa varten voimajohto.

Laitokset on sijoitettava mahdollisimman tuuliselle paikalle, jotta sähköntuotannon kustannukset muodostuvat edullisiksi. Suomessa mahdollisia sijoituspaikkoja ovat meren ranta, Lapin tunturit, merialueet laajoille meritulipuistoille 10–100 yksikön ryhmissä sekä sisämaassa mahdollisesti ympäristöään korkeammat mäet, suurten järvien rannat tai laajat peltoaukeat.

Tuulivoimalan näkyvyys riippuu säästä ja maastomuodoista. Rannikon laitokset eivät metsäisessä maastossa näy sisämaahan päin kuin joi-takin kilometrejä, mutta merelle päin hyvän näkyvyyden vallitessa ne on mahdollista erottaa yli 10 km:n etäisyydeltä. Laitosten meluhaitta on suurimmillaan pienillä tuulilla. Yli 8 m/s tuulen nopeudella tuulivoimalan melu hukkuu luonnon taustameluun. Meluhaitta ulottuu alle 1 km:n säteelle tuulivoimalasta ja yleensä melun ohjearvot alitetaan noin 300 m:n päässä laitoksesta. Tuulivoimalat aiheuttavat jonkin verran lintukuolemia.

Maakaasu- ja öljyputkia tulevaisuuden varalle

Suomen maakaasun siirtoputkiston pituus oli vuoden 1997 lopussa 898 km. Maakaasuverkossa on yleensä yksi putki, mutta siirtotarpeen kasvaessa voidaan rakentaa toinen putki rinnalle. Tällä hetkellä rakennetaan rinnakkaisputkea Imatralta Kouvolaan.

Suomen ja Ruotsin välille on suunniteltu kaasuputkea, joka kulkisi merenpohjalla Udestakaupungista Gävleen. Tämän putken rakentaminen riippuu ennen kaikkea Ruotsin suhtautumisesta maakaasun tuontiin.

Jos Venäjän maakaasua tullaan siirtämään Suomen kautta Keski-Eurooppaan, on yhtenä maakaasuputken linjausreitin vaihtoehtona Ylämaa-Uusi-kaupunki-Gävle. Toisen vaihtoehdon mukaan Suomen kautta kulkeva putki jatkuisi Hangosta merenalaisena Saksaan. Kolmannen vaihtoehdon mukaan putki ei kulkisi ollenkaan Suomen kautta, vaan johdettaisiin merenpohjassa koko matkan Karjalan kannakselta Saksaan. North Transgas Oy selvittää kaikkia kolmea vaihtoehtoa.

Lokakuussa 1998 valmistui EU:n Trans-European Energy Network -ohjelman puitteissa Suomen, Ruotsin ja Tanskan energiayhtiöiden selvitys pohjoismaisesta maakaasuverkosta, jonka ensi vaihe voisi olla valmis aikaisintaan vuonna 2005. Tähän verkkoon voisivat kuulua merenalaiset kaasuputket: Helsinki-Tallinna, Hanko-Norrköping ja Uusikaupunki-Gävle.

Finnish Barents Group selvitti Barentsin meren maakaasun johtamista Suomen kautta Eurooppaan. Barentsin merellä on suunnattomat kaasuvarat, joita tulevaisuudessa tullaan käyttämään Euroopassa. Venäjän näkemys on, että kaasuputki tulitaisiin kuitenkin johtamaan Karjalan tasavallan kautta Viipuriin. Mahdotonta ei ole, etteikö putken yksi haara tuotaisi Suomeen Petroskoista Joensuun tienoille.

Länsirannikon voimayhtiöiden toimeksiannosta norjalaiset ovat tutkineet Pohjanmeren kaasukentiltä Ruotsin läpi Vaasaan tuotavaa kaasuputkea. Vaasasta putki haarautuisi etelään ja pohjoiseen Pohjanlahden rannikkoa pitkin.

Fortum Oy on tutkinut aktiivisesti raakaöljyputken johtamista Karjalan kannaksen, Ylämaan ja Anjalankosken kautta Porvoon tuotantolaitoksille. Raakaöljyputken kapasiteetiksi on kaavailtu 10-15 miljoonaa tonnia vuodessa. Tästä määrästä 2-5 miljoonaa tonnia vuodessa jaostettaisiin Porvoossa ja loput laivattaisiin siellä vietäväksi kolmansiin maihin. Hankkeesta on jo tehty ympäristövaikutusten arviointiohjelma. Putken pituus Suomen puolella olisi 170 km.

Vaikka sekä kaasu- että öljyputkien rakentamiseen liittyykin suuria epävarmuustekijöitä, on niihin tarpeen varautua alueidenkäytössä, koska ne ovat mittaluokaltaan ja vaikutuksiltaan erittäin merkittäviä hankkeita.

Maanpuolustuksen ja rajavallvonnan aluevaraustarpeet

Maanpuolustuksella ja rajavallvonalla on aluevaraustarpeita. Alueidenkäytön suunnittelussa niille on turvattava toimintojen ja niiden kehittämisen edellyttämät aluetarpeet ja toimintaedellytykset. Osalla maanpuolustuksen ja rajavallvonnan käyttämistä alueista on melu-, vaara- ym. vaikutuksia, jotka edellyttävät yhteensovittavaa suunnittelua lähialueille sijoittuvan muun alueidenkäytön kanssa.

1.11 Helsingin seutu¹⁵

Paremmat edellytykset asumiselle

Helsingin seudun kysymykset ovat omaa mittaluokkaansa ja kytkeytyvät suorimmin koko maan kehitysedellytyksiin, vaikka Suomessa on muitakin kasvavia keskuksia. Helsingin seutu on Suomen kansainvälistymisen, uuden teknologian, tuotannon sekä tutkimuksen ja koulutuksen kärkialue.

Pääkaupunkiseudun väestömäärä oli vuoden 1999 alussa noin 934 000 asukasta. Tämä on miltei viidesosa koko maan väestöstä. Pääkaupunkiseudun nopea väestönkasvu jatkunee hitaasti laantuen vuoteen 2020 asti. Tuolloin seudulla asuu todennäköisesti noin 1,1 miljoonaa asukasta. Kasvusta kolmasosa aiheutuu nykyväestön syntyvyydestä ja kaksi kolmasosaa muuttoliikkeestä.

Nykyisin seudulla on noin 37 miljoonaa asuntokerrosneliometriä. Pääkaupunkiseudulle on tyypillistä lähiöasuminen: seudun asukkaista puolet asuu 60 lähiössä. Tyypillistä seudulle on myös kerrostaloasuminen. Asuntokannasta 75 % on kerrostaloasuntoja kun muualla maassa luku on 43 %.

Vanhojen asuntojen neliöhinnat olivat vuonna 1998 seudulla keskimäärin 77 % kalliimmat kuin muualla maassa. Tämän jälkeen on tapahtunut vielä voimakas hintojen nousu. Samana vuonna vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat olivat 50 % muuta maata korkeammat. Myös vuokrat ovat nousseet rajusti viimeisen vuoden aikana.

Pääkaupunkiseudulla on asuntopulaa. Asunnonsaantivaikkeuksien sekä asuntojen ja liiketilojen hintojen nousun ongelmat ovat pitkälti seurausta kysynnän ja tarjonnan epätasapainosta. Arvioitu väestön lisäys ja asumisväljyyden kasvu vaatisivat seudulle noin 16 miljoonan kerrosneliometrin asuntorakentamista vuoteen 2020 mennessä.

Arvioidut rakentamistarpeet mahtuvat suurin piirtein nykyisten yleiskaavojen aluevarauksiin. Pääkaupunkiseudun lainvoimaisissa asemakaavoissa on asuntorakentamismahdollisuuksia 5,8 miljoonalle kerrosneliometrille, josta kolme neljäsosaa on pientalovarantoa. Vireillä olevissa asemakaavoissa on lisäksi varauksia asuntorakentamiseen noin 1,4 miljoonan kerrosneliometrin verran.

Eheyttäminen ja joukkoliikenne avainkysymyksiä

¹⁵ Helsingin seudulla tarkoitetaan tässä yhteydessä pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien muodostamaa aluetta.

Väestön ja elinkeinoelämän edellyttämän lisärakentamisen toteuttamiseksi pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta on tarpeen eheyttää. Tämä on tarkoituksenmukaista myös aluetalouden ja ympäristön parantamiseksi. Täydentävällä rakentamisella voidaan minimoida kasvun aiheuttamia

haittatekijöitä, jotka uhkaavat ihmisten viihtyvyyttä, terveyttä ja ympäristöä. Eheytyvä maankäyttö luo mahdollisuuksia joukkoliikenteen palvelutason parantamiselle sekä yksityisten ja julkisten palvelujen säilymiselle asuinalueilla. Eheytyvä yhdyskuntarakenne edesauttaa myös kuntien taloudenpitoa vähentämällä raskaiden investointien tarvetta ja tehottamalla olemassa olevien rakenteiden käyttöastetta.

Pitkällä aikavälillä pääkaupunkiseudun riittävää asunto- ja toimitilarakentamista uhkaa eräiden merkittävien alueidenkäyttöhankkeiden pysähtyminen. Erityisesti länsimetron ja Malmin lentokentän ratkaisujen viipyminen haittaavat tai estävät niiden lähialueiden ja koko pääkaupunkiseudulle oleellisten suunnittelukohteiden etenemistä. Tärkeää on pääkaupunkiseudun öljy- ja polttoainehuollon turvaamiseksi tarvittavan uuden öljysatama-alueen sijainnin määrittely, kun Helsingin Laajasalon öljysatama-alue siirtyy kaupungin yleiskaavan toteuttamissuunnitelman mukaisesti asuinalueeksi vuokra-ajan päätyttyä vuoden 2010 jälkeen.

Perinteisesti on ajateltu, että maaseudulla ja haja-asutusalueilla työmatkat ovat pidempiä kuin kaupunkiseuduilla. Tilanne on kuitenkin päinvastainen. Selvästi pisimmät työmatkat tehdään Suomen suurilla kaupunkiseuduilla. Tämä johtuu yhdyskuntarakenteen hajanaisuudesta ja naapurikunnista kaupunkeihin suuntautuvasta työmatka- ja asiointiliikenteestä. Helsingin seudulla henkilöautojen määrä ja ajoneuvoliikenne ovat lisääntyneet samoin kuin rakentaminenkin erityisesti seudun reunaosissa.

Pääkaupunkiseudun asukkaat tekevät päivittäin noin 2,6 miljoonaa matkaa. Neljännes näistä tehdään jalan tai polkupyörällä. Joukkoliikennettä suosivan liikennepolitiikan ansiosta joukkoliikenteen osuus on vielä korkea, mutta se on koko ajan laskussa. Joukkoliikenteen osuus seudun ajoneuvoliikenteen matkoista on laskenut vuosien 1966 ja 1995 välillä 66 prosentista 39 prosenttiin. Nopeimmin liikennemäärät ovat kasvaneet Espoossa ja Vantaalla, joilla vain neljäsosa matkoista tehdään joukkoliikenteellä.

Ajoneuvoliikenne vaikuttaa oleellisesti keskustojen ja asuinalueiden ympäristön laatuun. Liikenteen merkittävimpiä haittatekijöitä ovat liikennealueiden tilantarve, liikenteen päästöt sekä liikennemelu. Haittojen vähentäminen edellyttää palvelukykyisen aluekeskusverkoston kehittämistä sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämistä julkisten ja yksityisten lähipalvelujen ja joukkoliikenteen taloudellisen järjestämisen mahdollistavalle tasolle.

Helsingin seudun väestömäärän kasvu ja ympäristöhaittojen hallinta edellyttävät joukkoliikenteen ja erityisesti raideliikenteen kehittämistä. Seudun viimeaikaisten suunnitelmien lähtökohtana on ollut uudisrakentamisen sijoittaminen joukkoliikenteen pääväylien ja erityisesti raideliikenteen tuntumaan.

Pääkaupunkiseudulla on enää vähän luonnontilaisia metsä-, suo- ja

kallioalueita. Metsät ovat useimmiten virkistysalueina olevia puistometsiä. Kaavoitetut viheralueet ovat pääkaupunkiseudun luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä.

1.12 Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet

Eräillä laajoilla aluekokonaisuuksilla on maassamme erityisiä luonnonarvoja ja kulttuurisia erityispiirteitä, joiden säilyminen vaatii ymmärtävää huomiota. Luonto- ja kulttuuriympäristön kannalta erityisistä aluekokonaisuuksista merkittävimpiä ovat saaristomeri, maankohoamisrannikko, Lapin tunturialue ja Vuoksen vesistöalue. Eräille näistä aluekokonaisuuksista on aiemminkin annettu seutukaavoitusta ohjaavia alueidenkäytön valtakunnallisia tavoitteita.

Saaristomeri

Saaristomeri muodostaa yhdessä Ahvenanmaan kanssa maailman laajimman saaritihtentymän, johon sisältyy yli puolet Suomen rannikon saarista. Alueen saaristoluonto on vyöhykkeistä siirryttäessä mannerrannikolta avomerelle: pääjakona käytetään usein jakoa mannersaaristoon, sisäsaaristoon ja ulkosaaristoon. Näiden välillä on kuitenkin selvästi havaittavia vaihteluvyöhykkeitä ja lukuisia erityisiä pienempialaisia kohteita.

Saaristomeren kulttuuri, yhdyskunnat ja elinkeinot ovat kautta vuosisatojen olleet muutostilassa. Useat kehityskulut ovat kohdistuneet ensin mannersaaristoon ja levinneet sitten ulommas saaristoon. Saariston kehitykselle on ollut oleellista liikenneyhteyksien asteittainen paraneminen sekä saaristoelinkeinojen elinvoima suhteessa muun Suomen elinkeinorakenteiden kehitykseen. Viimeisinä vuosikymmeninä ympäristökysymykset ja luonnonsuojelun sovittaminen saaristoelinkeinoihin ovat muodostuneet tärkeäksi tekijäksi.

Uusia vanhojen elinkeinojen rinnalle sopivia elinkeinoja on etsitty lukuisissa tutkimuksissa ja kehittämishankkeissa. Saaristoluonnon ainutlaatuisuus ja kyläyhteisöjen kauneus antavat mahdollisuuksia matkailuelinkeinoihin, mutta kaikki toiminta tulisi sovittaa huolellisella suunnittelulla herkkiin luonnonolosuhteisiin.

Maankohoamisrannikko

Merenkurkun ja Pohjanlahden rannikot muodostavat kansallisesti ja kansainvälisesti ainutlaatuisen jatkuvan maankohoamisen alueen. Alueen rannikko ja saaristo vaativat erityistä huomiota, koska kyseessä on nuori,

jatkuvasti muuttuva maisema, joka on pienimuotoinen ja haavoittuva. Koko eläin- ja kasvimaailman, erityisesti lintujen ja kalojen elinolot muuttuvat jatkuvasti maankohoamisen myötä. Erityisesti jokien suistoissa syntyy muutosalueita, joiden alueidenkäytössä on kiinnitettävä erityistä huomiota maisemallisiin ja luonnontaloudellisiin seikkoihin.

Maankohoamisella voi olla odottamattomia vaikutuksia ihmisen toimintaan ja asutukseen. Alueidenkäyttöä joudutaan suunnittelemaan poikkeuksellisissa oloissa, koska yhdyskunnille oleelliset rantaviivat vaihtuvat ja niihin liittyvät toiminnot joutuvat siirtymään. Yleensä alueidenkäytön suunnittelussa käytetään useiden vuosikymmenten aikatahtaintä, mutta maankohoamisrannikolla asutus ja maisema voivat muuttua oleellisesti jo parin vuosikymmenen sisällä.

Maankohoamisrannikolla onkin tarpeen selvittää maankohoamisen taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset erityisen huolellisesti. Rakentamisen sijoittelussa olisi huomioitava, että maankohoamisrannikolle ominaisten luonnon kehityskulkujen jäljet säilyisivät havaittavina ja luonnon monimuotoisuutta turvaavia ajallisesti kerrostuneita kohteita säilyisi. Samoin tulisi säilyttää luonnon kehityskulkuun sopeutuneen kulttuuriympäristön ajallisia kerrostumia.

Lapin tunturialueet

Lapin tunturialueet ovat harvaan asuttuja, geologisilta piirteiltään jylhiä ja luonnonolosuhteiltaan herkkiä alueita, jotka sisältävät laajoja erämaita. Lapin tunturialueet muodostavat oleellisen osan Suomi kansainvälisestä kuvasta. Lähes kaikissa koko Suomen kuvauksissa pohjoinen tunturialue esitetään ainutlaatuisena pohjoisena alueena, joka vaikuttaa suomalaisten ja koko kansan identiteettiin

Nykyään Lapin tunturialueet edustavat myös koko Euroopan unionin pohjoisinta ja usein eksoottiseksi koettua kylmää ja erityislaatuista aluetta. Oleellista kuitenkin on, että osa tunturialueista on saamelaiden kotiseutualuetta ja edelleen perinteisten saamelaiselinkeinojen ja -kulttuurin aluetta.

Lapin tunturialueet tarjoavat perinteisten elinkeinojen harjoittamisen lisäksi runsaasti mahdollisuuksia matkailuun ja lomanviettoon. Alueen luonto on kuitenkin herkkää. Alueella on harvinaisia suojeltavia luontotyyppejä ja sen ekosysteemit ovat vähälajisia ja haavoittuvia.

Lapin tunturialueille voi kohdistua alueidenkäytön muutospaineita mm. kaivannaistoiminnan, matkailun ja tuulivoimaloiden vuoksi. Uudet toiminnot on tarpeen sopeuttaa herkkiin luonnonoloihin. Samalla on huomioitava saamelaiskulttuurin historia ja kehitysedellytykset, omaleimaisten kylä- ja kulttuuriympäristöjen säilyminen sekä poronhoidon jatkuvat edellytykset.

Vuoksen vesistöalue

Vuoksen vesistöalue on maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen vesistö, sisäsaaristo ja asutusalue. Suomen historiassa Saimaalla on oma tärkeä kulttuurinen merkityksensä. Vesistön ja sitä ympäröivän alueen elinkeinon, kuljetusreitistöjen ja yhdyskuntamuodostuksen kehitys ovat oleellinen osa maan historiaa ja kulttuurisen identiteetin muodostumista. Luonnonalueena alue on herkkä ja kaunis tarjoten houkuttelevia vapaa-aajanvieton, lomailun ja matkailun mahdollisuuksia.

Alueen luonnon ja vesistöjen kuljetusreittien tarjoamat voimakkaat vetovoimatekijät tulisi hyödyntää alueen kehityksen vahvistamiseksi. Samanaikaisesti tulee kuitenkin huolehtia luonnon kestäkyvystä, maisemien kauneudesta sekä uhanalaisten lajien, kuten saimaannorpan, elinmahdollisuuksien säilymisestä.

2 Tavoitteiden lähtökohdat

2.1 Tavoitteiden oikeusperusta

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaan koskea asioita, joilla on

- aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys;
- merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai
- valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen.

Mainitun lainkohdan mukaisesti tavoitteita on määritelty kansainvälisesti tai kansallisesti merkittävistä asioista.

Kansainvälistä merkitystä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota valtioiden rajat ylittäviin alueidenkäytön ja aluerakenteen kysymyksiin sekä maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, joiden ratkaisemiseen alueidenkäytöllä voidaan vaikuttaa. Kansainvälistä merkitystä on myös niillä alueidenkäyttöratkaisuilla, joilla vaikutetaan EU:n säännösten tai kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoon.

Valtakunnallista merkitystä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota koko maata koskeviin tai maakuntien rajat ylittäviin aluerakenteen ja alueidenkäytön kehittämiskysymyksiin. Yleensä aluerakenteen tai liikenne- tai muiden verkostojen kehittämiseen liittyvät ratkaisut ulottuvat laajemmalle kuin yhden maakunnan alueelle. Yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu ovat koko maan mittakaavassa keskeisiä alueidenkäytön kysymyksiä, joilla on merkittäviä vaikutuksia ekologiseen kestävyYTEEN ja merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen.

Alueidenkäyttö vaikuttaa merkittävästi kansalliseen kulttuuri- ja luonnonperintöön sekä luonnonvaroihin. Kansallisen luonnonperinnön turvaamiseksi tärkeimmistä luonnonsuojeluohjelmista on jo päätetty. Sellaisten luonnonarvojen turvaamista, joita luonnonsuojeluohjelmissa ei ole käsitelty, voidaan kuitenkin edistää kaavoituksen keinoin. Kulttuuri- ja luonnonperinnön kannalta merkittävimpiä alueita ovat kansallismaisemat sekä valtakunnallisesti merkittävät maisemakokonaisuudet ja kulttuuriympäristöt.

2.2 Tavoitteiden suhde muuhun lainsäädäntöön

Maankäyttö- ja rakennuslaki on osa ympäristönkäytön ohjausjärjestelmää, johon kuuluu monia muita ympäristön käyttöä ohjaavia lakeja.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisimpiä lakeja ovat luonnonsuojelulaki, metsälaki, vesilaki, maa-ainelaki, rakennus-
suojelulaki, muinaismuistolaki ja ympäristönsuojelulaki. Näissä laeissa säädetään muiden tavoitteiden ohella myös suojelusta kyseisellä toimialalla ja asetetaan ehdottomia rajoituksia ympäristön muuttamiselle. Ympäristön suojelusta huolehditaan ensisijaisesti erityislainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja niissä määritellyin keinoin.

Alueidenkäytön suunnittelulle on maankäyttö- ja rakennuslailla määritelty erityislakeja kokonaisvaltaisemmat tavoitteet. Lain 5 §:ssä alueidenkäytön suunnittelun tavoitteeksi on asetettu mm. luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen, kulttuuriarvojen vaaliminen, ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä luonnonvarojen säästeliäs käyttö. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulee tukea ja edistää laissa määriteltyjen alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista. Edellä mainittujen ympäristötavoitteiden edistäminen kuuluu näin ollen myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden piiriin.

Vaikka varsinaiset suojelutehtävät hoidetaan erityislakien nojalla, tulee suojelutavoitteiden toteutumista edistää ja tukea myös alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Alueidenkäytön suunnittelu on luonteeltaan kokonaisvaltaista ja eri intressejä yhteensovittavaa toimintaa, jossa tunnistetaan toiminnalliset tarpeet ja sovitetaan ne ympäristön vaatimuksiin. Tämä edesauttaa ympäristöllisten näkökohtien riittävän laaja-alaista tarkastelua ja varhaista huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa ennen hankekohtaisia ratkaisuja ja erityislakien mukaisia menettelyjä.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei luoda erityislainsäädännön kanssa päällekkäistä ohjauskeinoja. Päällekkäisyyden välttämiseksi seuraa, ettei tavoitteissa toisteta erityislajeista johtuvia rajoituksia.

2.3 Tavoitteiden raja

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on määritelty ainoastaan sellaisista valtakunnallisesti merkittävistä asioista, joihin maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettulla ohjausjärjestelmällä voidaan vaikuttaa. Näin ollen tavoitteet rajautuvat lain soveltamisalan mukaisesti asioihin, jotka koskevat alueiden suunnittelua, rakentamista ja käyttöä.

Tavoitteissa ei käsitellä alue-, energia- tai liikennepoliittisiin kysymyksiä eikä määritellä niitä koskevia taloudellisia ratkaisuja. Täsmällinen rajankäynti ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, koska kaikki inhimillinen toiminta tarvitsee maata ja muita alueidenkäyttöllisiä toimintaedellytyksiä.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on tarkoitus varautua eräisiin valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin niiden alueidenkäytöl-

listen tarpeiden osalta, mutta ei muutoin muodostaa kantaa hankkeiden toteuttamiseen. Yksilöimällä tietyt valtakunnallisesti merkittävät hankkeet voidaan varmistaa se, etteivät esimerkiksi yksittäiset kunnat toimiltaan estä tai vaikeuta useiden kuntien tai maakuntien alueille ulottuvien yhteys- tai muun perusrakenteen verkostojen rakentamismahdollisuuksia. Tällaiset tavoitteissa yksilöivät hankkeet toteuttavat valtakunnallisesti merkittävää yhteys- tai muuta tarvetta, mutta niiden toteuttamisen aika-taulu, toteuttamistapa tai ylipäättänsä toteuttaminen saattavat olla vielä avoimia. Tarkoituksena on, että tavoitteiden ajankäyttö tullaan näiltä osin tarkistamaan viimeistään viiden vuoden kuluttua.

Pyrkimyksenä on, että yhteiskuntapolitiikan eri lohkot tukevat toisiaan. Tämä on pyritty varmistamaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laajapohjaisella ja vuorovaikutteisella valmistelulla. Tavoitteiden valmistelussa on sovitettu yhteen valtionhallinnon eri sektoreiden keskeisimmät alueidenkäyttöön liittyvät tavoitteet valtakunnalliseksi näkemykseksi.

2.4 Tavoitteiden merkitys kansainvälisten sopimusten toimeenpanossa

Vaikka alueidenkäyttöä koskeva päätöksenteko on täysin kansallista, vaikuttavat siihen kansallisen tavoitteenasettelun lisäksi kansainväliset sopimukset. Suomi on sitoutunut lukuisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joiden velvoitteiden toteuttaminen edellyttää myös alueidenkäytön keinojen käyttöä.

Ilmastomuutosta koskeva YK:n puitesopimuksen (SopS 61/1994) tavoitteena on kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiinnuttaminen ilmakehässä turvalliselle tasolle. Ilmastokeskusteluun liittyvässä Kioton pöytäkirjassa teollisuusmaat sitoutuvat vähentämään pöytäkirjassa mainittuja kasvihuonekaasupäästöjään niin, että niiden kokonaismäärä vähenee vähintään 5 % vuoden 1990 päästöjen tasosta velvoitekauden 2008-2012 aikana. EU:n sisäinen taakanjaon mukaan Suomen tulee vuoteen 2010 mennessä vakiinnuttaa kasvihuonekaasupäästöt vuoden 1990 tasolle.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita määriteltäessä on olennaista se, että Suomen kaltaisessa maassa alue- ja yhdyskuntarakenteella on merkittävä vaikutus ilmastomuutoksen hallinnassa. Teollisuuden päästöjen ohella suurimmat päästölähteet ovat rakennusten lämmitys ja liikenne, joihin molempiin voidaan vaikuttaa alueidenkäytön ratkaisulla. Tavoitteita asetettaessa pyritään vaikuttamaan energian tehokkaaseen käyttöön, energian säästöön ja uusiutuvien energialähteiden lisääntyvään käyttöön, jotka omalta osaltaan hidastavat ilmastomuutosta.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) tavoitteena on maapallon ekosysteemien, eläin- ja kasvilajien sekä

niiden sisältämien perintötekijöiden monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö. Sopimuksen mukaan monimuotoisuus tulisi integroida osaksi yhteiskunnan eri sektoreiden sisäisiä ja niiden välisiä suunnitelmia ja toimintaperiaatteita. Sopimus laajentaa suojelun myös perinteisen luonnon-suojelun ulkopuolelle.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on tarkoitus painottaa luonnon monimuotoisuutta osana eri maankäyttötarpeita kokonaisvaltaisesti yhteensovittavaa alueidenkäytön suunnittelua. Tärkeätä on kiinnittää huomiota vihervyöhykkeiden ja monipuolisten luonnonympäristöjen riittävyteen yhdyskuntien kehittämisessä, ekologisten käytävien tarpeeseen sekä ekologisesti merkittävien ja yhtenäisten luonnonalueiden säilymiseen yhtenäisenä.

Suomea velvoittaa kolme kulttuuriympäristön suojelua koskevaa kansainvälistä sopimusta. Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta koskevan yleissopimuksen (SopS 19/1987) tavoitteena on yhtenäisen ja tehokkaan järjestelmän luominen yleismaailmallisesti arvokkaan kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi. Sopimusosapuolia veloitetaan suojelemaan alueellaan olevat maailmanperintökohteet. Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimuksen (SopS 10/1992) edellyttää sopimusosapuolilta toimenpiteitä rakennustaiteellisen perinnön suojelemiseksi. Rakennustaiteellinen perintö kattaa kaikki historiallisesti, arkeologisesti, taiteellisesti, tieteellisesti, yhteiskunnallisesti tai teknisesti huomattavan mielenkiintoiset rakennukset ja rakenteet sekä kaupunki ja maaseuturakennusten ryhmät. Eurooppalainen yleissopimuksen arkeologisen perinnön suojelusta (SopS 26/1995) tarkoituksena on suojella arkeologista perintöä Euroopan maiden yhteisen muistin lähteenä sekä historiallisen ja tieteellisen tutkimuksen välineenä. Sopijapuolet sitoutuvat pyrkimykseen sovittaa yhteen arkeologiset ja maankäytön suunnittelun tarpeet.

Alueidenkäytön suunnittelu on ratkaisevassa asemassa näiden sopimusten täytäntöönpanossa. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on tarkoitus asettaa kansainväliset sopimukset ja yleensä valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriperintöarvojen säilyminen alueidenkäytön lähtökohdiksi. Tavoitteissa korostuu kulttuuriperintöarvojen merkitys ja huomioon ottaminen alueiden identiteetin, vetovoimaisuuden ja matkailun kehittämisen tukena.

2.5 Tavoitteiden kytkeä Euroopan alue-suunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivoihin

Suomi on EU:n jäsenmaana hyväksynyt Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat (European Spatial Development Perspective, ESDP). Suuntaviivat eivät sido jäsenmaita, mutta ovat luonteeltaan yh-

teisesti hyväksyttyjä aluesuunnittelun periaatteita. Hyväksyessään ESDP-suuntaviivat Suomi on korostanut, että läheisyysperiaatetta noudattaen aluesuunnittelun lopulliset ratkaisut tehdään jäsenmaan suunnittelu- ja hallintojärjestelmän puitteissa.

ESDP-asiakirja on merkittävä askel EU:n aluesuunnitteluyhteistyössä. Keskustelu suuntaviivoista on lisännyt rajat ylittävää yhteistyötä aluesuunnittelukysymyksissä eri jäsenmaiden välillä. Lisäksi ESDP-prosessi on mahdollistanut kokoavan keskustelun eri sektoreiden toimenpiteiden vaikutuksista aluesuunnitteluun.

Suuntaviivoilla on tuotu eurooppalaiseen aluesuunnittelukeskusteluun taloutta koskevien kysymysten rinnalle tavoitteita kulttuuriperinnön ja luonnonympäristön varjelemiseksi. ESDP-suuntaviivat on ryhmitelty seuraaviin kolmeen pääryhmään:

- tasapainoisen ja monikeskuksisen kaupunkijärjestelmän luominen sekä kaupungin ja maaseudun välisen suhteen uudistaminen,
- infrastruktuurin ja tiedon yhdenmukaisen saatavuuden varmistaminen sekä
- luonnon- ja kulttuuriperinnön järkevä hoito ja suojeleminen.

Lisäksi ESDP-asiakirjan tausta-aineistossa on tuotu esille pohjoisten jäsenmaiden erityisolosuhteina arktiset ilmasto-olosuhteet, herkästi haavoittuva luonto, perifeerinen sijainti Keski-Euroopan markkina-alueisiin nähden sekä harva asutus.

ESDP-suuntaviivoissa mainittu monikeskinen aluerakenne ja aluekehitys korostaa tasapainoisen yhdyskuntarakenteen merkitystä ja kaupunkien yhteistyön tarvetta. Suuntaviivat nostavat esille yhdyskuntarakenteen hajoamisen varjopuolet ja korostavat huolellisen sijainti- ja rakentamispolitiikan merkitystä. Tärkeänä pidetään tässä kaupunkien ja niitä ympäröivien kuntien yhteistyön tiivistämistä.

Infrastruktuurin osalta liikennejärjestelyillä on keskeinen vaikutus alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja muuhun alueidenkäyttöön. ESDP lähtee mm. siitä, että toimiva liikenne ja riittävät tietoliikennemahdollisuudet ovat tärkeä edellytys EU:n reuna-alueiden kehittämisessä. ESDP-suuntaviivat korostavat liikenteen kasvun haittoja ja että järkevällä aluesuunnittelulla voidaan vaikuttaa liikennetarpeen vähentämiseen. Olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaampaa hyväksi käyttöä olisi lisättävä eri kuljetusmuotojen välisillä kuljetusketjuilla. Rautateiden ja vesiliikenteen hyödyntämistä tavaraliikenteessä olisi lisättävä. Tärkeänä pidetään myös aluesuunnittelun ja liikennesuunnittelun nykyistä parempaa yhteensovittamista.

ESDP-suuntaviivat toteavat, että aluesuunnittelulla voi olla paikallisella ja alueellisella tasolla tärkeä tehtävä luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä. On myös korostettu, että luonnon ja kulttuuriperinnön merkitys taloudellisen kehityksen perustana on lisääntymässä. Esimerk-

kinä mainitaan ympäristöystävällisen matkailun tarjoamat mahdollisuudet. Tärkeänä pidetään yhteensovitettujen aluesuunnittelustrategioiden laatimista kulttuurimaisemien vaalimiseksi sekä ympäristöltään herkkien alueiden turvaamiseksi.

Suomalainen yhdyskuntakehitys ja siihen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet ovat pitkälti samansuuntaisia EU:ssa havaittavien yleisten kehityssuuntien kanssa. Tästä syystä ESDP-suuntaviivat liittyvät moniin alustavasti esitettyihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, jotka ovat sisällöltään pitkälti samansuuntaisia suuntaviivoissa esitettyjen periaatteiden kanssa.

Uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvilla valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla mahdollistetaan kytkenät ESDP-suuntaviivojen ja kansallisen suunnittelun välille.

3 Alustava ehdotus tavoitteiksi

3.1 Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on valmisteltu alustava ehdotus ympäristöministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten viranomaisten ja vuorovaikutuksessa eri sidosryhmien kanssa.

Alustavassa ehdotuksessa tavoitteet on ryhmitelty asiasisällön perusteella seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Toimiva aluerakenne
- Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
- Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
- Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto
- Helsingin seudun erityiskysymykset
- Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet

Aluerakenteen toimivuudella on niin valtakunnallista kuin kansainvälistäkin merkitystä. Aluerakenteen kehittämisessä korostuu tarve hyödyntää alueiden omia vahvuuksia, edistää alueiden keskinäistä verkostoitumista ja työnjakoa sekä luoda erilaisia kehittämisvyöhykkeitä. Olemassa olevien rakenteiden mahdollisimman tehokas hyödyntäminen vaikuttaa keskeisesti myös aluerakenteen taloudellisuuteen. Maanpuolustukseen liittyvät kysymykset tulevat maakuntaa laajemman merkityksen vuoksi esille tavoitteissa.

Yhdyskuntien ympäristön laatu on ekologisen kestävyys- tai merkittävien ympäristöhaittojen ehkäisyn kannalta keskeinen kysymys koko valtakunnan mittakaavassa. Liikennemäärät, kulkumuotojakaumat, energian kulutus tai yhdyskuntakustannukset määräytyvät pitkälle yhdyskuntarakenteen perusteella. Elinympäristöjen terveellisyydellä, turvallisuudella ja viihtyisyydellä on keskeinen merkitys niin asukkaille kuin elinkeinotoiminnalle ja tätä kautta myös koko maan tulevalle kehitykselle ja kilpailukyvyille.

Kulttuuri- ja luonnonperintöä sekä luonnonvaroja koskevilla ratkaisuilla turvataan osaltaan kansallisen luonto- ja kulttuuriperinteen säilyminen ja vaikutetaan ekologiseen kestävyys- tai merkittävien ympäristöhaittojen ehkäisyn kannalta keskeinen kysymys koko valtakunnan mittakaavassa. Liikennemäärät, kulkumuotojakaumat, energian kulutus tai yhdyskuntakustannukset määräytyvät pitkälle yhdyskuntarakenteen perusteella. Elinympäristöjen terveellisyydellä, turvallisuudella ja viihtyisyydellä on keskeinen merkitys niin asukkaille kuin elinkeinotoiminnalle ja tätä kautta myös koko maan tulevalle kehitykselle ja kilpailukyvyille.

Kulttuuri- ja luonnonperintöä sekä luonnonvaroja koskevilla ratkaisuilla turvataan osaltaan kansallisen luonto- ja kulttuuriperinteen säilyminen ja vaikutetaan ekologiseen kestävyys- tai merkittävien ympäristöhaittojen ehkäisyn kannalta keskeinen kysymys koko valtakunnan mittakaavassa. Liikennemäärät, kulkumuotojakaumat, energian kulutus tai yhdyskuntakustannukset määräytyvät pitkälle yhdyskuntarakenteen perusteella. Elinympäristöjen terveellisyydellä, turvallisuudella ja viihtyisyydellä on keskeinen merkitys niin asukkaille kuin elinkeinotoiminnalle ja tätä kautta myös koko maan tulevalle kehitykselle ja kilpailukyvyille.

Kulttuuri- ja luonnonperintöä sekä luonnonvaroja koskevilla ratkaisuilla turvataan osaltaan kansallisen luonto- ja kulttuuriperinteen säilyminen ja vaikutetaan ekologiseen kestävyys- tai merkittävien ympäristöhaittojen ehkäisyn kannalta keskeinen kysymys koko valtakunnan mittakaavassa. Liikennemäärät, kulkumuotojakaumat, energian kulutus tai yhdyskuntakustannukset määräytyvät pitkälle yhdyskuntarakenteen perusteella. Elinympäristöjen terveellisyydellä, turvallisuudella ja viihtyisyydellä on keskeinen merkitys niin asukkaille kuin elinkeinotoiminnalle ja tätä kautta myös koko maan tulevalle kehitykselle ja kilpailukyvyille.

Kulttuuri- ja luonnonperintöä sekä luonnonvaroja koskevilla ratkaisuilla turvataan osaltaan kansallisen luonto- ja kulttuuriperinteen säilyminen ja vaikutetaan ekologiseen kestävyys- tai merkittävien ympäristöhaittojen ehkäisyn kannalta keskeinen kysymys koko valtakunnan mittakaavassa. Liikennemäärät, kulkumuotojakaumat, energian kulutus tai yhdyskuntakustannukset määräytyvät pitkälle yhdyskuntarakenteen perusteella. Elinympäristöjen terveellisyydellä, turvallisuudella ja viihtyisyydellä on keskeinen merkitys niin asukkaille kuin elinkeinotoiminnalle ja tätä kautta myös koko maan tulevalle kehitykselle ja kilpailukyvyille.

nankin edellytysten kannalta. Rantojenkäytöllä on keskeisenä maankäyttömuotona oleellinen merkitys niin virkistysmahdollisuuksille kuin rantaluonnon säilymiselle.

Yhteysverkostojen ja energiahuollon kannalta keskeistä on valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen siten, että edistetään toimivaa aluerakennetta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Näillä ratkaisuilla on ylimaakunnallista vaikutusta. Liikenneverkon osalta tavoitteet liittyvät erityisesti pääti verkkoon, kaukoliikenteen rataverkkoon ja valtakunnallisiin satamiin ja lentoasemiin. Keskeisenä haasteena on näiden kehittäminen yhtenäisenä liikennejärjestelmänä. Energiahuollon osalta valtakunnalliset tarpeet liittyvät tuotantolaitosten ja energian kuljetusten verkostojen sekä uusiutuvien energialähteiden alueidenkäytöllisten edellytysten turvaamiseen.

Helsingin seudun erityiskysymykset koskevat aluetta, jolla asuu lähes viidennes maan väestöstä. Väestömäärän voimakkaan kasvun seurauksena seudun työssäkäyntialue laajentuu koko ajan ja ulottaa vaikutuksensa useiden maakuntien alueelle. Helsingin seudulla alueidenkäytön ratkaisuilla on poikkeuksellisen suuri merkitys koko alueen tulevalle kehitykselle. Ratkaisut vaikuttavat erityisesti alueen ekologiseen kestävyys- ja valtakunnalliseen aluerakenteeseen, mutta myös koko maan kansainväliseen kilpailukykyyn.

Kulttuuri- ja luonnonympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet ovat kansallisen kulttuuri- ja luonnonperinnön vaalimisen kannalta keskeisiä alueita. Alueet ovat laajoja kokonaisuuksia, joiden vaikutukset ulottuvat yleensä useiden maakuntien tai jopa naapurivaltioiden alueille. Ne ovat myös kansainvälisesti ainutlaatuisia, Suomen kansallisia erityispiirteitä edustavia alueita. Näihin alueisiin kohdistuu sellaisia alueidenkäyttöpaineita, että ne edellyttävät erityisen huolellista ja vaativaa yhteensovittamista.

3.2 Tavoitteiden oikeusvaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edistää niiden toteuttamista. Valtion viranomaisten on myös arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta.

Lain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä on erikseen maakuntakaavan sisältövaatimuksena korostettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista. Kun tavoitteet on asianmukaisesti otettu huomi-

oon maakuntakaavassa, ne vaikuttavat lain 32 §:n 1 momentin mukaisesti maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta myös kuntien alueidenkäytön suunnitteluun. Maakuntakaavoitukseen kohdennetuilla tavoitteilla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta kuntakaavoitukseen ennen kuin ne ovat tulleet otetuiksi huomioon maakuntakaavoituksessa. Tämän jälkeen ne tulee ottaa huomioon kuntien kaavoituksessa maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta.

Ehdotetut tavoitteet on jaettu oikeusvaikutusten perusteella yleis- ja erityistavoitteisiin. Tavoitteiden valmistelussa on katsottu, että valtioneuvosto voi antaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita rajoitetummilla oikeusvaikutuksilla kuin mihin maankäyttö- ja rakennuslaki antaa valtuutuksen.

Yleistavoitteet ovat alueidenkäytön ja sen suunnittelun periaatteita. Niiden saavuttamista edistetään alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Tavoitteiden määrittelyssä on lähdetty siitä, että yleistavoitteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin on tarkoitettu sovellettavaksi lain 24 §:n 2 momentissa määritellyt, alueidenkäytön suunnittelua koskevat oikeusvaikutukset vain yleispiirteisen kaavoituksen osalta. Yleistavoitteita ei siten ole tarkoitettu käytettäväksi alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä koskevien kaavojen sisällön oikeudelliseen arviointiin.

Erityistavoitteet ovat alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia velvoitteita ja reunaehtoja. Niiden saavuttamista on edistettävä alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Erityistavoitteita koskevat maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentissa määritellyt, alueidenkäytön suunnittelua koskevat oikeusvaikutukset sekä yleispiirteisten että yksityiskohtaisten kaavojen osalta.

3.3 Toimiva aluerakenne

Yleistavoitteet

Alueidenkäytöllä tuetaan maan tasapainoista kehittämistä sekä elinkeinoelämän kilpailukyvyyn ja kansainvälisen aseman vahvistamista hyödyntämällä mahdollisimman hyvin olemassa olevia rakenteita sekä edistämällä elinympäristön laadun parantamista ja luonnon voimavarojen kestävää hyödyntämistä. Aluerakenteen ja alueidenkäytön kehittäminen perustuu ensisijaisesti alueiden omiin vahvuuksiin ja sijaintitekijöihin.

Toimivan aluerakenteen runkona kehitetään pääkaupunkiseutua, maakuntakeskuksia sekä kaupunkiseutujen ja maaseudun keskusten muodostamaa verkostoa.

Alueidenkäytöllä edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkoston kehittämistä. Erityisesti maaseudun taantuvilla alueilla kiinnitetään alueidenkäytössä huomiota jo olemassa olevien ra-

kenteiden hyödyntämiseen sekä elinkeinotoiminnan ja muun toimintapohjan monipuolistamiseen. Maaseudun asutusta sekä matkailu- ja muita vapaa-ajan toimintoja suunnataan mahdollisuuksien mukaan tukemaan maaseudun taajamia ja kyläverkostoa.

Alueidenkäytössä ja aluerakenteen kehittämisessä turvataan maanpuolustuksen ja rajavalvonnan edellytykset.

Erityistavoitteet

Maakunnan suunnittelussa yhteistyössä maakuntien liittojen kesken on selvitettävä ne alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja muuhun alueidenkäyttöön liittyvät toimenpiteet, joilla edistetään ylimaakunnallisten kehittämisvyöhykkeiden muodostamista ja niiden kehittämisedellytyksiä. Maakunnan suunnittelussa on esitettävä valtakunnallisesti tärkeitä vyöhykkeet sekä kaupunki- ja taajamaverkostot ja niiden kehittämisperiaatteet.

Maakunnan suunnittelussa on selvitettävä maaseudun alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä kyläverkoston kehittämiseen liittyvät toimenpiteet, joilla edistetään olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä, palvelujen saatavuutta, maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamista sekä ympäristöarvojen säilymistä.

Maakunnan suunnittelussa maakuntien liittojen on yhteistyössä naapurivaltioiden vastaavien alueellisten viranomaisten kanssa selvitettävä ja edistettävä alueidenkäytön järjestämistä raja-alueilla. Samalla tulee kiinnittää huomiota alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen sekä elinkeinotoiminnan tarpeiden ja ympäristöarvojen yhteensovittamiseen.

Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvattava riittävät alueelliset edellytykset varuskunnille, ampuma- ja harjoitusalueille, varikkotoiminnalle sekä muille maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksille. Samalla on huomioitava muun yhdyskuntarakenteen, elinympäristön laadun ja ympäristöarvojen asettamat vaatimukset.

3.4 Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu

Yleistavoitteet

Elinympäristöjen toimivuutta ja taloudellisuutta edistetään hyödyntämällä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja eheyttämällä taajamia. Taajamia eheyttäessä parannetaan elinympäristön laatua. Rakentamista ohjataan ensisijaisesti nykyisiin taajamiin ja kyläalueille. Yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa.

Alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä varuamalla riittävät alueet elinkeinotoiminnoille. Niiden sijoittumisessa kiinnitetään huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen ja hyvään saavutettavuuteen.

Yhdyskuntarakenteen kehittämisessä pyritään vähentämään liikennetarvetta ja parantamaan liikenneturvallisuutta. Alueidenkäytöllä parannetaan jalankulun, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edellytyksiä.

Kaupunkiseutujen työssäkäyntialueilla varmistetaan alueidenkäytölliset edellytykset asuntorakentamiselle ja sen tarkoituksenmukaiselle sijoittumiselle sekä hyvälle elinympäristölle. Kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuuksina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin. Keskusta-alueita kehitetään monipuolisina palvelujen, asumisen ja vapaa-ajan alueina.

Elinympäristön viihtyisyyttä edistetään kiinnittämällä huomiota rakennetun ympäristön ajalliseen kerroksellisuuteen sekä pyrkimällä korkeatasoisiin, alueiden omaleimaisuutta vahvistaviin, maisemakuvaan sopeutuviin ja mittakaavaltaan ihmisläheisiin rakennettuihin ympäristöihin. Taajamia kehitettäessä viheralueita hyödynnetään siten, että niistä muodostuu yhtenäisiä kokonaisuuksia.

Alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen. Alueidenkäytön suunnittelussa olemassa olevat tai odotettavissa olevat ympäristöhaitat ja poikkeukselliset luonnonolot tunnistetaan ja vaikutuksia ehkäistään.

Erityistavoitteet

Maakuntakaavan ja yleiskaavan lähtökohtana on oltava perusteltu väestönkehitysarvio. Maakunnan suunnittelussa ja yleiskaavoituksessa on tarkasteltava pitkällä aikavälillä taajama- ja maaseutualueiden väestömäärän kehityksen erilaisia vaihtoehtoja.

Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa on selvitettävä mahdollisuudet eheyttää yhdyskuntarakennetta ja esitettävä eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseuduilla on selvitettävä toimiva liikennejärjestelmä sekä palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä sen yhteydessä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen.

Uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista.

Alueidenkäytön suunnittelussa on varattava riittävät alueet jalankulun ja pyöräilyn verkostoja varten sekä edistettävä verkostojen jatkuvuutta.

Haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavat toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle vaikutuksille herkistä toiminnoista. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja niitä palvelevat kemikaaliratapihat on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon alueen maa- ja kallioperän soveltuvuus suunniteltuun käyttöön. Saastuneen maa-alueen puhdistustarve on selvitettävä ennen ryhtymistä kaavan toteuttamistoi-
miin.

Alueidenkäytössä on ehkäistävä melusta aiheutuvaa haittaa ja pyrit-
tävä vähentämään jo olemassa olevia haittoja. Uusia asuinalueita tai muita
melulle herkkiä toimintoja ei tule sijoittaa melualueille varmistamatta
riittävää meluntorjuntaa.

Maakuntakaavoituksessa on osoitettava jätteenkäsittelylaitoksille alu-
eet siten, että pääosin kaikki syntyvä jäte voidaan hyödyntää tai käsitellä
valtakunnallisesti tai alueellisesti tarkoituksenmukaisesti. Laitokset ja
kaatopaikat on maa- ja kallioperän ominaisuudet huomioon ottaen sijoit-
tettava riittävän etäälle vedenhankinnan kannalta tärkeistä tai vedenhan-
kintaan soveltuvista pohjavesialueista.

Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava terveellisen ja hyvälaa-
tuisen veden riittävä saanti ja se, että taajamien alueelliset vesihuoltorat-
kaisut voidaan toteuttaa. Lisäksi alueidenkäytön suunnittelussa on otet-
tava huomioon jätevesihaittojen ehkäisy.

3.5 Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat

Yleistavoitteet

Kansallinen kulttuuri- ja rakennusperintö otetaan alueidenkäytössä huo-
mioon. Alueidenkäytöllä edistetään kulttuuriympäristön säilymistä. Eri-
tyisesti kiinnitetään huomiota rakennusperinnön kerroksellisuuden ja
alueellisesti vaihtelevan luonteen säilyttämiseen.

Alueidenkäytössä otetaan huomioon elollisen ja elottoman luonnon
kannalta arvokkaat ja herkat alueet ja edistetään niiden monimuotoisuu-
den säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden välillä
edistetään mahdollisuuksien mukaan.

Alueidenkäytössä otetaan huomioon kulttuuri- ja luonnonperintöä
koskevat kansainvälisten sopimusten velvoitteet sekä valtioneuvoston
päättökset. Lisäksi viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit

otetaan huomioon suunnittelun lähtökohtina.

Alueidenkäytöllä edistetään luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua parantamalla moninaiskäytön edellytyksiä virkistyskäytön kysyntä- ja vetovoima-alueilla. Suojelualueverkoston ja arvokkaiden maisema-alueiden ekologisesti kestävä hyödyntämistä edistetään virkistyskäytössä, matkailun tukialueina sekä niiden lähialueiden matkailun kehittämisessä suojelutavoitteita vaarantamatta.

Alueidenkäytöllä edistetään luonnonvarojen kestävä hyödyntämistä siten, että turvataan luonnonvarojen saatavuus myös tuleville sukupolville. Alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa otetaan huomioon luonnonvarojen sijainti ja hyödyntämismahdollisuudet.

Erityistavoitteet

Alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Valtakunnallisesti arvokkailla kohteilla ja alueilla on alueidenkäytön sovelluttava niiden historialliseen kehitykseen.

Maakuntakaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät maisema- ja kulttuuriperintöalueet ja -kohteet. Maakuntakaavoituksessa tulee ottaa huomioon kulttuurihistoriallisesti tai maisemallisesti arvokkaat historialliset tiet, väylät, rakenteet ja esiintymät.

Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet. Alueidenkäyttöä ja rakentamista on ohjattava siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota.

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon vesi- ja rantaluonnon suojelun tai virkistyskäytön kannalta erityistä suojelua vaativat vesistöt.

Maakuntakaavoituksessa on luotava alueidenkäytölliset edellytykset ylikunnallisesti merkittävien virkistyskäytön reitistöjen ja verkostojen muodostamiselle. Maakuntakaavoituksella ja yleiskaavoituksella on luotava alueidenkäytölliset edellytykset seudullisten virkistysalueiden muodostamiselle erityisesti Etelä-Suomessa ja suurilla kaupunkiseuduilla.

Maakunnan suunnittelussa yhteistyössä maakuntien liittojen kesken on tuettava matkailukeskusten ja -alueiden verkottumista sekä vapaa-ajan käytön vyöhykkeiden kehittämistä niin, että muodostuu toimivia palvelukokonaisuuksia. Ensisijaisesti on kehitettävä olemassa olevia matkailukeskuksia ja -alueita. Alueidenkäytön suunnittelulla matkailualueita tulee eheyttää.

Alueidenkäytön suunnittelussa rantaan tukeutuva loma-asutus on mitoitettava siten, että turvataan luontoarvoiltaan arvokkaiden ranta-alueiden säilyminen sekä loma-asumisen viihtyisyys. Vapaa-ajan asutuksen ohjaamisella on mahdollisuuksien mukaan tuettava maaseudun kyläverkostoa sekä nykyisen rakennuskannan ja infrastruktuurin hyväksikäyttöä.

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon käyttökelpoiset kiviaines-varat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon.

Alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suoje-lutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumis- ja muuttamisoriskejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja sovel-tuvat vedenhankintaan.

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon so-veltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeen-ottoalueiksi varataan ensisijaisesti jo ojitettuja soita. Turpeenoton vaiku-tuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen, muiden ympäristönäkö-kohtien ja taloudellisuuden asettamat vaatimukset.

Ilman erityisiä perusteita ei hyviä ja yhtenäisiä peltoalueita tule ottaa taajamatoimintojen käyttöön eikä hyviä ja laajoja metsätalousalueita pirstoa muulla maankäytöllä.

3.6 Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto

Yleistavoitteet

Liikennejärjestelmiä suunnitellaan ja kehitetään kokonaisuuksina, jotka kä-sittävät eri liikennemuodot ja palvelevat sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Erityistä huomiota kiinnitetään liikenne- ja kuljetus-tarpeen vähentämiseen sekä liikenneturvallisuuden ja ympäristöystävällis-ten liikennemuotojen käyttöedellytysten parantamiseen.

Tarvittaviin liikenneyhteyksiin varaudutaan kehittämällä ensisijaises-ti olemassa olevia pääliikenneyhteyksiä ja -verkostoja.

Alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia.

Erityistavoitteet

Alueidenkäytössä on turvattava olemassa olevien valtakunnallisesti mer-kittävien ratojen, maanteiden ja vesiväylien jatkuvuus ja kehittämismah-dollisuudet sekä valtakunnallisesti merkittävien satamien ja lentoasemien sekä rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet.

Alueidenkäytön suunnittelussa on säilytettävä mahdollisuus toteuttaa Kerava–Lahti -oikorata, nopean liikenteen ratoja osalla päärataverkkoa ja

moottoriväylä välillä Turku–Helsinki–Vaalimaa sekä muita valtakunnallisesti merkittäviä väyliä. Alueidenkäytön suunnittelussa on lisäksi turvattava vesiliikenteen yhteysmahdollisuudet Saimaan vesistöstä Suomenlahteen.

Alueidenkäytössä on edistettävä eri liikennemuotojen yhteistyötä ja joukkoliikennettä varaamalla riittävät alueet solmupisteinä toimivien ta-varaliikenneterminaalien ja henkilöliikenteen matkakeskusten toimintaa ja kehittämistä varten. Nopean liikenteen junaratayhteyksiä toteuttaessa on huolehdittava lähiliikenteen toimintaedellytysten säilymisestä.

Lentoasemien ympäristön maankäytössä tulee ottaa huomioon lento-liikenteen turvallisuuteen liittyvät tekijät, erityisesti lentoesteiden korkeusrajoitukset, sekä lentomelun aiheuttamat rajoitukset. Uusia lentoasemia suunniteltaessa ja olemassa olevia laajennettaessa tulee ottaa huomioon asutus ja muut melulle herkäät toiminnot siten, ettei valtioneuvoston antamia melutason ohjearvoja ylitetä. Alueidenkäytössä on turvattava lentoliikenteen nykyisten varalaskupaikkojen ja lennonvarmistusjärjestelmien kehittämismahdollisuudet sekä sotilasilmailun tarpeet.

Alueidenkäytössä on turvattava valtakunnallisesti merkittävien viestintäjärjestelmien tarpeet hyödyntämällä rakennelmien yhteiskäyttöä ja edistämällä maankäytön tehokkuutta. Teleliikenteen mastojen sijoittumisessa on erityistä huomiota kiinnitettävä maisemallisten arvojen säilyttämiseen.

Maakuntakaavoituksessa on osoitettava ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävät voimajohtojen linjaukset siten, että niiden toteuttamismahdollisuudet säilyvät. Suunnittelussa on otettava huomioon sekä tarpeelliset uudet linjaukset että vanhojen verkostojen parantamisen ja laajentamisen tarpeet. Voimajohtolinjauksissa on ensisijaisesti hyödynnettävä olemassa olevia johtokäytäviä.

Maakuntakaavoituksessa on rannikko- ja tunturialueilla osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin.

Alueidenkäytössä on varmistettava ydinvoimaloiden edellyttämät suojavyöhykkeet sekä varauduttava ydinjätteen loppusijoitukseen.

Maakuntakaavoituksessa on varauduttava vaihtoehtoihin kaukokuljettamiseen tarvittaviin maakaasu- ja öljyputkien linjauksiin Venäjältä siten, että niiden toteuttamismahdollisuudet turvataan.

Yhteys- ja energiaverkostoja koskevassa alueidenkäytössä ja alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ympäröivä maankäyttö ja lähiympäristö, erityisesti asutus, arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet ja -alueet sekä maiseman erityispiirteet.

3.7 Helsingin seudun erityiskysymykset

Yleistavoitteet

Helsingin seudulla varmistetaan alueidenkäytölliset edellytykset asuntorakentamiselle ja sen tarkoituksenmukaiselle sijoittumiselle, joukkoliikenteelle sekä hyvälle elinympäristölle.

Seudun alue- ja yhdyskuntarakennetta kehitetään väestönkehityksen edellyttämällä tavalla ja kasvusuunnat valitaan hyödyntämällä joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen sekä seutua ympäröivän kaupunki- ja taajamaverkoston mahdollisuuksia. Alueidenkäytön suunnittelulla ehkäistään yhdyskuntarakenteen hajautumista.

Yhdyskuntarakenteessa varaudutaan raideliikenteen laajentumiseen ja tehokkuuden parantamiseen sijoittamalla riittävästi asuntotuotantoa ja työpaikkarakentamista niiden vaikutusalueelle.

Alueiden käyttöönnoton ajoituksella varmistetaan yhdyskuntarakenteen toimivuus. Alakeskusten ja liikenteellisesti merkittävien solmukohtien asemaa vahvistetaan sekä työpaikka-alueina että palvelukeskuksina. Joukkoliikenteen ja muiden liikennemuotojen yhteiskäyttöä edistetään.

Erityistavoitteet

Alueidenkäytössä on turvattava väestön tarpeiden edellyttämät ylikunnalliseen virkistyskäyttöön soveltuvat riittävän laajat ja vetovoimaiset vapaa-ajan alueet. Vapaa-ajan alueiden on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus turvaamalla niitä yhdistävän viheralueverkoston jatkuvuus.

Maakunnan liittojen ja kuntien on yhteistyössä selvitettävä Malmin lentokentälle sekä Laajasalon öljysatamalle ja -varastolle vaihtoehtoiset sijaintipaikat. Alueidenkäytössä tulee huolehtia siitä, ettei vaihtoehtoja suljeta pois niin kauan kuin lentokentän ja öljysataman sijainti on ratkaisematta. Lisäksi tulee varautua Vuosaaren satamaan.

Alueidenkäytön suunnittelussa tulee varautua Helsinki–Vantaan lentoaseman kytkemiseen osaksi raideliikenneverkostoa sekä metron laajentamiseen. Varautumisessa on otettava huomioon ympäröivä maankäyttö ja lähiympäristö, erityisesti asutus, arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet ja -alueet sekä maiseman erityispiirteet.

3.8 Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet

Yleistavoitteet

Alueidenkäytöllä edistetään Saaristomeren, maankohoamisrannikon, Lapin tunturialueiden ja Vuoksen vesistöalueen säilymistä luonto- ja

kulttuuriarvojen kannalta erityisen merkittävänä aluekokonaisuuksina. Samalla varmistetaan että, asumisen ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytykset säilyvät. Alueiden erityispiirteet tunnistetaan sekä matkailu, virkistys ja muu alueidenkäyttö sovitetaan mahdollisimman tasapainoisesti yhteen poikkeuksellisten luonnonolojen ja kulttuuriarvojen turvaamiseksi. Samalla tuetaan sitä, että luonnonoloihin sopeutuneet omaileimaiset kylä- ja kulttuuriympäristöt säilyvät ehyinä, ja elvytetään alueiden ympäristön- ja maisemanhoitoa.

Saaristomerellä kiinnitetään huomiota alueen jakaantumiseen rannikko-, väli- ja ulkosaaristoon sekä niiden luonnon, kulttuuriympäristöjen ja asutuksen ominaispiirteiden säilymiseen. Samalla on otettava huomioon elinkeinoelämän ja pysyvän asutuksen tarpeet. Saaristomerellä turvataan kulttuurimaiseman kannalta merkittävien alueiden ja riittävän laajojen rakentamattomien alueiden säilyminen.

Maankohoamisrannikolla otetaan huomioon maankohoamisen taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset olemassa olevaa rakennetta uudistettaessa ja uutta suunniteltaessa. Jokien suistoalueilla kiinnitetään erityistä huomiota maiseman ja luonnontalouden erityispiirteisiin. Rakentamisen sijoittelussa turvataan maankohoamisrannikolle ominaisten luonnon kehityskulkujen alueellinen edustavuus sekä kulttuuriympäristöjen säilyminen.

Saamelaiden kotiseutualueella turvataan alueidenkäytössä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kehittämisedellytykset ja sovitetaan ne yhteen luonnon kestokyvyn kanssa. Muuallakin poronhoitoalueella turvataan poronhoidon kehittämisedellytykset.

Vuoksen vesistöalueella ohjataan matkailua, vesistöjen virkistyskäyttöä ja vesiliikennettä sekä rakentamista ja muuta maankäyttöä siten, että järviluonnon, maiseman ja kulttuuriperinnön erityispiirteet säilyvät.

4 Tavoitteiden toteuttamisen edistäminen

4.1 Alueidenkäytön suunnittelu

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista edistetään kaavoituksen ja valtion viranomaistoiminnan keinoin. Tavoitteet on pääosin määriteltänyt varsin yleispiirteisesti. Lähtökohtana on, että tavoitteet konkretisoidaan maakunta- ja kuntatason kaavoituksessa. Näin voidaan ottaa huomioon kunkin alueen erityispiirteet ja huolehtia yhteensovittamisesta alueellisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita määriteltäessä on lähdetty siitä, että maakunnan suunnittelu, erityisesti maakuntakaava on ensisijainen suunnittelumuoto tavoitteiden konkretisoinnissa. Maakuntakaavassa valtakunnalliset tavoitteet voidaan ja tulee sovittaa yhteen niin maakunnallisten kuin paikallistenkin tavoitteiden kanssa. Tavoitteiden luonteen ja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuuden sekä valtion ympäristöhallinnon tehokkaan ohjauksen kannalta on tarkoituksenmukaista, että tavoitteet täsmentyvät pääosin jo maakuntatasolla alueidenkäytön suunnitteluperiaatteiksi ja aluevarauksiksi. Tämän jälkeen ne vaikuttavat maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta kuntien alueidenkäytön suunnitteluun.

Tavoitteiden edistämisen kannalta on oleellista, että maakunnan liitot huolehtivat maakuntakaavan ajantasallapidosta. Maakuntakaavan ajantasaisuuden arviointi on tarpeen suorittaa sen jälkeen, kun valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ensimmäisen kerran annettu ja aina kun niitä uusitaan. Tavoitteiden toteuttamisen edistämiseksi maakunnan liittojen tulisi myös tehostaa keskinäistä yhteistyötä alueidenkäyttöasioissa. Kysymys ei ole vain maankäytön yhteensovittamisesta välittömästi maakuntien raja-alueilla, vaan laajemman kokonaisnäkemyksen tarpeesta aluerakenteen ja yhteysverkostojen ja muun alueidenkäytön kehittämisessä.

Maakuntataso on luonteva tavoitteiden konkretisoimisessa myös sen vuoksi, että maakuntakaavoituksen ohella maakunnan liitoilla on vastuu aluekehitystehtävistä ja tähän liittyen aluekehittämisohjelmien laatimisesta, joista säädetään laissa alueiden kehittämisestä. Maakuntakaavoitusta ja aluekehittämisohjelmia yhdistävänä ja ohjaavana linkkinä toimii maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntasuunnitelma. Se on strateginen suunnitelma, jossa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Siinä voidaan esittää maakunnan aluerakennetta ja alueidenkäyttöä koskevia

linjauksia. Maakuntasuunnitelmaa voidaan kehittää joustavana suunnitelmana, jossa annetaan suuntaviivoja alueidenkäytön tulevista tarpeista ja perusteita voimassa olevien kaavojen ja aluekehittämisohjelmien tarkistamiselle. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisen kannalta on tärkeää, että jo maakuntasuunnitelmassa aluerakenne ja alueidenkäyttö integroidaan osaksi muuta maakunnan kehitystä ja otetaan huomioon tavoitteissa esitetyt näkökulmat.

Pääsääntöisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät kuntien alueidenkäytön suunnitteluun maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta sen jälkeen, kun tavoitteet on asianmukaisesti konkretisoitu maakuntakaavoituksessa. On kuitenkin tilanteita, joissa alueidenkäyttöä tai alueidenkäytön suunnittelua koskevia tavoitteita ei ole konkretisoitu maakuntakaavoituksessa. Lisäksi osa tavoitteista on sellaisia, että niitä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä maakuntakaavoissa. Tällöin tavoitteet otetaan huomioon suoraan kuntien kaavoituksessa kuitenkin sillä rajauksella, että yleistavoitteita ei ole tarkoitettu käytettäväksi alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä koskevien kaavojen sisällön oikeudelliseen arviointiin.

Yleiskaavojen merkitys korostuu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan konkretisoinnissa kunnassa. Yleiskaavalla ohjataan yleispiirteisesti maankäyttöä ja sovitetaan yhteen toimintoja kunnan alueella. Yleiskaava on keskeinen kunnan alueidenkäytön kehittämisväline ja se liittyy läheisesti kunnan strategiseen suunnitteluun ja muuhun kehittämiseen.

Valtion ympäristöhallinnon tehtävänä kaavoituksen ohjauksessa on neuvottelumenettelyin ja asiantuntija-avun myötä varmistaa, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon ja että niiden toteutumista edistetään. Ympäristöministeriö vastaa maakuntakaavoituksen ohjauksesta ja käy maakunnan liittojen kanssa viranomaisneuvotteluja, joiden tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen. Alueelliset ympäristökeskukset vastaavat alueellaan kuntakaavoituksen ohjauksesta. Olennainen osa tätä ohjausta ovat kuntien kanssa vuosittain järjestettävät kehittämiskeskustelut ja yksittäisiä kaavoja koskevat viranomaisneuvottelut. Näissä keskusteluissa ja neuvotteluissa tarkastellaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavojen asettamia tarpeita.

4.2 Valtion viranomaisten toiminta

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon valtion viranomaisten toiminnassa sekä keskus- että aluehallintotasolla tehtäessä ohjelmia, suunnitelmia ja muita politiikkatason linjauksia samoin kuin konkreettisia alueidenkäyttöön vaikuttavia toimenpiteitä. Tavoitteiden huomi-

oon ottaminen merkitsee sitä, että valtion viranomaisten tulee hakea omassa toiminnassaan sellaisia ratkaisuja, joilla edistetään tavoitteiden toteutumista. Toisaalta se merkitsee pidättäytymistä sellaisista toimenpiteistä, joilla vaikeutetaan tavoitteiden toteutumista.

Aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta keskeisiä suunnitelmia valmistellaan ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtionhallinnossa. Varsinkin liikenne-, alue- ja energiakysymyksiä koskevat linjaukset, ohjauskeinot ja ratkaisut vaikuttavat tavoitellun alueidenkäytön saavuttamiseen, eräiltä osin alueidenkäytön suunnittelua enemmänkin.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on sovittaa yhteen valtionhallinnon eri sektoreiden keskeisimmät alueidenkäyttöön liittyvät tavoitteet ja tarpeet yhteiseksi valtakunnalliseksi näkemykseksi. Tavoitteita määriteltäessä onkin pyritty siihen, että alueidenkäyttö ja muut yhteiskuntapolitiikan sektorit tukevat toisiaan. Tämän vuoksi valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa alueidenkäyttötavoitteet huomioon ja edistää niiden toteuttamista. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtion viranomaisten on myös arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistäminen edellyttää valtion viranomaisilta uudenlaista toimintakulttuuria ja lisääntyvää yhteistyötä valtion ympäristöhallinnon ja muiden viranomaisten välillä. Tavoitteet tuovat osaltaan sisältöperustaa sille haasteelle ja jo alkaneelle prosessille, jolla kestävä kehitys ja ympäristövaikutusten arviointi kytkeään osaksi valtion viranomaisten toimintaa.

On tarpeen, että ympäristöministeriö käynnistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista koskevan vuoropuhelun asian kannalta keskeisimpien hallinnonalojen kanssa.

4.3 Toteuttamisen seuranta

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kannalta on tärkeää, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista tullaan seuraamaan.

Valtion ympäristöhallinnon tehtävänä on seurata valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista kaavoituksen yhteydessä. Maakuntakaavat ja kuntien yhteiset yleiskaavat alistetaan ympäristöministeriölle vahvistettavaksi. Tällöin arvioidaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävänä on alueellaan seurata, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurannan eri tahojen yhteistyönä. Tässä yhteydessä tullaan

myös tarkastelemaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista ja toimivuutta osana maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmää. Seurannan yhteistyöryhmän lisäksi eri tahojen kokemuksia uuden lain toimivuudesta on tarkoitus hankkia seminaarien, tutkimusten ja selvitysten avulla.

Ympäristöhallinnossa on käynnissä alueidenkäytön ja elinympäristön seurannan kehittäminen. Paikkatietoja apuna käyttäen seurataan alueidenkäytössä ja ympäristön tilassa tapahtuvia muutoksia. Tämä seuranta antaa viitteitä siitä, mihin suuntaan alueidenkäyttö Suomessa kehittyy ja se antaa suuntaa myös tavoitteiden toteutumisesta ja vaikutuksista.

Tarkoituksena on, että ympäristöministeriö arvioi tavoitteiden ajantasaisuutta tarpeen mukaan. Kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluessa päätöksen voimaantulosta on syytä arvioida alueidenkäytöllistä varautumista edellyttävien yksilöityjen hankkeiden ajantasaisuus yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa. Arvointien perusteella ympäristöministeriön tehtävänä on huolehtia tarpeen mukaan päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi.

5 Tavoitteiden valmistelu ja vaikutusten arviointi

5.1 Valmisteluprosessi

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun on perustuttava eri tahojen vuorovaikutukseen. Ympäristöministeriö asetti valmistelutyötä varten yhteistyöryhmän, jossa on edustus yhdeksästä ministeriöstä, maakunnan liitoista, Suomen kuntaliitosta ja alueellisista ympäristökeskuksista.

Yhteistyöryhmän apuna toimi seitsemän aihekohtaista teemaryhmää, jotka kartoittivat valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäyttökysymyksiä ja valmistelivat alustavia tavoitteita. Teemaryhmiin oli koottu eri tahojen monipuolinen asiantuntemus. Ryhmien teemat olivat: alue- ja yhdyskuntarakenne sekä kaupunkiseudut, yhteysverkot, energian tuotanto ja energiaverkot, elinympäristön laatu, kulttuuriympäristöt ja maisemat, luonnonarvot ja virkistys sekä luonnonvarat.

Valmistelutyön aikana on järjestetty kaksi laajapohjaista sidosryhmäseminaaaria, joissa eri tahot ovat tuoneet näkemyksensä valmistelutyöhön. Erikseen on järjestetty keskustelutilaisuuksia ja neuvotteluja mm. maakunnan liittojen ja alueellisten ympäristökeskusten kanssa. Luonnosvaiheen tekstit ovat varsin aikaisessa vaiheessa olleet myös ympäristöministeriön internet -sivuilla eri tahojen ja yleisön tutustumista ja kommentoimista varten.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan valtioneuvoston päätöksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot 170 taholta ja lausuntoja annettiin 120. Pääosassa lausunnoista valtakunnan tason alueidenkäytön ohjaamista pidettiin tärkeänä ja tarpeellisena osana maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmää. Tarvetta perusteltiin erityisesti nykyisellä yhteiskunnallisella tilanteella: elinkeinoelämän muutoksilla, kaupungistumisella sekä yhtäältä väestön keskittymisellä ja toisaalta taantuvalla kehityksellä. Päätösluonnoksen rakennetta pidettiin yleensä selkeänä. Useimmat tahot pitivät esiin nostettuja asioita valtakunnallisesti merkittävänä ja määriteltyjä tavoitteita pääosin asianmukaisina ja perusteltuina. Lausunnoissa esitettiin kuitenkin lukuisia määrällisiä huomautuksia luonnokseen. Lausunnoissa annettiin myös tunnustusta avoimelle ja vuorovaikutteiselle valmisteluprosessille. Useat lausunnoista olivat kuitenkin keskenään ristiriitaisia, mikä kertoo siitä, että eri tahoilla on erilaisia odotuksia tavoitteiden merkityksestä ja sisällöstä.

Lausunnot on otettu huomioon valmisteltaessa alustava ehdotus valtioneuvoston päätökseksi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

Lausuntokierroksen jälkeen kansanedustajille järjestettiin seminaari, jossa heille esiteltiin alustava päätösehdotus ja varattiin mahdollisuus keskustella siitä. Seminaarissa esitettiin alustavaa ehdotusta koskevien näkemysten ohella tarve tuoda asia poliittiseen keskusteluun selonteon myötä. Selonteon tarvetta perusteltiin myös sillä, että se toisi asian paremmin tunnetuksi.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa on niiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvitettävä ja arvioitava riittävässä määrin. Vaikutusten arviointi kytkettiin tavoitteiden valmisteluun alusta lähtien. Arvioinnin tavoitteena on ollut tuottaa tietoa tavoitteiden ympäristö-, talous- ja sosiaalisista vaikutuksista tavoitteiden valmistelun, päätöksenteon ja toteuttamisen tueksi. Arvioinnista on vastannut ulkopuolinen konsultti, joka on myös avustanut vuorovaikutuksen järjestämisessä valmistelun aikana.

Arviointityöhön ovat osallistuneet teemaryhmissä mukana olleet henkilöt, muita asiantuntijoita sekä sidosryhmien edustajia. Yhteistyömuotoina käytettiin työpajoja, palauteseminaareja, haastatteluja ja kirjallista kommentointia. Lausuntokierroksen aikana arviointiraportin luonnos oli lausunnonantajien käytettävissä ja lisäksi arviointityöstä on välitetty tietoa ympäristöministeriön internetsivujen kautta. Näin arviointi on osaltaan vaikuttanut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden muovautumiseen.

5.2 Tavoitteiden vaikutukset

Arvioinnissa on selvitetty tavoitteiden toteutumisen vaikutuksia. Myös sellaisia tilanteita on arvioitu, joissa samaan asiaan vaikuttavista useammista tavoitteesta vain osa toteutuu. Monet esitetyistä haittavaikutuksista ovatkin seurausta siitä, että jokin tavoite toteutuu, mutta samaan asiaan vaikuttava toinen tavoite ei toteudu tai toteutuu vain osittain. Tavoitteiden yleisyyden vuoksi arviointi on laadullista. Vaikutusten määrää, laajuutta ja merkittävyyttä on voitu arvioida vain varsin yleispiirteisesti. Arvioinnin keskeiset tulokset on seuraavassa esitetty vaikutusulottuvuuk-sittain alustavan arviointiraportin pohjalta.

Vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen

Toteutuessaan monet tavoitteet edistävät sekä kehittyvien että taantuneiden keskusten ja alueiden kehitysedellytyksiä: keskukset verkostoituvat, syntyy ylimaakunnallisia kehittämisvyöhykkeitä, valtakunnalliset yhteysverkot kehittyvät, maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus lisääntyy, yhdyskuntarakenteet eheytyvät sekä elinympäristöjen laadun ja virkistysmahdollisuuksien paranemisen myötä alueiden vetovoimaisuus lisääntyy.

Monet tavoitteista vaikuttavat yhdyskuntarakennetta eheyttävästi taajamissa ja kylissä, erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla. Eheytyminen myötä yhdyskuntarakenteen toimivuus ja taloudellisuus paranee. Yhteysverkostojen kehittäminen saattaa kuitenkin vaikuttaa yhdyskuntarakennetta hajauttavasti

Kyliä ja maaseudun muiden keskusten tukeminen saattaa parantaa ympäröivien haja-asutusalueiden kehitysedellytyksiä. Yhdyskuntarakenteen kovin voimakas eheyttäminen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen saattaa toisaalta joissakin tapauksissa heikentää haja-asutusalueiden kehitysedellytyksiä.

Vaikutukset liikenteeseen ja yhdyskuntahuoltoon

Monet tavoitteista vaikuttavat liikenteen, erityisesti henkilöautoliikenteen kasvua hillitsevästi etenkin taajamissa ja kaupunkien työssäkäyntialueilla. Tällaisia tavoitteita ovat erityisesti yhdyskuntarakenteen eheytymiseen sekä kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen tukemiseen tähtäävät tavoitteet. Koska tavoitteet edistävät yleisesti taloudellista kasvua ja alueiden välistä työnjakoa, saattavat ne vaikuttaa liikenteen määrää lisäävästi. Tähän suuntaan voi vaikuttaa myös pääliikenneyhteyksien kehittäminen. Mikäli tavoitteet lisäävät asukasmääriä taajamissa ja kyläalueilla, tavoitteilla voi olla paikallisesti liikenteen määrää lisäävä vaikutus.

Yhdyskuntarakenteen eheytyminen, lisärakentamisen sijoittuminen joukkoliikenneyhteyksien varteen, eri liikennemuotojen yhteistyö ja liikenteen solmukohtien kehittäminen tukevat joukkoliikennettä erityisesti kasvavilla alueilla. Monet tavoitteista parantavat jalankulun ja pyöräilyn edellytyksiä.

Tavoitteet edistävät erityisesti valtakunnallisesti merkittävien jo olemassa olevien yhteysverkostojen kehittämistä. Alueidenkäytöllisen varautumisen avulla varmistetaan väylien ja verkostojen solmukohtien kehittämisedellytykset.

Alueidenkäytöllinen varautuminen, pohjavesialueiden suojeleminen sekä nykyisten verkostojen ja muiden teknisen huollon järjestelmien käyttöasteen lisääntyminen parantaa yhdyskuntahuollon varmuutta ja taloudellisuutta. Yhdyskuntarakenteen eheytyminen vähentää uusien yhdyskuntahuollon verkostojen rakentamistarvetta. Yhdyskuntarakenteen eheytyminen lisää yhdistetyn sähkön ja lämmön yhteistuotannon sekä kaukolämpöverkkojen laajentamisen edellytyksiä.

Monet ympäristön laatua ja virkistyskäyttömahdollisuuksia edistävät tavoitteet saattavat joissakin tilanteissa rajoittaa yhteysverkostojen ja yhdyskuntahuollon kehittämistä.

Vaikutukset luonnonvaroihin ja luontoon

Monet tavoitteista edistävät luonnonvarojen suunnitelmallista ja kestävästä hyödyntämisestä. Erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevat tavoitteet vaikuttavat luonnonvarojen kulutusta vähentävästi ja myös päästöjä, erityisesti kasvihuonekaasupäästöjä vähentävästi. Toisaalta, niiltä osin, kun tavoitteet lisäävät taloudellista kasvua ja lisäävät liikennettä, tavoitteilla on myös energian kulutusta ja päästöjä lisäävä vaikutus. Yhdyskuntarakenteen eheytyessä liikenteen päästöt keskittyvät suppeammalle alueelle, mikä saattaa korostaa päästöjen paikallisia haittavaikutuksia.

Tavoitteet edistävät arvokkaiden luontoalueiden, laajojen yhtenäisten luonnonalueiden ja luonnon monimuotoisuuden säilymistä etenkin taajamien ulkopuolisilla alueilla. Toisaalta tiivistyvillä alueilla luonnonalueiden määrä saattaa vähetä ja luonnonalueet saattavat siellä pirstoutua pienemmiksi.

Rakentamisen keskittyminen taajama-alueille ja luonnonalueiden virkistyskäytön sekä matkailun kanavoituminen tietyille alueille ja reiteille vähentää ympäristöhaittoja muilla luonnonalueilla. Vastaavasti ympäristöhaitat saattavat lisääntyä tiivistyvien taajamien viheralueilla sekä virkistys- ja matkailureiteillä ja -keskuksissa ja niiden lähialueilla.

Vaikutukset maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön

Tavoitteet kokonaisuudessaan edistävät maiseman ja kulttuuriperinnön säilymistä ja niiden huomioon ottamista maankäytössä ja rakentamisessa.

Keskeneräisillä ja maisemakuvaltaan hajanaisilla taajama-alueilla eheyttämisen vaikutus maisemakuvaan on todennäköisesti positiivinen. Taajama-alueiden ulkopuolella hajautuneen rakentamisen maisemaan ja kulttuuriperintöön kohdistuvat haittavaikutukset vähenevät. Sen sijaan eheyttäessä alueita, joille ovat leimaa antavina avoimet kulttuurimaisemat ja historialliset kohteet, täydennysrakentamiseen perustuvan eheyttämisen vaikutukset saattavat olla kielteisiä.

Vaikutukset ihmisiin ja yhteisöihin

Eheyttämisen seurauksena palvelujen tuottamisen edellytykset ja saavutettavuus paranevat suurten taajamien asuinalueilla, pienissä taajamissa ja kylissä. Eheyttäminen saattaa johtaa kaupunkimaisen asumisen ja etenkin kaupunkiseuduilla kerrostalovaltaisen asumisen lisääntymiseen. Useat tavoitteet tukevat etenkin autottomien liikkumismahdollisuuksia taajama-alueilla. Tavoitteet saattavat toteutuessaan lisätä väestön muuttoa

haja-asutusalueilta taajamiin ja kyläalueille, jonne rakentaminen kohdentuu.

Useat tavoitteet tukevat sekä jokamiehenoikeuteen että järjestettyihin virkistys- ja matkailupalveluihin tukeutuvaa virkistäytymistä. Eheyttävä rakentaminen saattaa vähentää virkistyskäyttöön soveltuvia alueita ja heikentää niiden virkistysarvoa etenkin taajamissa ja niiden lähialueilla. Myös muu rakentaminen, esimerkiksi yhteysverkostojen ja energiahuollon kehittäminen saattavat heikentää virkistysmahdollisuuksia.

Tavoitteet tukevat ihmisten terveydelle haitallisten tekijöiden ja riskien huomioon ottamista ja terveyshaittojen ennaltaehkäisyä ja vähentämistä alueidenkäytön suunnittelussa. Toisaalta eheyttämisen seurauksena taajamaliikenteen päästöt saattavat lisääntyä ja keskittyä ja näin lisätä korkeammille pitoisuuksille altistuvien määrää. Myös melu saattaa tällöin paikallisesti lisääntyä, ellei maankäytössä ja rakentamisessa tarpeeksi ennaltaehkäistä melun haittavaikutuksia.

Tavoitteet edistävät ympäristön laadun, viihtyvyyden, ulkoilu- ja virkistysmahdollisuuksien sekä kevyen liikenteen parantamista. Tätä kautta ne vaikuttavat ihmisten fyysistä ja psyykkistä terveyttä lisäävästi.

Vaikutukset talouteen ja elinkeinoihin

Toteutuessaan monet tavoitteet edistävät taloudellista kasvua, elinkeinojen kehittämisedellytyksiä ja työllisyyttä. Tällainen vaikutus on erityisesti tavoitteilla, jotka edistävät kaupunki- ja muiden taajamakeskustojen kehittämistä, keskusten verkottumista ja kehittämisvyöhykkeiden muodostamista, alueiden varaamista elinkeinoelämän tarpeisiin sekä yhteysverkostojen kehittämistä.

Niiltä osin kun tavoitteet tukevat hyvää ympäristöä ja siihen tukeutuvia virkistysmahdollisuuksia, tavoitteet lisäävät alueiden vetovoimaisuutta sekä asuinpaikan että yritysten sijoituspaikan valinnassa. Laadukkaan luonnon- ja kulttuuriympäristön vaaliminen tukee virkistys- ja matkailuyrittämisen edellytyksiä.

Huomattavien työpaikka-, palvelu- ja matkailutoimintojen sijoittamista, luonnon- ja kulttuuriympäristön vaalimista sekä elinympäristön laadun turvaamista koskevien tavoitteiden toteutuminen saattaa joissakin tilanteissa rajoittaa yritysten sijaintipaikan valintaa tai rakentamista.

Yhdyskuntien eheytyminen parantaa palveluelinkeinoiden toimintaedellytyksiä ja kannattavuutta eheytyvillä alueilla. Tavoitteet vahvistavat keskustojen asemaa liikepaikkoina ja mahdollisesti lähikaupan toimintaedellytyksiä. Mikäli maaseudun väestöpohja säilyy ja kaupunkilaisten matkailu lisääntyy, palvelujen tuottamisedellytykset maaseutualueilla lisääntyvät. Mikäli tavoitteiden takia uusien kaupan suuryksiköiden perustaminen vaikeutuu, isoihin yksiköihin perustuvan kaupan toimintaedellytykset saattavat joissakin tapauksissa heikentyä.

Niiltä osin kun tavoitteet edistävät elinkeinojen kehittämisedellytyksiä sekä työllisyyttä, ne tukevat välillisesti valtion ja kuntien taloutta. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen vaikuttaa positiivisesti kuntien talouteen lisäämällä nykyisten yhdyskuntahuollon järjestelmien ja palvelujen käytöstä sekä vähentämällä uusien investointien tarvetta. Myös tukeutuminen ensisijaisesti nykyisiin rakenteisiin vähentää tarvetta investoida esimerkiksi uusiin yhteysverkostoihin.

Keskustojen sekä virkistysalueiden ja -verkostojen kehittäminen aiheuttaa julkisia kustannuksia. Myös ympäristönäkökohtien huomioiminen rakentamisessa saattaa aiheuttaa kustannuksia. Toisaalta haittojen ennaltaehkäisy on usein edullisempaa kuin haittojen korjaaminen jälkikäteen.

Vaikutukset suunnitteluun ja päätöksentekoon

Tavoitteet parantavat suunnittelun tasoa ja vaikuttavat nykyisiä suunnittelukäytäntöjä yhtenäistävästi. Tavoitteet tukevat yhteensovittavaa suunnittelua. Yhteensovittava etukäteissuunnittelu helpottaa toimijoiden päätöksentekoa, intressien yhteensovittamista sekä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävien ratkaisujen löytämistä. Tavoitteiden yleisyys ja tulkinnanvaraisuus saattaa aiheuttaa ongelmia valvovien viranomaisten sekä maakuntien ja kuntien yhteistyössä. Joissain tilanteissa tavoitteiden toteuttamiseen saattaa liittyä ristiriitoja eri viranomaisten ja muidenkin tahojen kesken.

Tavoitteiden toteutuminen tukee kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden noudattamista.

Työmäärä etenkin kunnissa ja maakunnan liitoissa saattaa lisääntyä, mikä saattaa merkitä lisääntyviä resurssitarpeita tai tarvetta kohdentaa nykyisiä resursseja uudelleen. Yhteistyötarve lisääntyy mm. maakunnan liittojen välillä, maakunnan liittojen ja kuntien välillä sekä alueidenkäytön suunnittelusta vastaavien ja yritysten ja kansalaisten välillä. Myös valtion viranomaisten välinen yhteistyötarve lisääntyy.

Haitallisten vaikutusten lieventäminen ja vaikutusten seuranta

Monet esitetyistä haittavaikutuksista ovat seurausta siitä, että jokin tavoite toteutuu, mutta samaan asiaan vaikuttava toinen tavoite ei toteudu tai toteutuu vain osittain. Tavoitteiden toteutumisesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää konkreettisten alueidenkäyttörajoitusten avulla. Lieventämistoimenpiteitä voidaan tukea ja tuoda esille muun ohella tavoitteiden toteuttamisesta vastaaville suunnattavien ohjeiden ja koulutuksen avulla sekä kokoamalla järjestelmällisesti seurantatietoa ja välittämällä sitä tavoitteiden käytännön toteutuksesta vastaaville.

Vaikutusten seurannalla tulee selvittää miten ennustetut vaikutukset toteutuvat käytännössä. Keskeiset seurantanäkökulmat ovat tavoitteissa ilmaistujen tavoitetilojen toteutuminen sekä tavoitteiden sivuvaikutusten, etenkin haitallisten vaikutusten ilmeneminen ja lieventäminen.

Tausta-aineisto

Alueidenkäytön aiempia tavoitteenasetteluja

Kaavoituksen nykytila

Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutoksista

Kansainvälinen yhteistyö aluesuunnittelussa

Kansainväliset sopimukset

Valtakunnallinen ohjaus muissa maissa

Tausta-aineisto ei sisällä valtioneuvoston kannanottoja

Alueidenkäytön aiempia tavoitteenasetteluja

Suomesta on pitkään puuttunut varsinainen valtakunnan tasoinen alueidenkäytön suunnittelu. Viime vuosikymmenten ajan Suomen alueellisesti laaja-alaisin alueidenkäytön suunnittelumuoto on ollut seutukaavaliittojen, nyttemmin maakuntien liittojen seutukaavoitus.

Vuoteen 1973 asti valtakunnansuunnittelusta vastasi valtakunnansuunnittelutoimisto, jonka toiminta lakkasi, kun asetus valtakunnansuunnittelutoimistosta ja -neuvostosta kumottiin. Tämän jälkeen toimintojen ja talouden valtakunnallinen ja alueellinen suunnittelu annettiin valtioneuvoston kanslian suunnitteluosaston tehtäväksi. Valtakunnallinen alueidenkäytön suunnittelu siirrettiin sisäasiainministeriöön. Alueidenkäytön suunnittelusta vastannut sisäasiainministeriön kaavoitus- ja rakennusosasto liitettiin 1983 perustettuun ympäristöministeriöön, jossa se toimii nykyään alueidenkäytön osastona.

Alueidenkäytön valtakunnallinen tavoitteenasettelu on muodostunut seutukaavaliitoille seutukaavoitusta varten annetuista erityisistä tarkoituseristä ja valtakunnallisista suuntaviivoista. Säädöspohjana ovat olleet rakennuslain 18 § ja 22 §. Rakennuslain 18 §:n mukaan seutukaavan laatimisesta voi antaa määräyksen ympäristöministeriö kuntia kuultuaan. Tällöin voitiin määrätä myös niistä erityisistä tarkoituseristä, joihin seutukaavan laatimisella pyrittiin. Rakennuslain 22 §:n mukaan ympäristöministeriö voi seutukaavaliittoa kuultuaan antaa tarkempia määräyksiä seutukaavoituksen toimittamisesta seutukaava-alueella. Erityisistä tarkoituseristä on käytetty myös nimitystä valtakunnalliset suuntaviivat.

Ensimmäiset seutukaavoituksen erityiset tarkoituserät annettiin pääosin 1960-luvulla liittokohtaisesti seutukaavaliittoja perustettaessa. Myöhemmin niitä tarkistettiin liittojen aluerajausten uusiutuessa. Vuonna 1987 seutukaavaliitoille annettiin koko maan kattavat valtakunnalliset suuntaviivat.

Vuonna 1982 julkistettiin sisäasiainministeriön raportti **Alueiden käyttö Suomessa: Nykytila, kehitysnäkymät ja ongelmat**. Raportissa todettiin, että valtakunnallisen alueidenkäytön suunnittelun kehittämistyön pää tavoitteena on tuottaa seudullisessa alueidenkäytön suunnittelussa huomioon otettavia valtakunnallisia näkökohtia. Työ oli ajoitettu seutukaavoituksen suunnitteluajankäyttöön soveltuvaksi niin, että aikaan saataisiin valtakunnan ja väliportaan tason välinen alueiden käyttöä koskeva vuoropuhelu. Raportissa tarkasteltiin alueidenkäytön nykytilaa ja ongelmia valtakunnallisesta näkökulmasta. Siinä käsiteltiin teemoittain luonnonolo-suhteita, maanomistusta, alue- ja yhdyskuntarakennetta, yh-

dyskuntia ja rakennettua ympäristöä, teollisuutta, alkutuotantoa, liikennettä, teknistä huoltoa, virkistystä ja matkailua, loma-asutusta sekä suojelualueita. Lopuksi esitettiin yhteenvedo keskeisistä aluerakenne- ja alueidenkäyttökysymyksistä.

Tietoa raportin perustaksi oli kerätty valtioneuvoston periaatepäätöksistä sekä komitea- ja työryhmämietinnöistä. Sisäasianministeriö oli myös tehnyt muiden viranomaisten kanssa selvityksiä, joista yksi keskeisin oli vuonna 1977 julkaistu "Valtakunnallisesti merkittävät sijoitus suunnitelmat ja hankkeet alueiden käytön kannalta". Alueiden käyttö Suomessa -raportin aineisto kävi lausuntokierroksella seutukaavaliitoissa ja lääninhallituksissa. Lisäksi eri viranomaisten kesken pidettiin laaja seminaari. Huomattavaa on, että seminaarissa käsittelyn painopisteinä olivat selvityksessä esitetyt seutukaava-alueita laajemmat suuralueittaiset ongelmat.

Vuonna 1987 annettiin ensimmäinen varsinainen rakennuslain 22 §:n mukainen ympäristöministeriön päätös: **Seutukaavaliitot ja koskevat valtakunnalliset suuntaviivat**. Päätös perustui aiempaan Alueiden käyttö Suomessa -raporttiin, seutukaavaliitot kanssa käytyihin neuvotteluihin sekä eri viranomaisten näkemykset kartoittavaan lausuntokierrokseen. Ministeriön omaa tausta-aineistoa olivat teemakohtaiset raportit, mm. "Valtakunnallisesti merkittävät virkistysaluekokonaisuudet ja retkeilyreitit" sekä "Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet".

Päätöksen mukaan seutukaavaliitot ja koskevilla valtakunnallisilla suuntaviivoilla pyrittiin seuraaviin päämääriin:

- saatettiin ajan tasalle pääasiassa 1960-luvulla seutukaavaliitoille tavoitteiksi annetut rakennuslain 18 §:n mukaiset erityiset tarkoitukset
- kiinnitettiin seutusuunnittelun huomiota valtakunnan tasoisten aluerakenne- ja alueiden käyttöongelmien käsittelyyn ja ratkaisujen löytämiseen sekä painotettiin myös aluekohtaisia erityiskysymyksiä ottaen taustaksi valtakunnalliset näkökohdat
- tuotiin esille seutukaavaliitot suunnittelun valtakunnalliset painopisteet seuraaviksi 10-15 vuodeksi
- osoitettiin seutukaavaliitot tärkeimmät yhteistoimintatarpeet ja yhteistoimintatavat.

Päätöksen taustaolettamuksina tarkasteltiin varsin moderneja kehitysilmiöitä seuraavin otsikoin: väestö, yhteiskunnalliset arvostukset, ympäristö, kansantalous sekä teknologia ja tietoliikenne. Päätöksen yhtenä lähtökohtana oli kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen, jonka katsottiin edellyttävän erityisesti valtakunnan rajoihin rajoittuvien seutukaavaliitot osallistumista naapurimaiden kanssa tapahtuvaan yhteistyöhön.

Tavoitteiden ja taustojen käsittelyn lisäksi päätöksessä määriteltiin jokaiselle seutukaava-alueelle toistakymmentä aihetta, joihin seutusuunnittelussa tuli kiinnittää erityistä huomiota. Aiheet kuvattiin varsin

vaihtelevasti. Ne saattoivat olla suosituksia kehittämisspoliittisiksi toimiksi, selvityspyyntöjä, kehotuksia ympäristövaikutusten arviointiin, luonnon- tai maisemansuojelun tarpeen osoituksia tai vaikkapa yhteistyötarpeen osoittamista naapuriseutukaavaliittojen tai naapurivaltioiden kanssa.

Vuonna 1995 julkaistiin ympäristöministeriön koko maan kattava raportti **Alueiden käyttö ja aluerakenne vuonna 2017**. Raportissa esitettiin näkemyksiä alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä alueidenkäytön suuntaamisesta kohti kestävän kehityksen yhdyskuntia. Lisäksi raportti tarjosi maakuntien liittojen pitkän aikavälin suunnittelulle kansallisia lähtökohtia ja toimi tausta-aineistona liittojen strategiselle suunnittelulle. Raportissa tarkasteltiin maan kehitysnäköaloja, mahdollisuuksia ja uhkia. Teemoja olivat väestön ikääntyminen ja arvojen muutokset, talouskehityksen vaikutus aluerakenteeseen, vapaa-ajan alueiden lisääntyvä tarve, arvokkaiden luontoalueiden ja luonnonvarojen vaikutus yhdyskuntien kehitykseen.

Raportissa esiteltiin neljä skenaariota ja tavoiteltava kehityskuva, jossa määriteltiin kymmenkunta toivottavaa alueidenkäytön ja aluerakenteen kehityskulkua, mm. "suojelua myös etelään, tiiviimmällä rakentamisella halvempia yhdyskuntia ja maaseuturakentaminen kyliin". Kehityskuva perustui tyypiteltyihin vyöhykkeisiin. Pääjako eri tyyppisiä kehitystoimenpiteitä tarvitseviin vyöhykkeisiin tehtiin kaupunkivyöhykkeiden ja -seutujen sekä toisaalta maa- ja metsätalousvaltaisten vyöhykkeiden välillä. Vyöhykkeet kattavat mm. kaikki Suomen maakuntakeskukset. Raportissa käsiteltiin myös kehityskuvan toteuttamiskysymyksiä mm. valtakunnallisia maankäytön kehittämistavoitteita, muiden ministeriöiden kehittämisohjelmia ja taloudellisia ohjauskeinoja.

Raportti valmisteltiin juuri EU:n liittymispäätöksen kynnyksellä. Näin ollen Suomella oli valmius tarjota maan aluerakennetta ja alueidenkäyttöä koskeva aineisto käynnissä olleeseen Euroopan unionin alueidenkäyttöä ja aluesuunnittelua koskevan Europe 2000+ -raportin valmisteluun.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laadinnassa Suomi ei etene yksin vaan useat Euroopan maat ovat laatineet tai laatimassa kansallisia tavoitteita ja raportteja. Raportteja ovat esimerkiksi Saksan Raumordnerischer Orientierungsrahmen, Tanskan Denmark 2018, Hollannin On the Road to 2015, Ruotsin Sverige 2009, Puolan Poland 2000+ ja Viron Eesti 2010.

Kaavoituksen nykytila

Tämän luvun tarkoituksena on kuvata kaavoituksen viimeaikaista kehitystä. Tiedot on saatu pääosin vuoden 1998 kaavoitustoimen vuosittaisesta seurantaraportista ja aikasarjat päättyvät yleensä vuosiin 1997-98. Kyseinen raportti sisältää hallinnollisia seurantatietoja seutu- ja yleiskaavoituksesta, detaljikaavoituksesta, lomarakentamisesta, poikkeusluvista ja rakennussuojelusta. Vuoden 1998 kaavoitustoimen seurantatiedot on työstetty Suomen ympäristökeskuksessa käyttäen pääosin tilastokeskuksen pohjatietoja. Kaikki tiedot ovat rakennuslain ajalta ja lain toimivaltajaon mukaisia.

Vuonna 1997 kaavoja ja poikkeuslupia koskevia päätöksiä tehtiin valtion viranomaisten toimesta yhteensä noin 9 300.

Seutukaavoitus maakuntakaavoituksen perustana

Seutukaavoituksen tehtävät

Pääosan seutukaavoitustyöstä ovat hoitaneet seutukaavaliitot ja nykyisin tehtävä on maakunnan liittojen vastuulla. Seutukaavat ovat joko aihe- tai aluekohtaisia vaiheseutukaavoja tai koko maakunnan alueen kattavia kokonaisseutukaavoja.

Suomessa seutukaavoitus aloitettiin yli 50 vuotta sitten. Jo tuolloin havaittiin, että monien alueidenkäytön kysymysten ratkaisuihin tarvittiin yhtä kuntaa laajempia suunnittelualueita. Välittömän aiheen antoi voimakas asutustoiminta, johon sodan jälkeen oli ryhdyttävä. Virikkeet suunnittelutyöhön saatiin sekä kuntien että elinkeinoelämän piiristä. Työ organisoitiin aluksi vapaaehtoiselta pohjalta. Rakennuslaki, joka sisälsi seutukaavoitusta koskevat säädökset, astui voimaan vuonna 1958. Jo käynnistyneen vapaaehtoisen seutukaavoituksen menettelyt johtivat kuitenkin tarpeeseen uudistaa säännöksiä hyvin pian. Uudet säännökset saatiin voimaan 1969.

Rakennuslain mukaiset seutukaavaliitot perustettiin vuosien 1963 ja 1972 välisenä aikana. Liittojen työ perustui tuolloin sisäasiainministeriön antamaan seutukaavan laatimismääräykseen ja muihin ohjeisiin. Aluksi keskityttiin ns. runkokaavoihin, joissa esitettiin taajamia ja liikenneverkkoa sekä muita tärkeitä maankäyttömuotoja koskevat yleispiirteiset ratkaisut. Seuraavaksi laadittiin suojelu- ja virkistysaluekaavoja ja sitten siirryttiin muihin maankäytön muotoihin. Voimassa oleva seutukaava muodostuu ympäristöministeriön vahvistamien seutukaavojen yhdistelmästä.

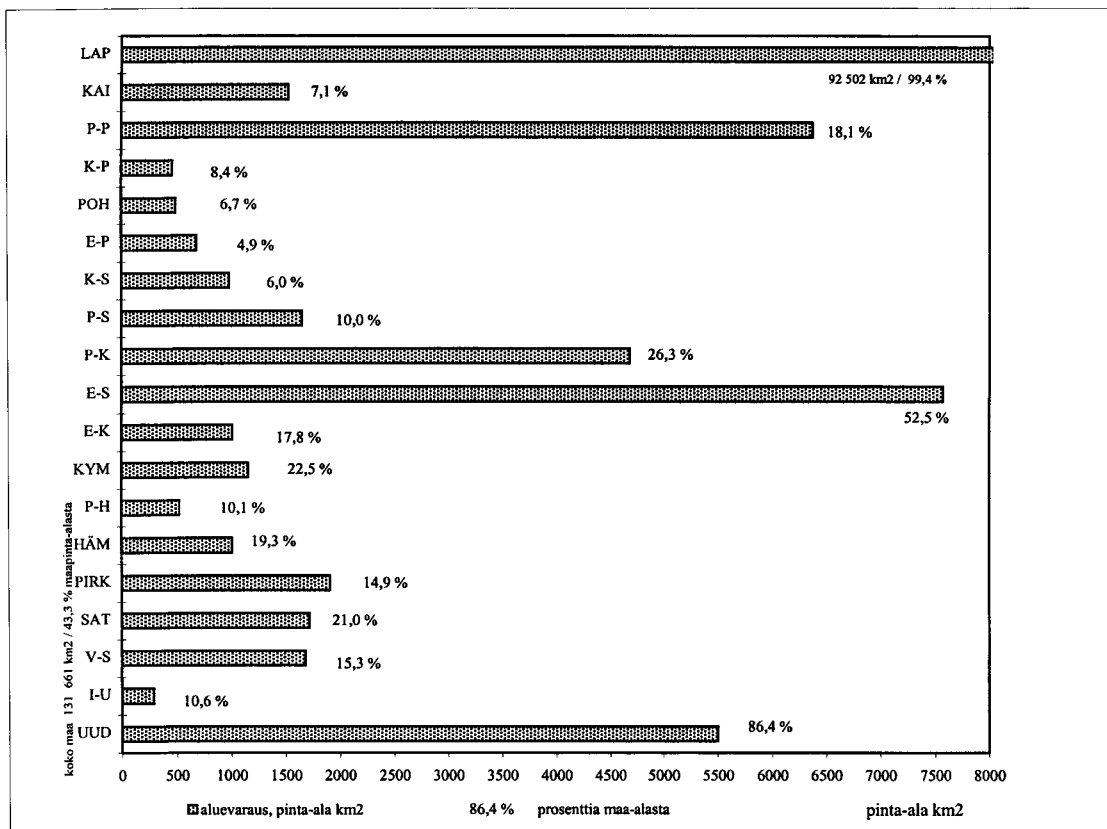
Viime vuosina seutukaavoituksessa on siirrytty ylläpitämään ja täydentämään laadittuja seutukaavoja tarpeen mukaan. Karkeasti ottaen seutukaavoituksessa on 1990-luvulla ollut meneillään viides seutukaavakierros. Eri maakunnissa seutukaavoitus on kuitenkin alueelliselta kattavuudeltaan ja sisällöltään melko eriytynyttä. Viime vuosina on laadittu myös useampia aiemmat kaavat yhteenkokoavia ja kaikki maankäyttömuodot kattavia kokonaisseutukaavoja. Tässä yhteydessä on myös siirrytty kaavojen laatimiseen atk-tekniikoihin perustuvilla menetelmillä.

Seutukaavoituksen jatkuessa maakuntakaavoituksena työ kytkeytyy tiiviimmin maakuntien alueelliseen kehittämistyöhön. Alueidenkäytön ongelmat ovat edelleen tyypillisesti monisäikeisiä ja vaativat erilaisten kilpailevien maankäyttömuotojen yhteensovittamista. Ongelmien painopisteet vaihtelevat maan eri osissa. Haasteita ovat mm. maakunnan talouden ja kansainvälistymisen tukeminen maakuntakaavan keinoin, yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäiseminen, liikenne- ja kuljetusverkostojen ajantasainen suunnittelu, virkistysmahdollisuuksien, lomaviettoalueiden ja rantarakentamisen ohjaus, lisääntyvien matkailualueiden ja reitistöjen sopeuttaminen nykyisiin maankäyttömuotoihin sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun ylikunnalliset ja jopa kansainväliset vaatimukset huomioivien aluevaraustarpeiden toteuttaminen.

Seutukaavoituksen tilanne

Kaikkiaan Suomessa on vahvistettu yli 70 seutukaavaa. Vuosina 1996-1999 ympäristöministeriössä vahvistettiin vuosittain 2-6 seutukaavaa. Vahvistettujen seutukaavojen aluevarausten yhteenlaskettu pinta-ala oli vuoden 1997 alussa 130 000 km², joka vastaa noin 40 % maapinta-alasta. Eri maakunnan liittojen alueella tilanteet poikkeavat kuitenkin toisistaan suuresti.

Vuoden 2000 alusta siirrytään seutukaavojen kaltaisten, mutta monilta osiltaan ja laatimisperiaatteiltaan uudistettujen maakuntakaavojen laatimiseen. Ne vahvistetaan edelleen ympäristöministeriössä.



Kuva 1. Seutukaavojen aluevaraukset 1.1.1997.

Yleiskaavoitus on vakiinnuttanut paikkansa

Yleiskaavoituksen tehtävät

Vuonna 1958 voimaan tullutta rakennuslakia valmisteltaessa nähtiin tarpeelliseksi kehittää maankäytön suunnittelujärjestelmää ottamalla lakiin myös kuntien yleispiirteistä kaavoitusta koskevat säännökset. Yleiskaavoituksen liikkeellelähtö oli kuitenkin hidasta. Kunnat eivät useinkaan nähneet yhdyskuntarakenteen suunnitelmallisen kehittämisen tarpeellisuutta eivätkä halunneet sitoa käsiään pitkän aikavälin suunnitelmilla. Vuonna 1968 lakia muutettiin siten, että oikeusvaikutuksiltaan erilaisten yleiskaavojen laatiminen tuli mahdolliseksi, samoin yleiskaavan laatiminen vaiheittain ja osa-alueittain. Yleiskaavoitus on edennyt vähitellen, erityisesti 1990-luvun alusta alkaen kehitys on ollut voimakasta. Tällä hetkellä lähes kaikissa Suomen kunnissa on yleiskaava valmiina tai tekeillä.

Pääsääntöisesti yleiskaavat ovat kunnan osan kattavia osayleiskaavoja; erityisesti rantojen osayleiskaavoitus on ollut runsasta. Kaavoitusta ovat vauhdittaneet sekä valtion tuki yleiskaavoitukselle että vuonna 1990 rakennuslakiin otettu säännös, jonka mukaan kunta voi vahvistetun yleiskaavan nojalla halutessaan saada oikeuden olla alistamatta yksityiskohdaisia kaavoja valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Myös kunnan hyväksymien yleiskaavojen perusteella poikkeuslupien päätösvaltaa on siirretty kunnille pienimuotoisen rakentamisen osalta.

Yleiskaava on käytännössä kehittynyt varsin monimuotoiseksi. Tarpeesta riippuen se voi olla hyvin yleispiirteinen, yhdyskuntarakennetta ja sen kehittämistavoitteita koskeva suunnitelma tai konkreettinen, jopa suoraan rakentamista ohjaava kaava. Suunnittelutarpeiden moninaisuudesta johtuen kaavat ovat myös sisällöltään erilaisia. Rantojen suunnitteluun on kehittynyt oma metodiikkansa, joka poikkeaa huomattavasti taajamien kehittämiseen, olevien alueiden parantamiseen tai uusien rakentamisalueiden suunnitteluun tarkoitetuista yleiskaavoista. Rannoilla vahvistetuilla yleiskaavoilla on voitu ohjata suoraan rakentamista.

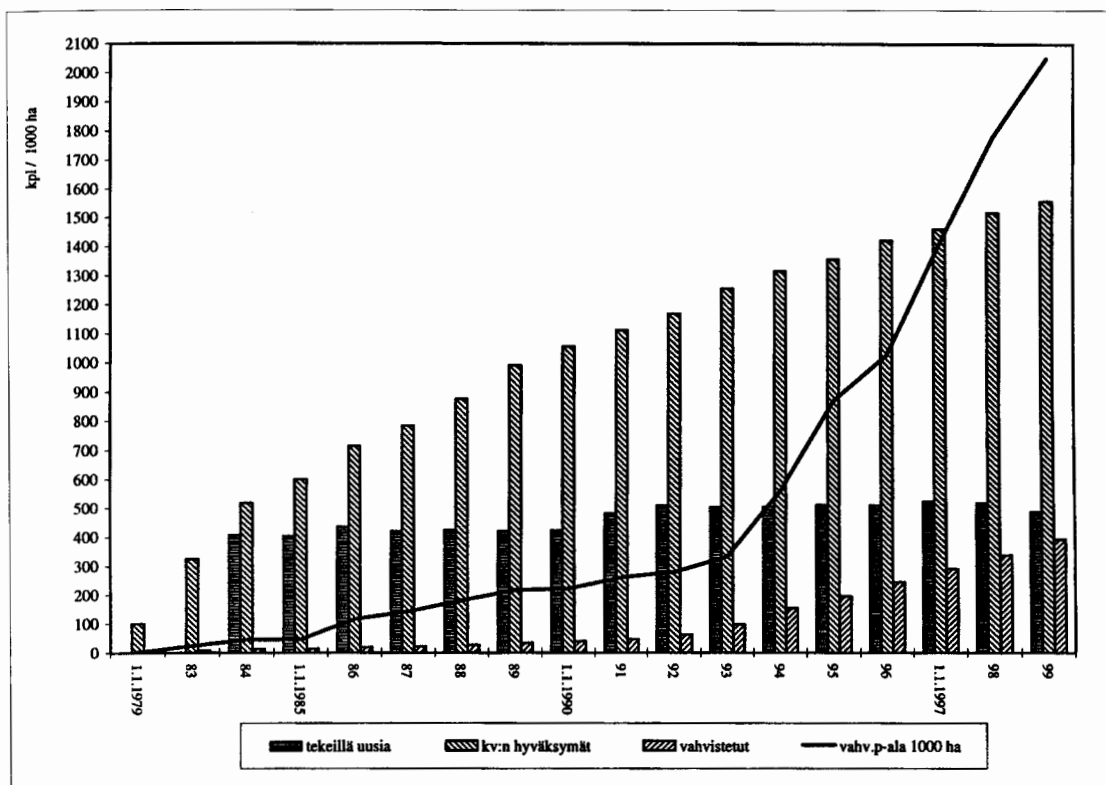
Yleiskaavoitukseen viime vuosina kohdistuneessa kehittämistyössä on korostunut ympäristövaikutusten selvittämisen ohella myös suunnittelun vuorovaikutteisuus ja asiakirjojen ymmärrettävyys ja havainnollisuus. Osallistuminen on lisääntynyt toivotulla tavalla ja tuonut osaltaan uusia vaatimuksia yleiskaavojen esitystavan kehittämislle. Myös yleiskaavojen vahvistaminen on jälleen kääntynyt nousuun.

Yleiskaavoituksen tilanne

Yleiskaavoitus on laajentunut lähes kaikkiin maamme kuntiin. Vuoden 1997 lopussa oli 432 kunnassa ainakin yksi hyväksytty yleis- tai osayleiskaava tai sellainen oli tekeillä. Vahvistettujen yleiskaavojen pinta-ala oli noin 18 000 km², joka vastaa noin 6 % koko maan pinta-alasta.

Vuoden 1997 lopussa oli kunnanvaltuuston hyväksymiä yleiskaavoja yhteensä noin 1 500, joista valtion vahvistamia oli noin 350. Koko kunnan alueen käsittäviä yleiskaavoja oli noin 100 ja loput olivat osayleiskaavoja. Vuoden 1997 lopussa oli tekeillä yli 500 uutta osayleiskaavaa ja yli 100 vanhaa osayleiskaavaa oli tarkistettavana.

Yleiskaavoituksen turvaamiseksi annetut rakennus- ja toimenpidekieltoalueet lisääntyivät 1980-luvulla tasaisesti, jyrkempi nousu ajoittui 1990-luvun alkuun. Vuoden 1995 jälkeen on kieltoalueiden pinta-ala laskenut jyrkästi yleiskaavojen vahvistumisen myötä. Vuoden 1997 lopussa kieltoalueita oli 280 000 ha.



Kuva 2. Osayleiskaavoitus 1978-1998 (koko maa, vuoden alussa).

Yksityiskohtaisia kaavoja uusitaan

Detaljikaavoituksen tehtävä

Yksityiskohtaiset kaavat ohjaavat rakentamista tarkimmin. Ne voivat osoittaa tarkasti rakentamisen käyttötarkoituksen, määrän, sijoittumisen kortteleihin ja tonteille sekä rakentamisen mahdollistavien teknisten järjestelyjen toteuttamistavan.

Vuoden 1999 loppuun voimassa olleen rakennuslain mukaisia yksityiskohtaisia kaavoja olivat asemakaava, rakennuskaava ja rantakaava. Asemakaavalla on ohjattu etupäässä kaupunkien ja rakennuskaavalla maaseutukuntien rakentamista, rantakaavalla loma-asutuksen sijoittumista. Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa detaljikaavat yhdistyivät asemakaavaksi, mutta ranta-alueille laadittavalla asemakaavalla on edelleen omat erityissäännökset.

Asemakaava on kaavamuuodoista vanhin ja siten myös erityisesti oikeudellisessa mielessä kehittynyt täydellisimmäksi. Kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista annettiin jo vuonna 1856 asetus, jossa

pääpaino oli kaupunkien paloturvallisuuskysymyksissä. Ensimmäinen asemakaavalaki annettiin vuonna 1931. Se koski kaupunkeja ja kauppalaita sekä maaseudun taajaan asuttuja alueita. Siihen sisältyi myös asemakaavamääräyksiä koskeva säännöstö.

Vuonna 1959 voimaan tulleen rakennuslain valmistelun aikaan Suomessa vallitsi funktionalistinen suunnitteluperiaate. Sen mukaan kaavoituksella oli osoitettava tarpeelliset alueet eri toiminnoille ja järjestettävä niiden väliset yhteydet. Kaavamerkinnot muotoutuivat toiminnoittain aluevarausmerkinnöiksi ja keskeisiksi kysymyksiksi nousivat mitoitus ja rakennusoikeudet. Liikenteen kasvuennusteet korostivat liikennesuunnittelun tärkeyttä. Rakennuskaavojen laatiminen siirtyi lääninhallituksilta kunnille vuonna 1966. Asema- ja rakennuskaavoja on sittemmin "kevennetty" supistamalla liikenteelle varattuja alueita ja muuttamalla rakentamisen mittakaavaa inhimillisemmäksi.

Yleiskaavoituksen laajentumisen myötä yksityiskohtaiset kaavat ovat muuttuneet pienialaisemmiksi ja niiden laatiminen on ajoittunut lähelle toteutusta. Yhä useammin asemakaavat laaditaan jo rakennetuille alueille. Tämä on entisestään korostanut kuntalaisten oikeutta osallistua elinympäristönsä suunnitteluun. Kaavoituksen julkisuutta on lisätty ja osallistumismahdollisuuksia on varhennettu rakennuslain muutoksilla.

Detaljikaavoituksen tilanne

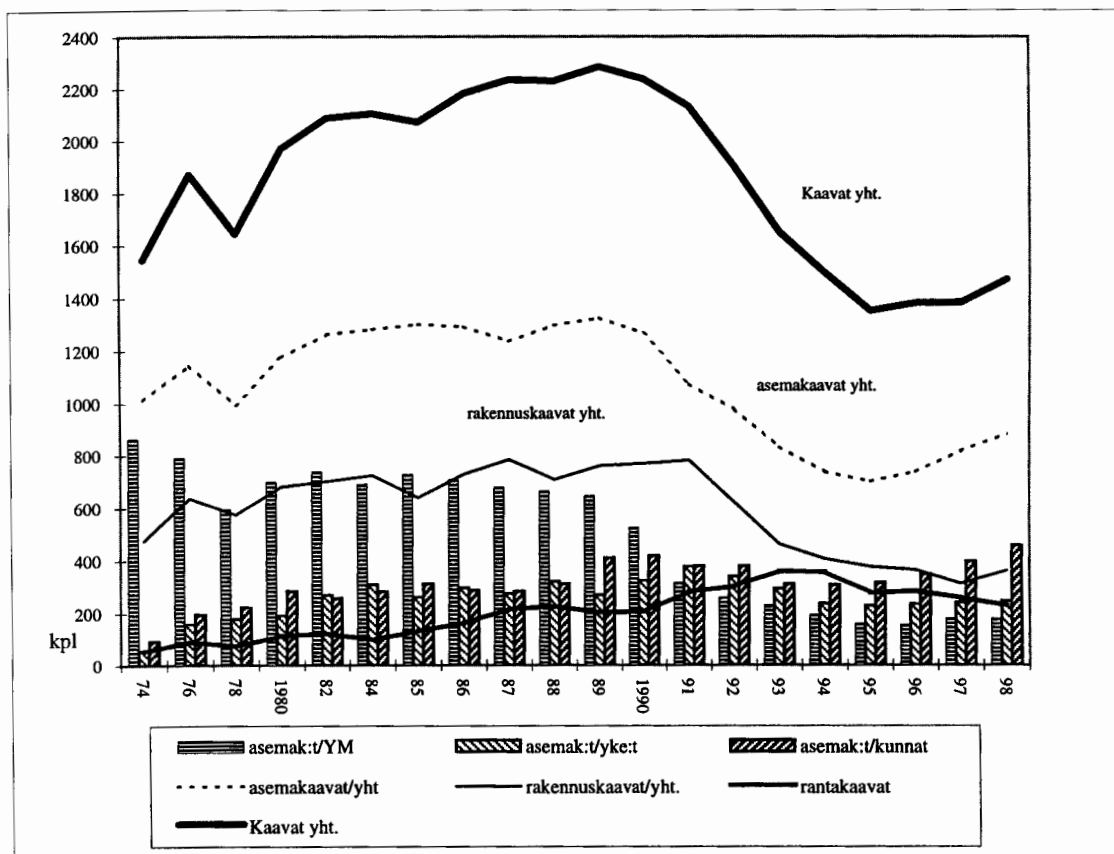
Detaljikaavapäätösten vuosittainen kokonaismäärä on vähentynyt selvästi 1980-luvulta, jolloin niitä tehtiin keskimäärin lähes 2000 vuodessa. Vuonna 1997 detaljikaavapäätöksiä tehtiin yhteensä noin 1400, joista asemakaavoja oli yli 800, rakennuskaavoja yli 300 ja rantakaavoja noin 250.

Detaljikaavoitettu alue kasvaa tasaisesti, vuonna 1997 sitä oli arviolta noin 6 100 km². Tästä asema- ja rakennuskaavojen osuus oli 4 000 km² ja rantakaavojen osuus noin 2 100 km².

Vuonna 1973 kaikki detaljikaavat vahvistettiin valtion viranomaisten toimesta. Vuodesta 1974 lähtien kuntien ilman alistusvelvollisuutta vuosittain hyväksymät detaljikaavat ovat lukumäärältään lisääntyneet vähitellen. 1990-luvun lopussa kunnissa ratkaistiin suoraan vajaa puolet asemakaavoista.

Rantakaavoitus laajenee, mutta pääosin mökit rakennetaan ilman kaavaa

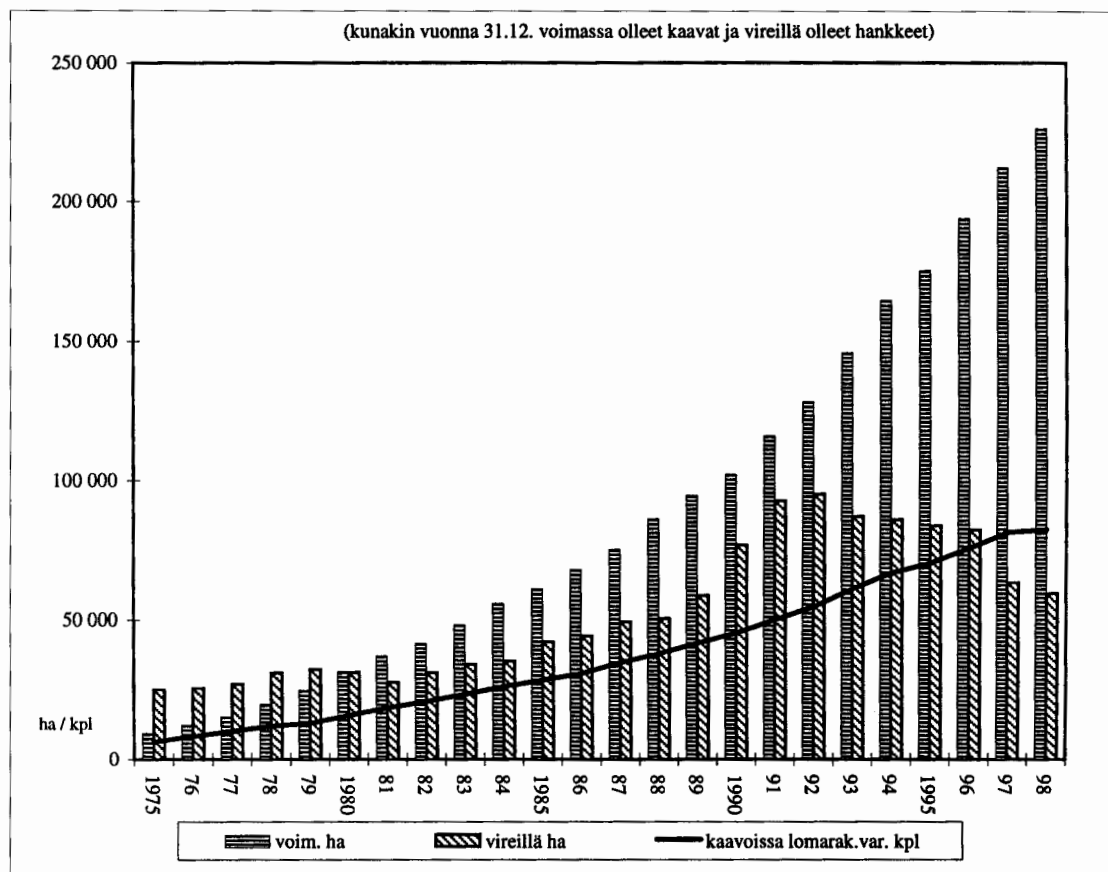
Vuonna 1997 oli voimassa noin 4 000 rantakaavaa. Kaavojen yhteispinta-ala oli noin 2 100 km², joka vastaa 0,6 % maapinta-alasta. Rantaviivaa kaavoihin sisältyi yli 13 000 km, joka on 4,5 % rantaviivasta. Rantakaavoihin sisältyi varaus yli 80 000 lomarakennukselle. Lomarakentamisesta kuitenkin vain alle 20 % sijoittuu kaavoitetuille alueille.



Kuva 3. 1974-1998 ratkaistut asema-, rakennus- ja rantakaavat.

Vuosina 1985-1997 vahvistettuihin rantakaavoihin sisältyi varaus yhteensä 56 000 lomarakennukselle. Vastaavana aikana valmistuneista lomarakennuksista 82 % sijoittui yleis-, asema-, rakennus- ja rantakaavojen ulkopuolisille alueille. Rantakaavoihin sisältyykin huomattava tonttireservi. Voidaan arvioida, että vuosina 1985-1997 rantakaavoitetuista lomatonteista yli 35 000 on rakentamatta.

Maassamme oli vuoden 1997 lopussa noin 430 000 lomarakennusta. Vuodesta 1980 lomarakennusten määrä on kasvanut noin 170 000 mökillä. 1990-luvulla lupia on myönnetty noin 7 000-8 000 vuodessa. Rantarakentamista koskevien rakennuslain uusittujen säännösten voimaantulo vuoden 1997 alusta näkyy lomarakentamista kuvaavissa tunnusluvuissa. Lomarakennusten rakennuslupamäärä puolittui edelliseen vuoteen verrattuna. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 1997 rakennuslupan sai noin 5 700 lomarakennushanketta, joista 4 300 kohdistui uusiin rakennuksiin.

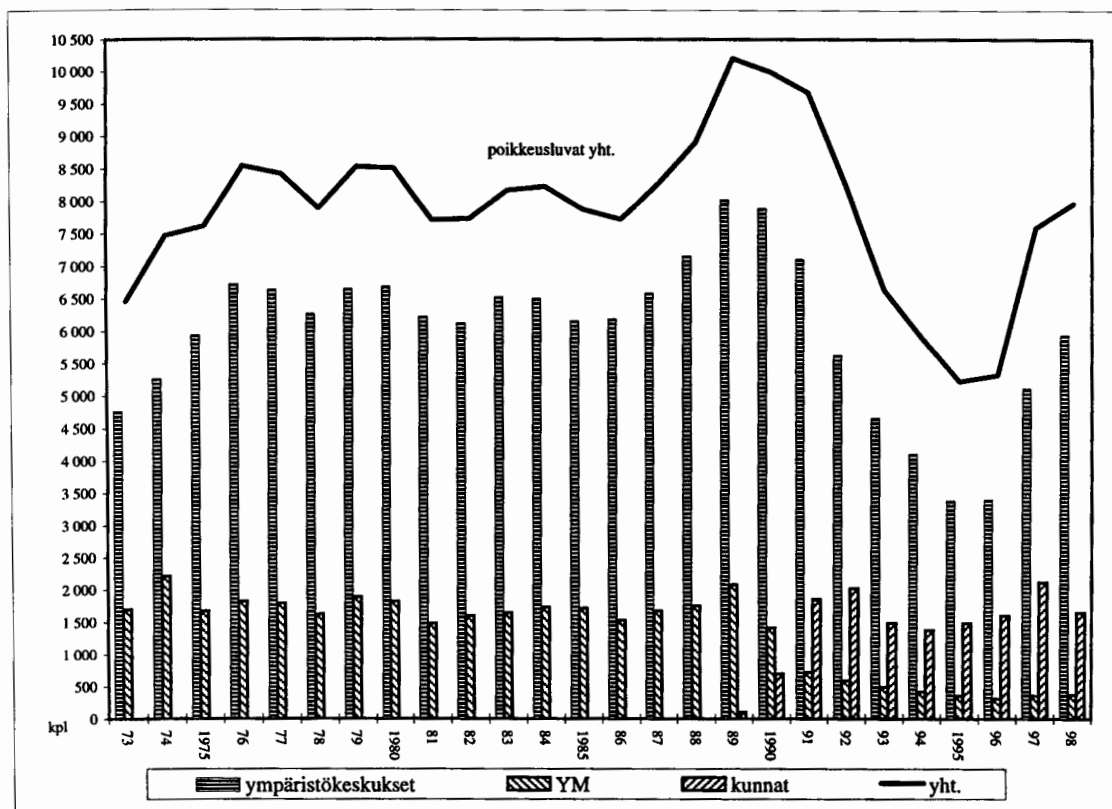


Kuva 4. Rantakaavoitustilanteen kehitys 1975-1998.

Poikkeuslupia myönnetään varsin paljon

Vanhan rakennuslain esitoissa (HE 91/1954 vp) uskottiin poikkeuslupa-rakentamisen jäävän marginaaliseksi ilmiöksi alueidenkäytön suunnittelun kokonaisuudessa. Tarkoituksena oli, että detaljikaavan laatiminen olisi aina pääsääntö ja että ainoastaan erityisellä luvalla olisi sallittua muodostaa taaja-asutusta ennen kaavoitusta pienehkölle alueelle, jos siitä ei otaksuttu aiheutuvan myöhemmin haittaa. Rakennuslain valmisteluasiakirjoista käy ilmi, että suunnittelematonta taaja-asutustyyppistä rakentamista haluttiin jo 45 vuotta sitten rajoittaa ennen kaikkea kaupunkikunnille aiheutuvien ylimääräisten kustannusten ja maaseudun osalta yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseksi (Lvk 1949, s. 4-5).

Tänä päivänä ongelma näyttää vastaavan täysin edellä kuvattua, joskin rakentamismäärät ja siten myös haasteiden suuruus ovat nykyisin toista luokkaa kuin rakennuslain säätämisen aikoihin. Jo pitkään poikkeuslupan perusteella kaavoittamattomalle alueelle rakennettujen asuntojen



Kuva 5. Poikkeusluvut 1973-1998.

osuus uusista asunnoista on ollut noin 10 %:n luokkaa. Erillispientalojen osuus on vielä huomattavasti tätä suurempi.

Vuonna 1989 poikkeuslupia myönnettiin ennätyksellisesti yli 10 000 kappaletta. Vuoden 1990 jälkeen poikkeuslupapäätökset vähenivät selvästi ja vuosikymmenen puolivälissä lukumäärä jäi noin 5000:een. Tämän jälkeen poikkeuslupapäätösten määrä on jälleen kasvanut. Vuonna 1997 poikkeuslupia myönnettiin lähes 7500 ja vuonna 1998 noin 8000. Valtaosa poikkeuslupapäätöksistä on ollut myönteisiä. Valtion viranomaisten ratkaisemista hakemuksista oli myönteisiä 83 % ja kuntien jopa 97 %. Poikkeusluparakentamisella on yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja yhdyskuntakustannusten nousun ohella muitakin haitallisia vaikutuksia. Yksittäislupiin perustuva harkinta ei aina kykene ottamaan huomioon tarvittavien yleisten alueiden ja virkistyskäytön tarpeita. Samoin maanomistajien tasapuolisen kohtelun mahdollisuudet vähenevät jatkuvasti ja monet ovat saaneet huomata ensin ehtineiden jo käyttäneen alueelle kohtuudella soveltuvan rakennusoikeuden. Halukkuus muuttaa loma-asuntoja pysyvään käyttöön on myös lisääntymässä. Kunnat voivat joutua tilanteeseen, jossa kunnallisten palvelujen kysyntä kasvaa loma-asu-

tusalueilla. Kunnat voivat esimerkiksi joutua järjestämään vanhustenhuollon mökeilleen asettuville “paluumuuttajille”.

Muutamia muita havaintoja

Rakentamisen volyymistä

Vuosittain valmistuneiden rakennusten määrä laski tasaisesti vuosikymmenen alusta lähtien mutta kehitys kääntyi vuonna 1997 nopeaan nousuun. Lisäys oli edelliseen vuoteen verrattuna noin 40 %. Vuonna 1997 rakennushankkeita valmistui noin 43 000, joista uusia rakennuksia oli noin 33 000. Samana vuonna rakennuslupan sai noin 52 000 rakennushanketta, joista uusia rakennuksia oli noin 39 000.

Rakennukset yhä useammin kaava-alueille

Kaikkien vuonna 1997 valmistuneiden rakennusten kerrosalasta 70 %, rakennusten lukumäärästä 50 % ja asunnoista 90 % valmistui kaava-alueille. Erillispientaloista kaava-alueille sijoittui noin 70 %, mutta lomarakennuksista vain noin 20 %.

Kuntien maanhankinta

Kuntien maanhankinta on tapahtunut pääosin vapaaehtoisin kaupoin ja aluevaihdoin, lunastusmahdollisuuksia on käytetty varsin harvoin.

Rakennussuojelu

Rakennussuojelulain nojalla oli vuoden 1998 toukokuun alkuun mennessä suojeltu noin 180 kohdetta sekä valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen nojalla noin 800 rakennusta. Keskimäärin 20 prosenttia vuosittain vahvistettavista kaavoista sisältää rakennussuojelumerkintöjä tai -määräyksiä. Pääosa rakennussuojelusta toteutuukin kaavoituksella. Vuonna 1997 alueelliset ympäristökeskukset tekivät noin 50 rakennussuojelulain mukaista suojelu-päätöstä ja noin 50 toimenpidekieltopäätöstä.

Ulkomaalaisten kiinteistönhankinta

Vuonna 1997 ulkomaalaiset olivat ostajana 290 kiinteistönluovutuksessa, mikä on noin 0,4 % kaikista luovutuksista. Vain osa näistä oli luvanvaraisia. Luovutuksiin sisältyi noin 1 600 hehtaaria maata ja niissä käytettiin rahaa lähes 100 miljoonaa markkaa. Kohteista 43 %:ssa käyttötarkoituksena oli lomarakentaminen ja 43 %:ssa asuinrakentaminen. Vuonna 1997 alueelliset ympäristökeskukset myönsivät ulkomaalaisille 72 lupaa vapaa-ajan asumiseen tai virkistykseen tarkoitetun kiinteistön hankkimiseen.

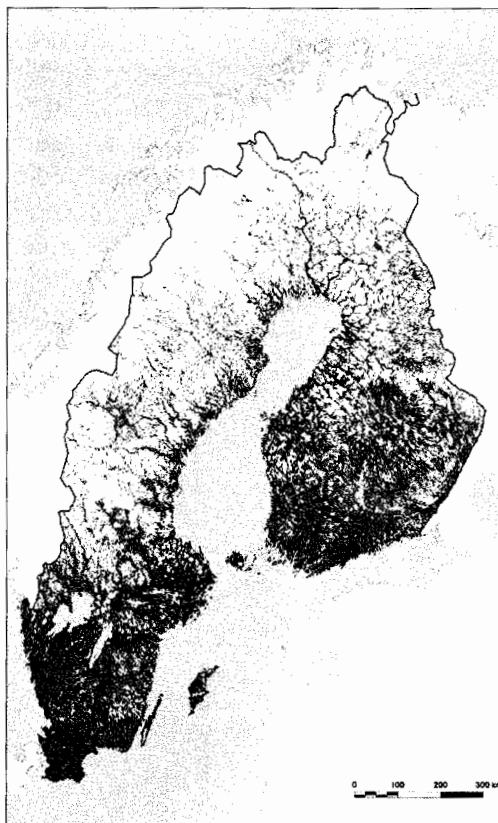
Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutoksista¹⁾

Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen peruspäihteitä

Väestön muuttoliike Pohjois- ja Itä-Suomesta etelään ja maaseudulta kaupunkeihin käynnistyi Suomessa laajamittaisena ilmiönä 1960-luvulla. Tästä huolimatta Suomi on esimerkiksi Ruotsiin verrattuna edelleenkin varsin laajasti ja tasaisesti asutettu maa (kuva 1). Ruotsissa väestön painopiste on selkeästi Tukholman eteläpuolella ja pohjoisemmassa väestö on painottunut rannikolle. Suomessa yhtenäinen, joskin harva asutus ulottuu etelärannikolta Oulu-Joensuu linjalle saakka. Vaikka Suomi Ruotsiin verrattuna onkin suhteellisen tasaisesti asutettu maa, on väestön ja toimintojen painopiste Suomessakin keskittymässä entistä enemmän suurimmille kaupunkiseuduille.

Suomen ja Ruotsin aluerakenteelliset erot johtuvat sekä luonnonmaantieteellisistä että kaupungistumiskehitykseen liittyvistä syistä. Suomi säilyi muihin läntisen Euroopan maihin verrattuna varsin pitkään maatalousvaltaisena yhteiskuntana ja siten myös kaupungistumiskehitys käynnistyi Suomessa myöhemmin kuin useimmissa muissa läntisen Euroopan maissa.

Leimaa-antavin piirre yhdyskuntarakenteen kehityksessä on taajamoituminen²⁾, joka liittyy läheisesti



Kuva 1. Asutut 1 km x 1 km ruudut Suomessa ja Ruotsissa vuonna 1995.

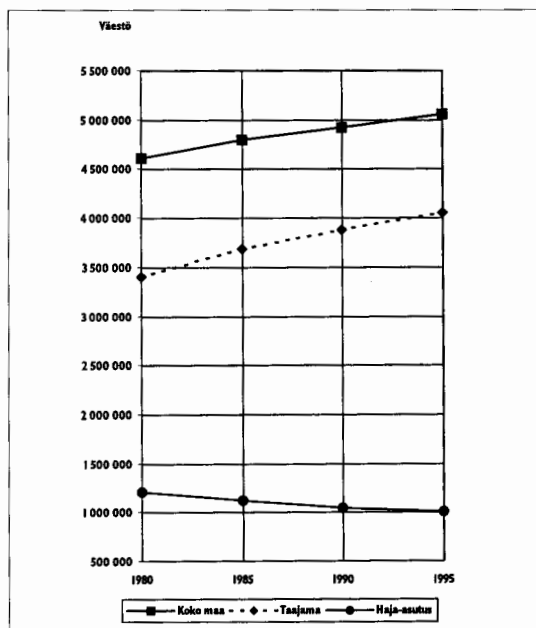
¹⁾ Seuraavat esitettävät alue- ja yhdyskuntarakennetta koskevat tiedot perustuvat pääosin ympäristöhallinnon kehittämään yhdyskuntarakenteen seurantarjestelmään (YKR). Tulosteissa on käytetty ympäristöhallinnon aineistojen lisäksi Suomen ja Ruotsin tilastokeskuksen ja maanmittauslaitoksen (MML lupa 7/ myy/00) aineistoja. Tulosteet ovat kuvaa 1 lukuun ottamatta tuotettu Suomen ympäristökeskuksessa ja osin myös Uudenmaan ympäristökeskuksessa. Kuvan 1 alkuperäinen kartta on tuotettu Oulun yliopiston maantieteen laitoksella.

²⁾ Taajamoitumisella tarkoitetaan taajamaväestön osuuden kasvua ja taajaman alueellista muodostumista. Taajamalla tarkoitetaan tekstissä vähintään 200 asukkaan taajaan rakennettua aluetta. Rajaus perustuu 250 x 250m ruudukkoon, jossa huomioidaan asukasluvun lisäksi, rakennusten lukumäärä, kerrosala ja keskittyneisyys. Rajaus on sekä ajallisesti että alueellisesti vertailukelpoinen ja toteutettu vuosilta 1980, 1985, 1990 ja 1995. Rajaus on ulkoreunaltaan hieman tiukempi kuin yleinen pohjoismainen taajamarajaus (vähintään 200 asukasta ja rakennusten välinen etäisyys alle 200 m).

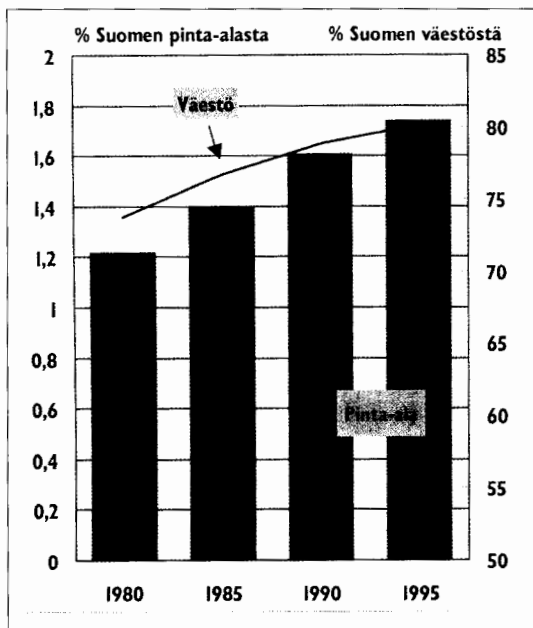
yhteiskunnan elinkeinorakenteen muuttumiseen (kuva 2). Ajanjaksolla 1980 - 1995 taajamaväestön määrä on kasvanut 652 000 asukkaalla eli 19,2 %:lla ja haja-asutusalueilla asuvan väestön määrä samana aikana supistunut 206 600 asukkaalla eli 17,1 %:lla.

Taajamaväestön osuus koko väestöstä on ollut jatkuvasti kasvussa, ja se on tällä hetkellä noin 80% (kuva 3). Samaan aikaan myös keskimääräinen asumisväljyys on kasvanut noin 30 %:lla (26 m²/asukas vuonna 1980 ja 34 m²/asukas vuonna 1995). Näiden seurauksena taajamien maapinta-ala on lisääntynyt voimakkaasti. Koko maan pinta-alaan nähden taajamien maa-ala on kuitenkin vähäinen. Se kasvoi vuosina 1980 - 1995 1,22%:sta 1,74 %:iin.

Kun taajamien maa-ala on kasvanut väestömäärää nopeammin, on seurauksena ollut taajamien asukastiheyden aleneminen. Vuonna 1980 keskimääräinen asukastiheys taajamissa oli noin 900 asukasta/km². Vuoteen 1995 mennessä asukastiheys oli alentunut noin 750 asukkaaseen / km². Suomalaiset taajamat ovatkin eurooppalaisittain varsin väljästi rakennettuja. Ruotsissa, jossa taajamat tilastollisesti rajataan samoin perustein kuin Suomessa, taajamien asukastiheys on Suomea huomattavasti korkeampi, noin 1 400 asukasta/km² (taulukko 1). Ruotsissa asukastiheys on viimeisten 15 vuoden aikana alentunut vain hitaasti. Samalla taajamien pinta-ala on Ruotsissa kasvanut 1980-1995 vain 8,4 % kun se Suomessa kasvoi lähes 43 %.



Kuva 2. Suomen väestömäärän muutos taajamissa ja haja-asutus-alueella 1980-1995.



Kuva 3. Taajamien maa-alan osuus koko maan pinta-alasta ja taajamaväestön osuus kokonaisväestön määrästä 1980-1995.

Taulukko 1. Taajamien maapinta-alan, väkiluvun ja asukastiheyden kehitys 1980-1995 Suomessa ja Ruotsissa.

taaja- ma	osuus koko maa-ala km ²		taajamaväestö maa-alasta %		osuus koko 1000 as		asukastiheys väestöstä %		as./km ²	
	Suomi	Ruotsi	Suomi	Ruotsi	Suomi	Ruotsi	Suomi	Ruotsi	Suomi	Ruotsi
1980	3 721	4 822	1,22	1,17	3 398	6 913	71,0	83,1	913	1 434
1995	5 307	5 228	1,74	1,27	4 051	7 418	79,1	83,9	763	1 419

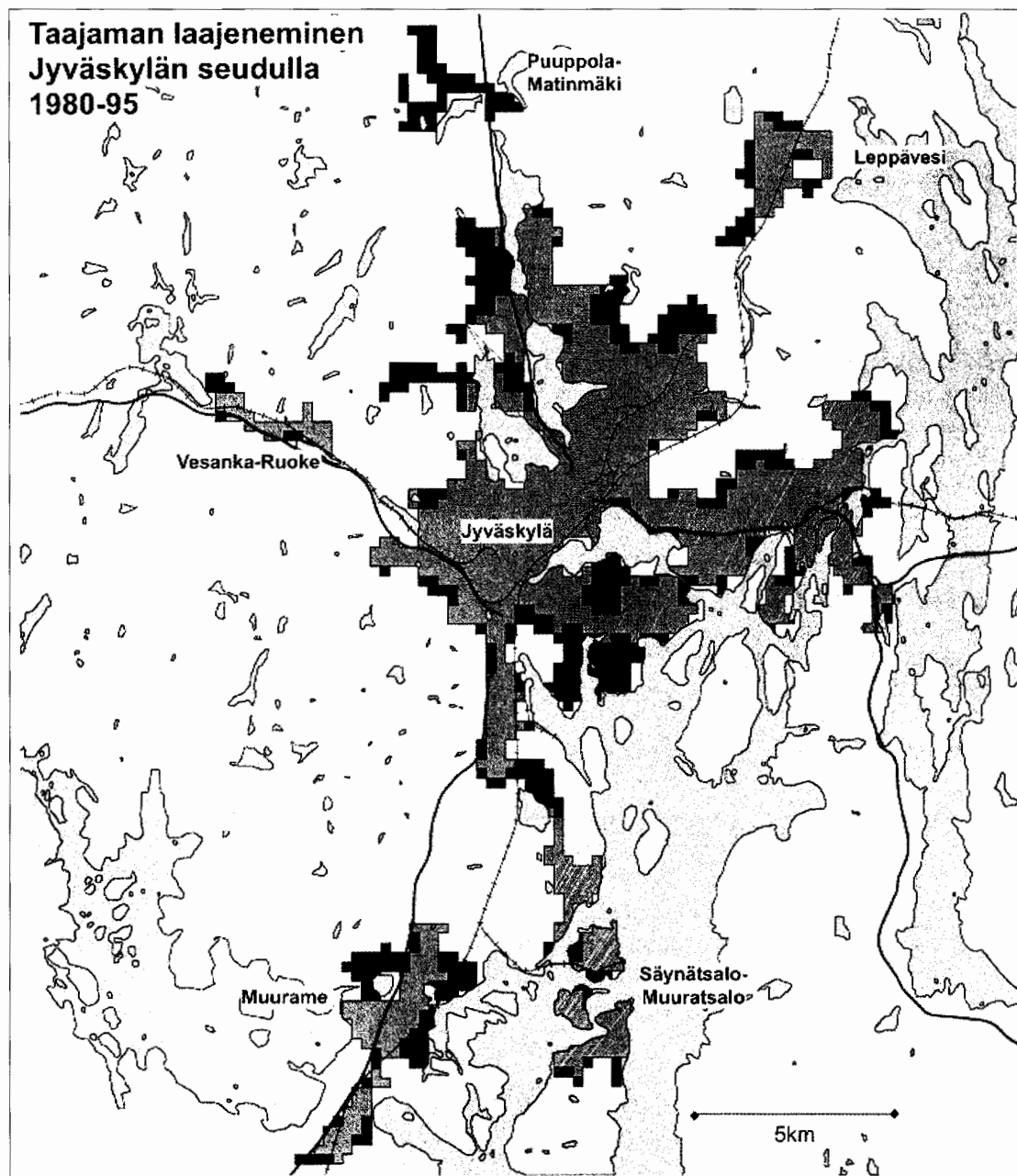
Eri kokoisista taajamista asukastiheys on yleensä korkein suurimmissa ja alhaisin pienissä taajamissa. Helsingin ja sen lähikuntien alueille ulottuvan Helsingin seudun keskustaajaman asukastiheys vuonna 1995 oli noin 1900 as./km² ja vastaavasti 10 000 - 35 000 asukkaan taajamien noin 800 as./km². Muiden taajamien kokoluokista poiketen Helsingin seudun keskustaajaman asukastiheys on ollut lievässä kasvussa.

Taajamien alueellinen laajeneminen

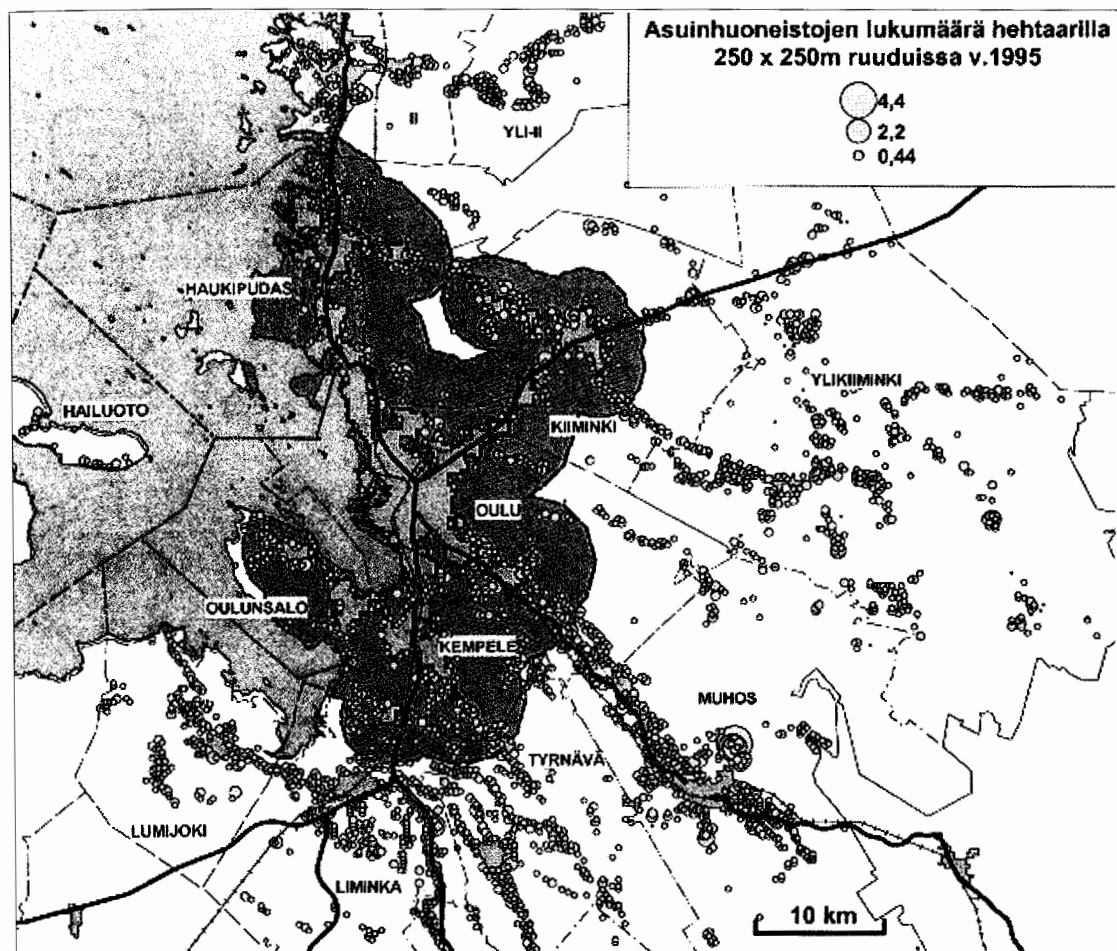
Taajamat kasvavat sekä väestömäärän että pinta-alan suhteen. Osa taajamien alueellisesta kasvusta on riippumatonta niiden väestökehityksestä. Tämä johtuu ennen muuta asumisväljyyden kasvusta sekä rakentamisen painottumisesta pientalovaltaiseen suuntaan.

Taajamien alueellista kasvua tapahtuu kahdella eri tavalla: toisaalta taajamat levittäytyvät reunaosistaan entistä laajemmalle alueelle ja toisaalta niiden piiriin liittyy kuroutumalla uusia, aiemmin erillisinä yhdyskuntina toimineita taajamia.

Esimerkiksi Jyväskylän seudun keskustaajama on laajentunut reunaosistaan. Uutta taajamamuodostusta on tapahtunut myös taajamarakenteen sisällä (kuva 4). Vielä vuonna 1980 erilliseksi taajamaksi luokiteltu Säynätsalo-Muuratsalo on vuosien 1980-1995 välisenä aikana kuroutunut osaksi Jyväskylän keskustaajamaa. Näistä lisäalueista johtuen Jyväskylän seudun keskustaajaman maapinta-ala onkin kasvanut voimakkaasti. Lisäys vuosina 1980-1995 on ollut noin 48%. Samaan aikaan keskustaajaman väestömäärä kasvoi noin 26%:lla ollen vuonna 1995 93 600 asukasta.

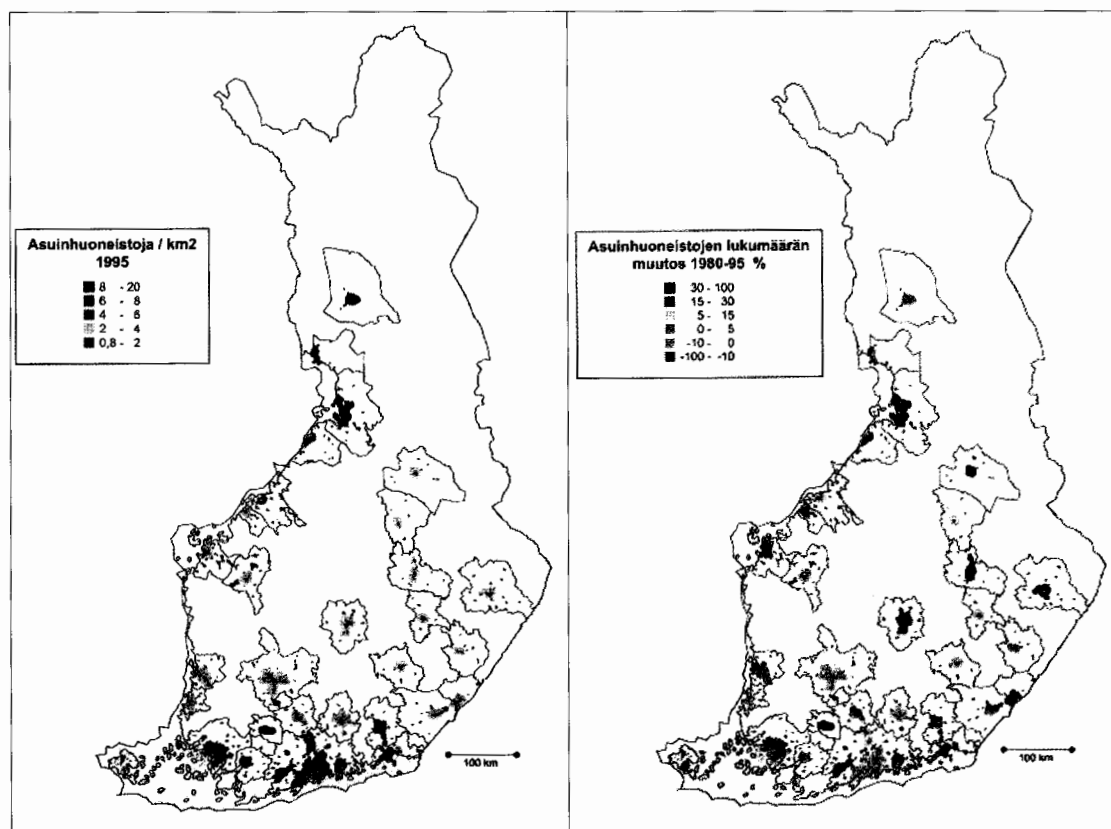


Kuva 4. Taajaman laajeneminen Jyväskylän kaupunkiseudulla 1980-1995
(harmaa = 1980 taajama-alue, musta = laajenemisalueet 1980-1995).



Kuva 5. Asuttujen asuinhuoneistojen lukumäärä / hehtaari 250 x 250m ruuduissa Oulun seudun taajamia ympäröivällä haja-asutusalueella 1995. Vihreä alue = keskustaajamaa 5 km:n säteellä ja lähitaajamia 3 km:n säteellä taajaman reunasta ympäröivä etäisyysvyöhyke.

Suomessa taajaman raja ympäröivään haja-asutusalueeseen nähden ei ole kovin selkeä. Usein asutus levittäytyy kohtalaisen tiiviisti rakennettuna mattona myös taajama-alueiden ulkopuolelle esimerkiksi tieverkkoon tukeutuen. Oulun seudulla 5 km:n säteelle keskustaajaman ja 3 km:n säteelle lähitaajamien reunasta sijoittui vuonna 1995 yhteensä 1510 asuttua asuinhuoneistoa (kuva 5). Neliökilometriä kohden tämä on 1,7 asuinhuoneistoa, mikä on selvästi alle maan keskitason. Asuinhuoneistojen lukumäärä on tällä alueella kuitenkin lisääntynyt nopeasti, vuosina 1980-1995 30 %:lla.



³⁾ Kunta kuuluu laajempaan työssäkäyntialueeseen, jos vähintään 7,5 % työllisestä työvoimasta käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnassa ja vähintään 20 % kunnan työllisestä työvoimasta käy työssä oman kunnan ulkopuolella.

Kuva 6. Suurimpien kaupunkiseutujen keskustaajamaa ympäröivän haja-asutuksen tiheys ja sen muutos 1980-1995. Vasemmalla asutuksen tiheys (asuttuja asuinhuoneistoja/km²) keskustaajamaa ympäröivällä haja-asutusalueella 1995. Oikealla asuttujen asuinhuoneistojen lukumäärän muutos (%). Ympäröivä haja-asutus kuvan 5. mukaisesti. Musta rajaus = 30 suurinta työssäkäyntialuetta ³⁾.

Asutus suurimpia keskustaajamia ympäröivällä haja-asutusalueella on selvästi tiheintä Etelä-Suomen kaupunkiseuduilla (kuva 6). Harvimmin asuttuja ovat eräiden rannikolla sijaitsevien sekä Pohjois-Suomen kaupunkitaajamien lähiympäristöt. Rannikkoalueilla tätä selittää saaristoalueiden harva asutus. Muuten asukastiheyden erot kaupunkitaajamien lähiympäristössä näyttävät vastaavan asukastiheyden yleistä vaihtelua maan eri osissa.

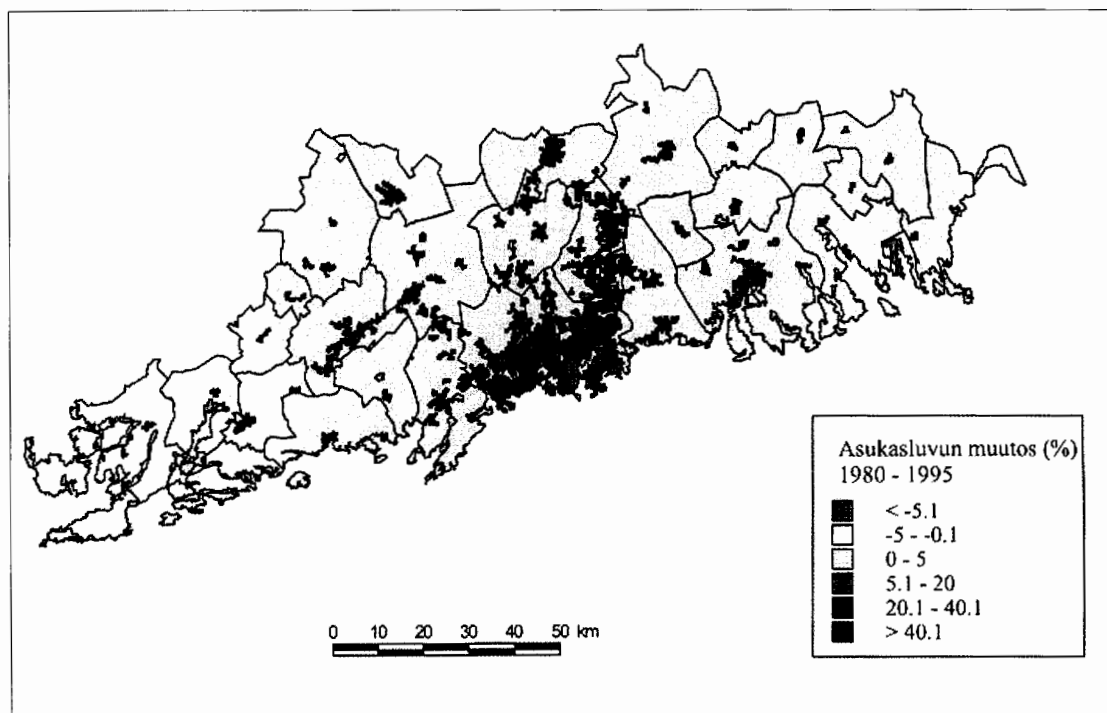
Kaupunkiseudut poikkeavat toisistaan hyvin paljon siinä, miten asutus taajamia ympäröivillä haja-asutusalueilla on kehittynyt. Voimakkaan kasvun alueita ovat mm. Oulun, Kuopion ja Joensuun kaupunkiseudut, joissa asuttujen asuinhuoneistojen lisäys on vuosina 1980-1995 ollut yli 30 %. Eräillä kaupunkiseuduilla kuten Salossa, Kotkassa, Lappeenrannassa, Imatralla ja Kemissä asuttujen asuinhuoneistojen määrä keskustaaja-

man lähiympäristössä on sen sijaan lievästi laskenut. Kaupunkiseutukoh-
tasiin eroihin ovat vaikuttaneet kaupunkiseudun yleinen kasvukehitys,
kaupunkiseudun eri kuntien välinen kilpailu uusista asukkaista ja myös
alueella omaksuttu rakennuslupapolitiikka.

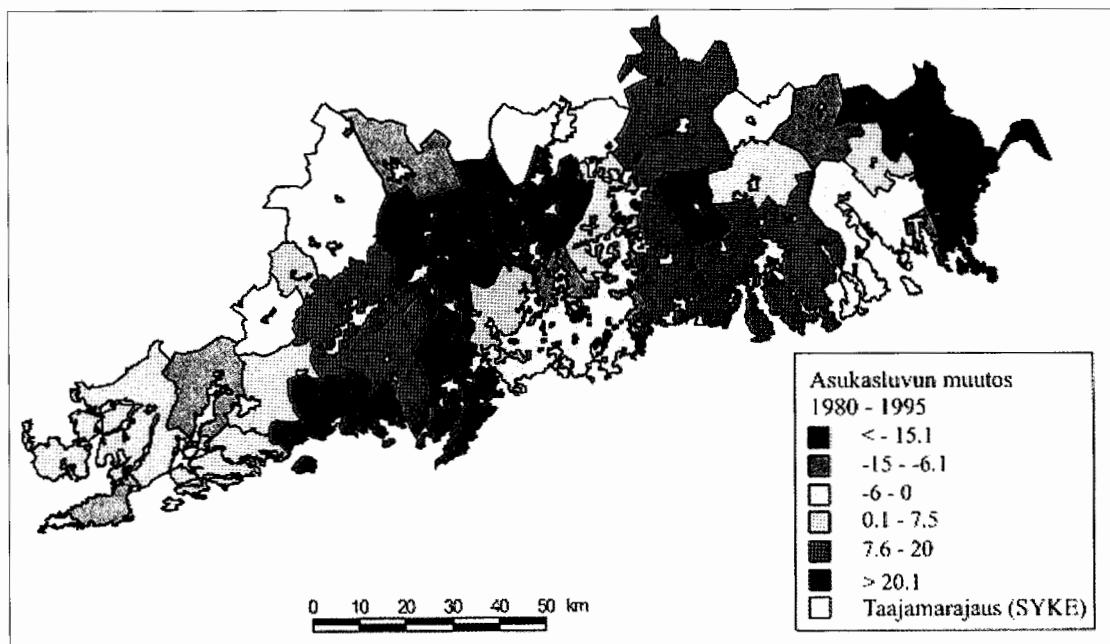
Kaupunkiseutujen alueellinen laajeneminen

Varsinaisten taajamien ja niiden lähialueiden ohella kaupunkiseutujen
kasvu on levittäytynyt yhä laajemmalle käsittäen myös entistä suurempia
osia ympäröivästä maaseudusta. Voimakkaimmin kasvavien kaupunki-
seutujen väestökasvusta suuri osa sijoittuukin nykyään 10 - 50 km:n sä-
teelle varsinaisesta keskustaungista. Merkittävä osa tästä kasvusta
kohdentuu myös ympäröivälle maaseutualueelle.

Uudellamaalla pääkaupunkiseudun kasvuvaikutukset ovat heijastu-
neet laajalle alueelle muuta Uuttamaata. Taajama-alueilla väestökasvu on
ajanjaksolla 1980-1995 ollut keskustaunki Helsinkiä selvästi nopeam-
paa mm. Espoossa sekä ns. kehyskunnissa aina Inkoota, Vihtiä, Mäntsä-
lää ja Pornaista myöten (kuva 7). Myös haja-asutusalueilla asuvan väes-
tön määrä on kasvanut nopeasti pääkaupunkiseutua ympäröivissä kunnis-
sa (kuva 8).



Kuva 7. Taajamien väestömuutos 1980-1995 Uudenmaan ympäristökes-
kuksen alueella taajamarajauksen 1995 mukaisesti.

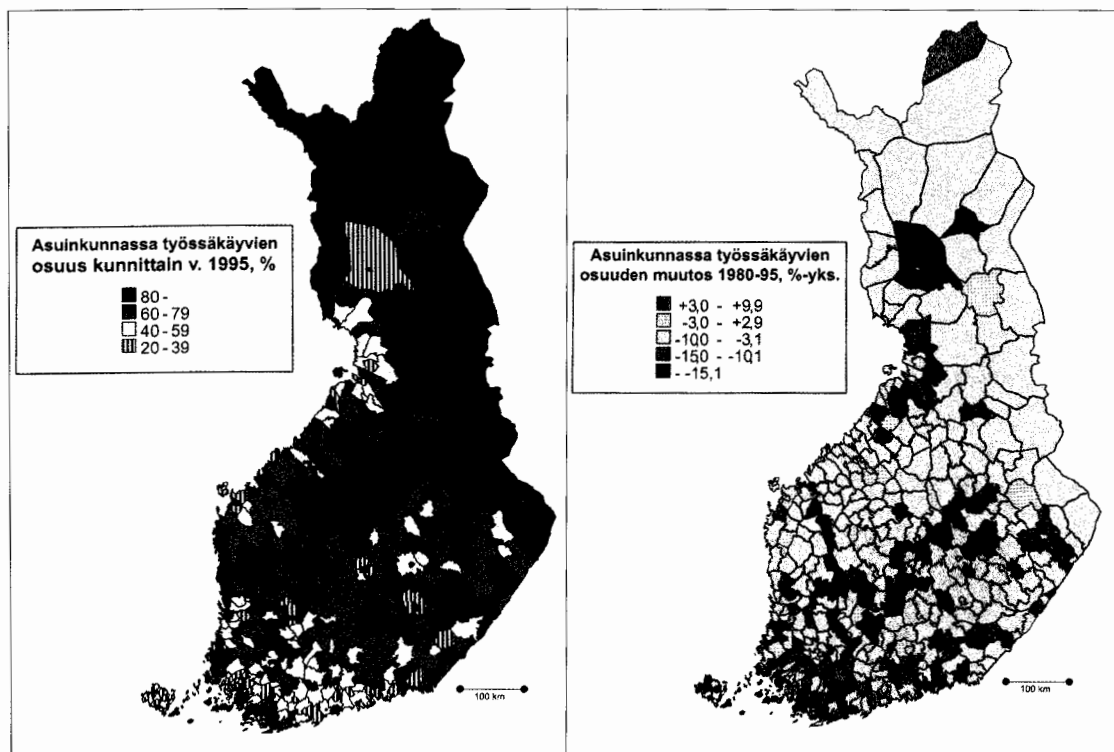


Kuva 8. Haja-asutusalueiden väestömuutos 1980-1995 Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella taajamarajauksen 1995 mukaisesti.

Samaan aikaan Uudenmaan reuna-alueilla niin haja-asutusalueet kuin eräät merkittävät taajamatkin kuten Hanko ja Loviisa ovat menettäneet väestöään. Eräissä kunnissa kuten Ruotsinpyhtäällä, Lapinjärvellä ja Pohjassa haja-asutusalueiden taantuva kehitys on verrattavissa Pohjois- ja Itä-Suomen maaseutusalueiden kehitykseen.

Kaupunkiseutujen kasvun ulottuminen entistä laajemmalle alueelle johtuu pitkälti keskuskaupungin synnyttämistä työ- ja asuntomarkkinoista ja niiden alueellisesta laajenemisesta. Tämä ilmenee mm. siten, että useimpien suurempien kaupunkien ympäristökunnissa vain melko pieni osa käy työssä omassa asuinkunnassaan. Näistä on kehittynyt keskuskaupunkiin työmarkkinoiden kautta sidoksissa olevia asumiskuntia (kuva 9).

Laajimmillaan kunnan ulkopuolisesta työssäkäynnistä riippuvia alueita on kaikkein suurimpien kaupunkien kuten Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun ympäristössä. Etelä-Suomessa myös pienempien keskusten ympärillä on alueellisia, toisiinsa nähden lomittain sijoittuvia työmarkkina-alueita. Nämä muodostavat yhdessä Helsingin, Turun ja Tampereen seutujen kanssa laajoja, taajamista ja maaseutusalueista koostuvia monikeskuksisia alueita, joissa myös maaseudulla asuva väestö saa toimeentulonsa suurelta osin kaupunkielinkeinoista aikaisemman maa- ja metsätalouden sijasta. Ero on jyrkkä verrattuna Keski- ja Pohjois-Suomen maaseutukuntiin, joissa omassa asuinkunnassa työssäkäyvien osuus on Etelä-Suomen maaseutukuntia selvästi suurempi. Kun lähellä sijaitsevaa, työ-



Kuva 9. Vasemmalla omassa kunnassa työssäkäyvien osuus (%) kunnan työllisestä työvoimasta 1995. Oikealla omassa kunnassa työssäkäyvien osuuden muutos (%-yks.) kunnan työllisestä työvoimasta 1985-1995.

tilaisuuksia tarjoavaa suurempaa keskusta ei ole olemassa, on työtä pyrittävä löytämään ensisijassa oman kunnan alueelta. Työtilaisuuksien puuttuessa seurauksena on usein muutto Etelä-Suomeen tai muille kasvaville kaupunkiseuduille.

Suurimmilla kaupunkiseuduilla kehitys on johtamassa yhä laajempiin asunto- ja työmarkkina-alueisiin. Tätä osoittaa mm. se, että omassa asuinkunnassa työskentelevien osuus on vuosina 1985-1995 alentunut kaikkein voimakkaimmin suurten kaupunkiseutujen äärimmäisillä reuna-alueilla. Tästä esimerkkinä Kuru, Vesilahti ja Pälkäne Tampereen seudulla sekä Yli-Ii, Yli-Kiiminki, Muhos ja Liminka Oulun seudulla. Samaan aikaan joissakin keskusta-alueiden lähikunnissa kuten Espoossa, Vantaalla, Nurmossa ja Oulunsalossa omassa kunnassa työssäkäynti on voimakkaasti lisääntynyt. Tämä on johtunut keskusta-alueiden työpaikkakasvun levittäytymisestä myös naapurikuntien puolelle.

Yhdyskuntarakenne ja työmatkaliikenne

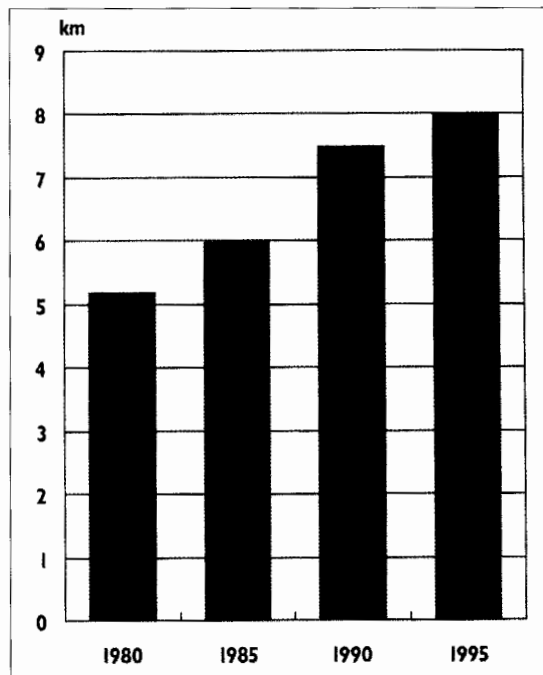
Ihmisten päivittäinen liikkumistarve määräytyy pitkälti yhdyskuntaraken-

teellisista tekijöistä. Liikkumistarve on yleensä sitä suurempi mitä hajautuneemmin ihmisten ja elinkeinoelämän kannalta tärkeät toiminnot sijaitsevat toisistaan. Eräs merkittävimmistä liikkumistarpeista on asuntojen ja työpaikkojen välinen työmatkaliikenne.

Kaupunkiseutujen maantieteellinen laajeneminen on näyttäytynyt mm. työmatkojen keskipituuden kasvuna vuosina 1980-1995 (kuva 10). Suurimmilla kaupunkiseuduilla työmatkojen ⁴⁾ keskipituus kasvoi kyseisenä ajanjaksona 5,2 km:sta 8,0 km:iin. Vaikka työmatkojen lukumäärä työttömyyden seurauksena vähenikin 1990-luvun alkupuolella, kasvoi työmatkasuorite eli työmatkojen kokonaispituus samaan aikaan noin 20 %.

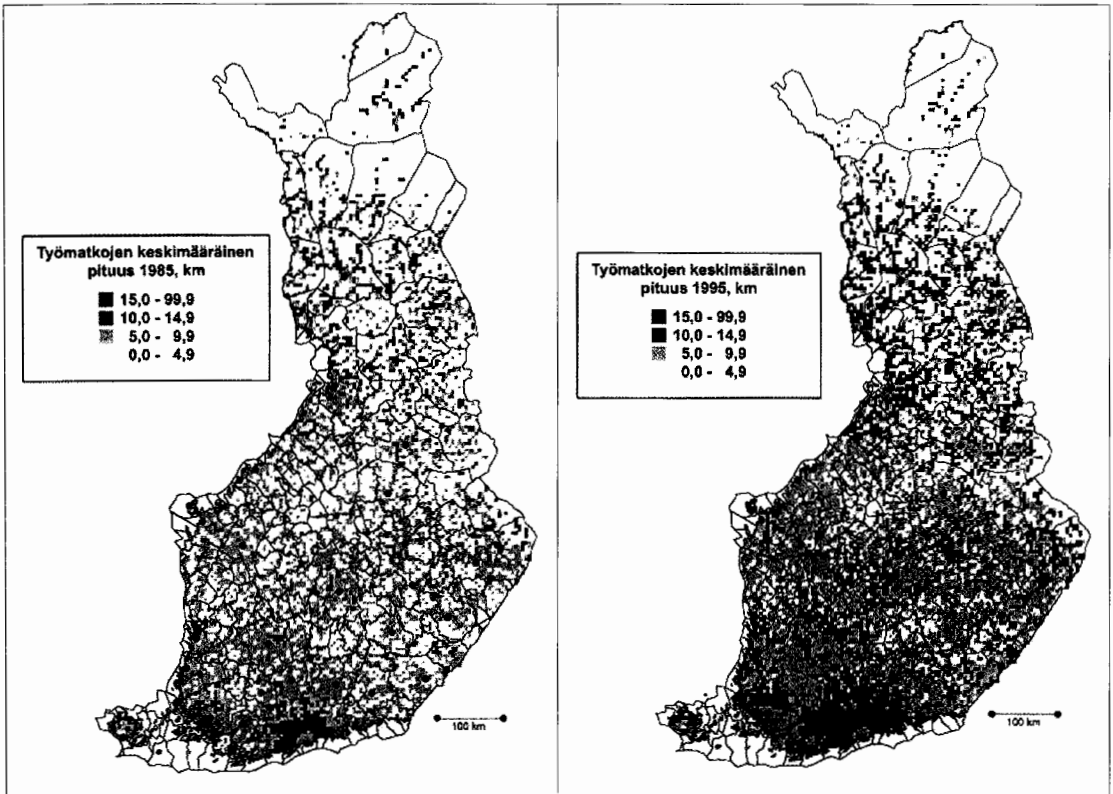
Eri kaupunkiseuduista pisimmät työmatkat tehtiin vuonna 1995 Helsingin työssäkäyntialueella, jonka osuus koko maan työmatkoista oli noin 30 % ja työmatkakilometreistä noin 37 %. Laajalla alueella Helsingin ympäristössä työmatkojen keskipituus on yli 15 km (kuva 11). Tätä pidempien työmatkojen lukumäärä on lisääntynyt merkittävästi vuosien 1985 - 1995 välisenä aikana. Kolmen suurimman työssäkäyntialueen eli Helsingin, Turun ja Tampereen osuus koko maan työmatkoista vuonna 1995 oli noin 50 %.

Pitkien työmatkojen määrä on lisääntynyt voimakkaasti myös etäällä kaupunkikeskuksista sijaitsevilla maaseutualueilla. Vuonna 1995 pitkiä 20 - 100 km:n työmatkoja oli noin 10 % työmatkoista mutta samalla ne aiheuttivat lähes puolet koko maan työmatkasuoritteesta.



Kuva 10. Työmatkojen keskimääräisen pituuden kehitys 1980-1995.

⁴⁾ Työmatkalla tarkoitetaan tässä yhteydessä asuin- ja työpaikan välistä alle 100 km:n pituista (yhdensuuntainen linnuntie-etäisyys) työmatkaa.



Kuva 11. Työmatkojen keskimääräisen pituuden kehitys 1985-1995. Keskimääräinen työmatkan pituus 1985 (vasemmalla) ja 1995 (oikealla) asuinpaikan mukaan 5 x 5 ruutujaolla kuvattuna. Kartoissa mustalla tilastollinen työssäkäyntialuejako ja punaisilla pisteillä 30 suurimman työssäkäyntialueen keskuskaupunki.

Yhdyskuntarakenne ja luonnonympäristö

Taajamien alueellisen laajenemisen ja hajarakentamisen seurauksena rakentamaton maa-ala⁵⁾ vähenee ja luonnon elinympäristöt pirstaloituvat (taulukko 2 seuraavalla sivulla). Erityisen merkittävää tämä kehitys on ollut Helsingin työssäkäyntialueella, joka käsittää myös Lohjan, Riihimäen ja Porvoon seudut. Rakentamaton maa-ala väheni tällä alueella vuosina 1980-1995 yhteensä 367 km²:lla. Tämä vastaa Nurmijärven kunnan kokonaispinta-alaa ja edustaa 4,9 %:a koko työssäkäyntialueen pinta-alasta. Muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla rakentamattomien luonnonalueiden väheneminen on ollut hitaampaa.

⁵⁾ Rakentamattomalla maa-alalla tarkoitetaan tässä yhteydessä rakentamattomien 250 x 250 m ruutujen yhteenlaskettua maapinta-alaa. Luvuissa ei ole huomioitu vapaa-ajan asuntoja, joita siten voi sisältyä rakentamattomiksi luokiteltuihin ruutuihin.

Taulukko 2. Rakentamaton maa-ala ja sen kehitys seitsemällä suurimmalla tilastollisella työssäkäynti-alueella vuosina 1980-95.

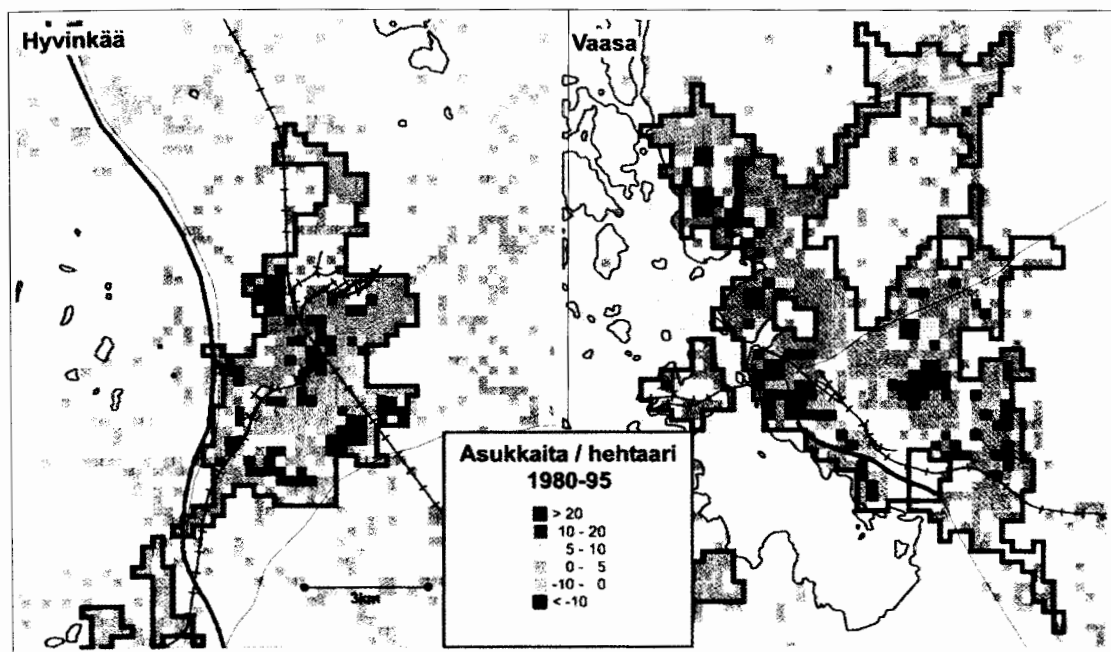
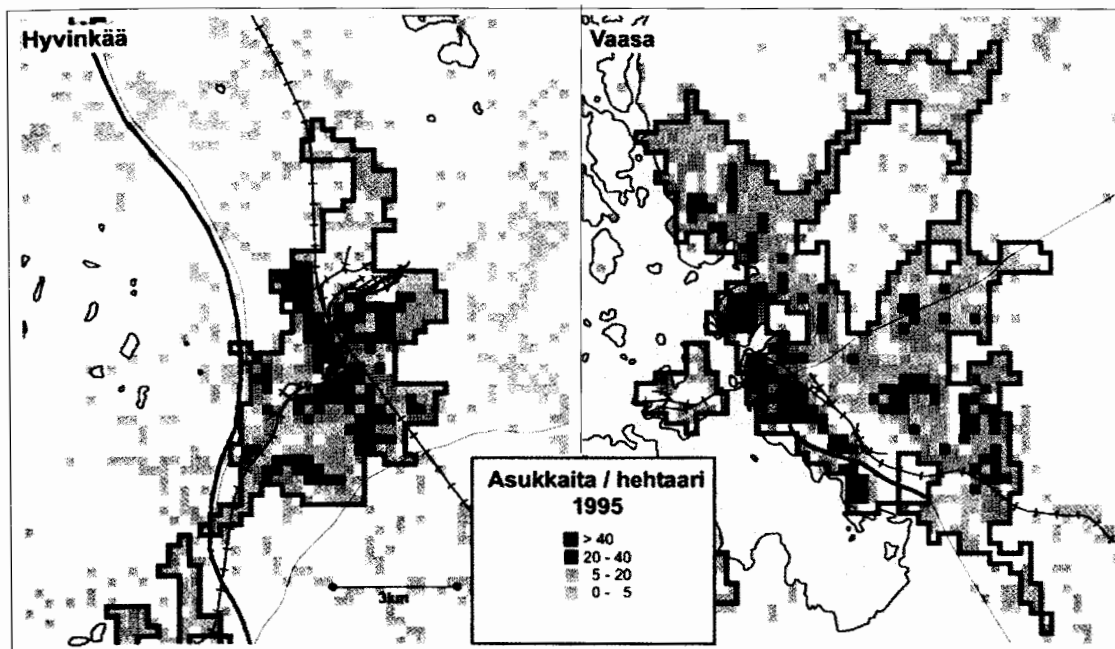
työssäkäynti- alue	maapinta-ala 1995 km ²	rakentamaton maa-ala 1995 km ²	rakentamattoman maa-alan osuus %	rakentamaton maa-ala 1980-95 km ²	rakentamattoman maa-alan osuuden muutos 1980-95 %-yks.
Helsinki	7 489	5 246	70	-367	-4,9
Turku	4 511	3 377	75	-137	-3,0
Tampere	5 018	4 021	80	-109	-2,2
Oulu	5 999	5 496	92	-89	-1,5
Lahti	2 404	1 891	79	-55	-2,3
Jyväskylä	2 756	2 256	82	-84	-3,0
Kuopio	2 418	1 989	82	-72	-3,0

Kaupunkiseutujen sisäinen rakenne

Samalla kun taajamat ja muu kaupunkien kasvuun liittyvä rakentaminen levittäytyy entistä laajemmalle tapahtuu myös kaupunkiseutujen sisällä merkittäviä muutoksia. Yleisenä piirteenä on keskustapakaisuus. Asukkaiden, teollisuus- ja muiden työpaikka-alueiden ja lopulta myös palvelutoimintojen painopiste on siirtymässä perinteisestä ydinkeskustasta kaupungin reuna-alueille. Samaan aikaan kauempana kaupunkiseutujen maaseutumaisissa reunakunnissa perinteinen, maa- ja metsätalouden varaan rakentunut elinkeinopohja on väistymässä ja korvautumassa suurelta osin kunnan ulkopuolella sijaitsevilla tuotanto- ja palveluelinkeinon työpaikoilla.

Sekä Hyvinkäällä että Vaasassa asukastiheys on korkeimmillaan, eli yli 40 asukasta/hehtaari, ydinkeskustassa ja sen välittömässä ympäristössä (kuva 12). Näillä alueilla väestömäärä on kuitenkin vuosina 1980-1995 voimakkaasti alentunut, useilla keskustan osa-alueilla yli kymmenellä asukkaalla/hehtaari. Tämä on ollut ennen muuta seurausta asumisen syrjäytymisestä muiden keskustatoimintojen kuten palvelujen ja muun toimitilarakentamisen tieltä. Myös asumisväljyyden kasvu on johtanut kehitystä samaan suuntaan. Rakennusmaan alueelliset hintaerot ovat johtaneet siihen, että vain hintakilpailukyvyltään vahvimmat toiminnot ovat voineet hakeutua ydinkeskustaan.

Asukastiheys on Hyvinkään ja Vaasan keskustaajamissa kasvanut voimakkaammin taajaman reuna-alueilla. Vaasan 58 000 asukkaan keskustaajaman asukastiheys vuonna 1995 oli 1 126 asukasta/km², mikä edustaa Vaasan kokoisten kaupunkien keskitasoa. Hyvinkään 38 000 asukkaan keskustaajaman asukastiheys on puolestaan selvästi maan keskitasoa korkeampi, vuonna 1995 1 426 asukasta/km². Tämä on nähtävissä myös



Kuva 12. Keskustaajaman asukastiheyden kehitys Hyvinkäällä ja Vaasassa 1980-1995. Ylempi kuva asukastiheys (as./ha) 1995, alempi kuva asukastiheyden muutos (as./ha) 1980-1995.

uuden asutuksen sijoittumisessa. Hyvinkäällä asumisen kasvualueet sijoittuvat selvästi lähemmäksi ydinkeskustaa kuin Vaasassa. Tähän vaikuttavat mm. luonnonmaantieteelliset esteet, kaupungin kehityshistoriasta aiheutuvat yhdyskuntarakenteelliset tekijät ja myös kaupungin harjoittama kaavoitus- ja maapolitiikka.

Yhdyskuntarakenne ja joukkoliikenteen edellytykset

Taajamien sisäisellä rakenteella on huomattava merkitys joukkoliikenteen toimintaedellytysten kannalta. Toimivan joukkoliikenteen eräänä perusedellytyksenä on riittävän kysynnän takaava asukastiheys. Kannattavan joukkoliikenteen rajana kaupunkiseuduilla on usein pidetty vähintään 20 asukasta/hehtaari.

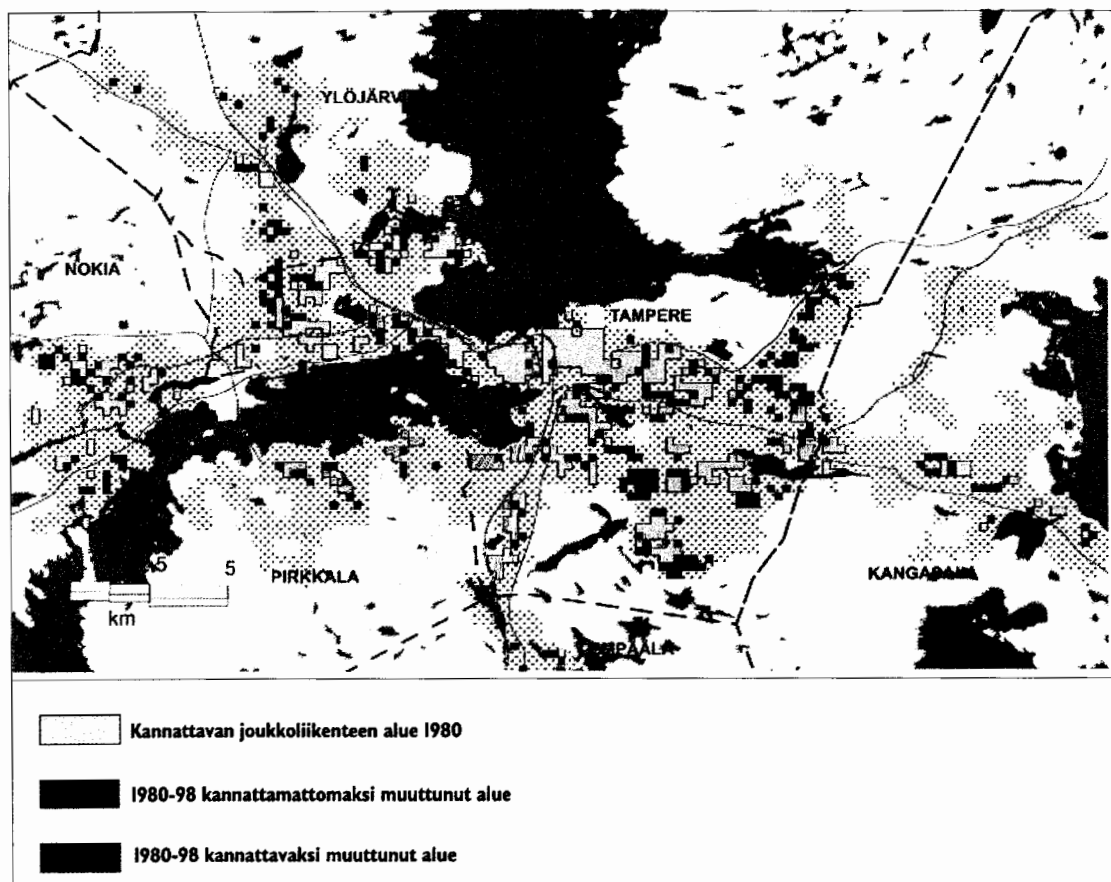
Kannattavan joukkoliikenteen alueella asuvan väestön osuus koko taajamaväestöstä on suurin Helsingissä ja Kuopiossa, molemmissa yli 80 % (taulukko 3). Taajamien yleisestä alenevasta asukastiheydestä johtuen

Taulukko 3: Kannattavan joukkoliikenteen alueella (> 20 as./ha) asuva väestö eräiden kaupunkiseutujen keskustaajamassa.)

keskus- taajama	1995			1980-95		
	keskus- taajama	kannattavan joukko- liikenteen alue		keskus- taajama	kannattavan joukko- liikenteen alue	
	väestö	väestö	osuus väestöstä %	väestö muutos	väestö muutos	väestöosuus- muutos (%-yks.)
Helsinki	954 362	795 357	83	173 579	163 110	2,4
Turku	218 722	153 903	70	26 102	7 041	-5,9
Tampere	251 650	173 405	69	43 667	18 482	-5,6
Oulu	135 928	82 089	60	41 687	16 267	-9,5
Lahti	106 994	71 399	67	8 005	-1 991	-7,4
Jyväskylä	93 853	60 872	65	19 298	7 306	-7,0
Kuopio	75 742	64 678	85	10 657	7 342	-2,7
Pori	83 092	44 512	54	14 281	-1 781	-13,7
Vaasa	57 595	40 024	69	6 454	-85	-8,9
Kouvola	52 323	27 423	52	1 346	-2 252	-5,8
Joensuu	49 767	33 360	67	7 705	2 178	-7,1
Lappeenranta	49 462	30 311	61	4 880	1 299	-3,8
Kotka	53 294	31 291	59	-1 915	-4 838	-6,7
Hämeenlinna	42 566	25 521	60	3 515	-1 363	-8,9
Seinäjoki	35 685	18 338	51	8 282	2 376	-6,9
Rovaniemi	45 008	23 211	52	11 680	2 503	-10,6
Kokkola	32 138	17 615	55	3 770	453	-5,7
Mikkeli	35 766	23 485	66	5 410	304	-10,7
Kajaani	31 731	20 564	65	3 411	-971	-11,2

tämä osuus on Helsinkiä lukuun ottamatta laskenut, yleensä eniten pienemmissä kaupungeissa. Kannattavan joukkoliikenteen alueella asuvan väestön kokonaismäärä on kuitenkin monessa suurimmista kaupungeista kasvanut vuosina 1980-1995, eniten Helsingissä ja Oulussa. Sen sijaan useimmissa keskikokoisissa ja pienemmissä kaupungeissa, joissa joukkoliikenteen edellytykset muutenkin ovat heikommat, on kehitys ollut päinvastaista. Mikäli kehitys jatkuu nykyisen suuntaisena, tyydyttävät joukkoliikenteen toimintaedellytykset säilyvät vain kaikkein suurimmilla kaupunkiseuduilla.

Kannattavan joukkoliikenteen alueet sijaitsevat Tampereella tiiviisti asutetussa kaupungin keskiosassa (kuva 13). Uusia kannattavia joukkoliikenteen alueita on vuosien 1980- 998 aikana syntynyt erityisesti kaupungin itäosiin. Kannattamattomaksi muuttuneet alueet muodostuvat yleensä yksittäisistä, tasaisesti keskustaajaman eri osiin sijoittuvista 250 m x 250 m tilastoruuduista.



Kuva 13. Kannattavan joukkoliikenteen alueet Tampereella vuosina 1980 ja 1998 asukastiheyden (> 20 as./ha) mukaan 250 m x 250 m tilastoruuduttain.

Kansainvälinen yhteistyö aluesuunnittelussa

Euroopan unionin alue-suunnitteluyhteistyö ja ESDP

Euroopan unionin perustamissopimuksen sekä Suomen liittymissopimuksen mukaisesti maankäytön suunnittelun järjestäminen on jäsenvaltioiden sisäinen asia. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin harjoittaa yhteistyötä EU:n ns. kolmannen pilarin mukaisena toimintana. Säädosperustana mainitaan useimmiten perustamissopimuksen 129b, 130a-b ja 130r-t artiklat. Tämä yhteistoiminta on tuottanut joukon aluesuunnittelun raportteja ja toimitaohjelmia. Ne ovat kaikkien jäsenmaiden hyväksymiä ei-sitovia asiakirjoja. Raportteja on kuitenkin tarkoitus käyttää tausta-aineistona yhteisön eri politiikkoja valmisteltaessa. Lisäksi niitä voidaan käyttää lähteenä ja tausta-aineistona kansallisessa aluesuunnittelussa. Tärkein raporteista on Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat -asiakirja (ESDP).

Pitkällä aikavälillä Euroopan alueelliseen kehitykseen vaikuttavat tekijät, kuten taloudellisen integraation eteneminen, EU:n todennäköinen laajentuminen, lisääntyvät ympäristöhaasteet, teknologiset innovaatiot sekä paikallisten ja alueellisten viranomaisten kasvava rooli lisäävät tarvetta löytää yhtenäisiä linjoja aluesuunnittelulle Euroopassa.

EU:n jäsenmaille on tärkeää, että myös hakijamaat ja ei-jäsenet kuten Venäjä ovat mukana aluesuunnittelun yhteistyössä. Euroopan neuvosto, johon kuuluu 41 jäsenmaata, valmistelee koko Euroopan kattavia aluesuunnittelun suuntaviivoja syksyllä 2000 pidettävää ministerikonferenssia varten.

Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat, ESDP

Euroopan unionin jäsenvaltioiden aluesuunnittelusta vastaavat ministerit käynnistivät vuonna 1993 "Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat" -asiakirjan (ESDP, European Spatial Development Perspective) laatimisen. Muodollisesti kysymyksessä oli hallitusten välinen yhteistyö. Vuonna 1997 hyväksyttiin ESDP -asiakirjan ensimmäinen virallinen luonnos ja toukokuussa 1999 asiakirja hyväksyttiin EU:n aluesuunnittelusta vastaavien ministereiden epävirallisessa kokouksessa. ESDP on viime vuosina ollut EU:n merkittävin aluesuunnittelun yhteistyöhanke. ESDP -asiakirja ei ole jäsenvaltioita sitova, mutta kaikkien yhteisesti hyväksymä.

ESDP -asiakirjan tavoitteilla pyritään tasapainoiseen ja kestäväan kehitykseen koko Euroopan unionin alueella. ESDP:n kolme perustavoitetta ovat:

- taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus,
- luonnollisten elinedellytysten ja kulttuuriperinnön säilyttäminen sekä
- Euroopan alueen tasapainoisempi kilpailukyky.

ESDP:n suuntaviivat eurooppalaiselle alueidenkäytölle on koottu kolmeen seuraavaan aihekokonaisuuteen:

- tasapainoisen ja monikeskuksisen kaupunkijärjestelmän luominen sekä kaupungin ja maaseudun välisen suhteen uudistaminen,
- infrastruktuurin ja tiedon yhdenmukaisen saatavuuden varmistaminen sekä
- kestävä kehitys, luonnon- ja kulttuuriperinnön järkevä hoito sekä suojeleminen.

Ennen valmistumistaan ESDP -asiakirja oli lausunnolla jäsenmaissa ja EU-elimissä. Suomen lausunto perustui laajaan kansalliseen lausunto-kierrökseen ja useaan seminaariin. Lausunto käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa ja siitä annettiin selvitys eduskunnan suurelle valiokunnalle. Lisäksi Euroopan komissio järjesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa joukon ESDP:tä koskevia julkisia seminaareja. Voidaankin sanoa, että ESDP on aluesuunnittelua ja -kehitystä käsitelleen laajapohjaisen vuorovaikutuksen tulos.

Lausunnossaan Suomi korosti, että läheisyysperiaatteen mukaan alueidenkäytön ratkaisut tehdään jäsenmaiden suunnittelu- ja hallintojärjestelmän puitteissa. Kuitenkin Suomi piti ESDP-työtä hyödyllisenä, koska se mahdollisti kokoavan keskustelun eri toimijoiden ja hallinnon sektorien toimenpiteiden yhteisvaikutuksista. ESDP:n aihekokonaisuudet, mm. yhdyskuntaverkosto, yhteysverkot sekä kulttuuri- ja luonnonperinnön kohteet katsottiin aluesuunnittelun kannalta käyttökelpoisiksi. Painopisteen katsottiin kuitenkin olevan rajat ylittävissä ja ylikansallista merkitystä sisältävissä kysymyksissä. Alue-suunnittelulla katsottiin voitavan vaikuttaa mm. eräisiin ylikansallisiin ympäristökysymyksiin. Suomi piti tärkeänä, että myös ns. kolmannet maat saavat mahdollisuuden vaikuttaa ESDP:n valmisteluun.

ESDP -asiakirjan hyväksynnän yhteydessä painotettiin tarvetta ESDP-työn jatkamiselle. Suomen puheenjohtajuuskauden tehtäväksi tuli vastata ESDP:n soveltamis- ja toimintaohjelman laatimisesta sekä avata keskustelu kansainvälisen aluesuunnittelun tulevaisuudesta Euroopan tasolla. Nämä asiat olivat esillä Suomen puheenjohtajuuskauden aluesuunnittelusta ja -kehityksestä vastaavien ministerien epävirallisessa kokouksessa lokakuussa 1999, jossa soveltamis- ja toimenpideohjelma hyväksyttiin.

ESDP:n soveltamis- ja toteuttamisohjelma heijastaa pitkälti ESDP

-asiakirjan hyväksymisen yhteydessä esiin nousseita toimenpide-ehdotuksia. Ohjelman avulla on tarkoitus toteuttaa ESDP:n perustavoitteita. Se sisältää 12 toimenpidettä, jotka on koottu kolmeen toimintalinjaan:

- Aluesuunnittelun näkökohtien edistäminen yhteisön ja kansallisissa politiikoissa
- Alueiden kehittämistä koskevan tiedon, tutkimuksen ja informaation lisääminen
- Valmistautuminen EU:n laajentumiseen

Soveltamis- ja toteuttamishjelmassa määritellään kunkin toimenpiteen osalta, onko vetovastuussa komissio vai joku jäsenvaltioista ja esitetään aikataulu toimenpiteiden toteuttamiselle.

Muut aluesuunnittelu-yhteistyötä tukevat raportit ja ohjelmat

Europe 2000 (Outlook for the Development of the Community's Territory)

Europe 2000 on EU:n komission vuonna 1991 antama tiedoksianto EU:n alueellisista kehitysnäkymistä ministerineuvostolle ja parlamentille. Raportti käsittelee silloista EU:n aluetta. Suomi ei luonnollisestikaan ole mukana tarkasteluissa. Tiedoksianto on luonteeltaan kuvaileva ja analysoiva, mutta se sisältää myös esityksiä kehittämistoimenpiteiden kohteiksi. Näitä ovat rajaseutuyhteistyö, alueiden ja kaupunkien yhteistyö, puuttuvat keskusperiferia -yhteydet sekä Euroopan kaupungit.

Europe 2000+ (Cooperation for European Territorial Development)

Europe 2000+ on Europe 2000 -raportin uudistettu laitos vuodelta 1994. Silloisten jäsenvaltioiden lisäksi omat tarkastelunsa ovat saaneet pohjoismaat, itäinen Eurooppa, Venäjä ja itäiset lähialueet sekä Välimeren alueen eteläiset ja itäiset valtiot. Europe 2000+ on koko Euroopan aluesuunnittelun ja alueidenkäyttökysymysten laaja kuvaus. Siinä käsitellään Euroopan aluerakennetta ja sen muutostekijöitä, kaupunkialueita, maaseutua ja maiden rajavyöhykkeitä. Lisäksi tarkastellaan aluesuunnittelun tarvetta Euroopan tasolla sekä kuvataan EU:n keinoja tukea aluekehitystä erityisesti rakennerahastojen keinoin. Raportissa tarkastellaan myös ylikansallisia yhteistyövyöhykkeitä.

Rannikkoalueiden yhdennetty käyttö ja hoito (Integrated Coastal Zone Management, ICZM)

EU:n komissio antoi vuonna 1995 neuvostolle ja parlamentille tiedonannon rannikkoalueiden yhtenäisestä suunnittelusta. Kolmivuotinen esimerkkihankkeiden valmistelu käynnistettiin vuonna 1996. Suomesta

esimerkkihankkeisiin on liitetty etelärannikon seitsemän kunnan yleiskaavoitus. Tavoitteena oli käyttää tutkimuksiin ja arviointeihin perustuvia vahvistettavia yleiskaavoja yhteensovittamaan eri alueidenkäyttöintressejä. Keskusteluasiakirja yleisistä toimintaperiaatteista ja toiminnan vaihtoehtoista valmistui syksyllä 1999. Komissio harkitsee esimerkkivaiheen jälkeen jatkotoimenpiteitä. Valmisteilla on kuusi teematutkimusta aiheinaan lainsäädäntö, EU:n rannikkoalueita koskevat toimet, informaatio, teknologia, sektori- ja aluekohtainen yhteistyö sekä osallistuminen. Tutkimusten tavoitteena on koota eri osa-alueiden tietoja jäsenvaltioiden alueidenkäytön suunnittelijoiden käyttöön.

Interreg -yhteisöaloite

Interreg -ohjelmat ovat EU:n rakennerahastojen yhteisöaloitteita. Interreg II C -ohjelman yhtenä tavoitteena on tukea monikansallista aluesuunnitteluyhteistyötä. Interreg -ohjelmat ovatkin keskeisiä ESDP:n suuntaviivojen toteuttamisvälineitä. Unionin alueella on seitsemän Interreg II C -ohjelman suuraluetta, joista yksi on Itämeren alue. Neljän Itämeren alueen EU-jäsenmaan laatima ohjelmasuopimus hyväksyttiin komissiossa vuoden 1997 lopulla. Ohjelmakausi päättyi vuoden 1999 lopussa. Ohjelmassa on käynnistetty 45 monikansallista hanketta, joiden EU-rahoitus on yhteensä 24 miljoonaa euroa. Itämeren alueen valtiot ovat toimineet aktiivisesti INTERREG II C -yhteisöaloitteen sekä Venäjälle suuntautuvan TACIS-rahoituksen ja erityisesti Baltian maihin ja Puolaan suuntautuvan PHARE -rahoituksen yhteensovittamiseksi yhteisten projektien rahoittamisessa. Vuosien 2000-2006 rakennerahastokaudella aluesuunnittelun toimet tulevat toteutumaan ensisijaisesti INTERREG III B-ohjelman puitteissa.

TEN-verkot (Trans-European Network)

Euroopan unionin liikennepolitiikka perustuu kestävän liikkuvuuden periaatteelle. Liikennettä kehitetään kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon liikenteen taloudelliset, ympäristölliset sekä elintasoon, elämän laatuun ja työllisyyteen liittyvät vaikutukset. Näiden periaatteiden pohjalta EU tukee taloudellisesti liikenneyhteyksiä, jotka hyödyttävät koko Eurooppaa.

Kaikki liikennemuodot yhdistävä yleiseurooppalainen liikenneverkosto eli TEN-verkosto on tarkoitus toteuttaa vuoteen 2010 mennessä. EU on nimennyt yleiseurooppalaisten liikenneverkostojen 14 tärkeintä projektia, joille EU:n tuki erityisesti suunnataan. Yksi näistä hankkeista on Pohjolan kolmio. Sen Suomessa oleva osa käsittää itä-länsi suuntaisen Etelä-Suomen yh-teyskäytävän. Lisäksi Suomea kiinnostavia hankkeita sisältyy kesällä 1999 julkaistuun TINA (Transport Infrastructure needs Assessment in Central and Eastern Europe) -raportin luonnokseen.

EU Compendium of planning systems and policies

Alueidenkäytön ja mm. liikennejärjestelmien strategioiden ja ohjelmien valmistelussa tarvitaan ajankohtaista tietoa suunnittelujärjestelmistä. Komissio julkaisee sarjaa jäsenmaiden suunnittelujärjestelmistä ja onnistuneista toteutusratkaisuksista. Komissio laatii myös vertailevia analyyseja jäsenmaiden järjestelmistä.

Itämeren alueen aluesuunnitteluyhteistyö

Itämeren-alueen valtioiden suunnitteluyhteistyö on alkanut jo 1990-luvun alkupuolella. Yhteistyöhön osallistuu myös EU:n ulkopuolisia maita. Työn tuloksia käytetään tausta-aineistona kansallisen tason aluesuunnittelussa. Raporteissa esitetyt analyysit ja linjanvedot ovat löytäneet nopeasti tiensä myös EU:n raportteihin. EU:n piirissä Itämeren alue mainitaankin usein hyvänä esimerkkinä tuloksekkaasta kansainvälisestä aluesuunnitteluyhteistyöstä.

VASAB (Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010) on Itämeren maiden aluesuunnitteluyhteistyön prosessi. **VASAB** -perusraportti käsittelee koko Itämeren alueen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehitystä. Raportti on hyväksytty vuonna 1994 aluesuunnittelusta vastaavien Itämeren maiden ministereiden kokouksessa.

VASAB -raportissa strategiat on koottu kolmeen sisältöteemaan:

- “Helmet”: kansainvälisesti merkittävä kaupunkiverkosto
- “Nauhat”: tehokkaat kaupunkiseutujen väliset yhteydet
- “Erityisalueet”: dynaamisen kehittämisen ja korkean elämisen laadun alueet
- “Suunnittelujärjestelmä”: toimiva aluesuunnittelu

VASAB -prosessi on jatkunut vuonna 1996 hyväksytyyn “From Vision to Action” -ohjelman mukaisesti. Erityisesti Suomea koskevia hankkeita ovat Tampere-Helsinki-Tallinna-Riika -kehitysvyöhyke, joka on laajentunut jatkoprojektiksi Liettuan kautta Puolaan ja Saksaan, pohjoisessa Perämeren kaari sekä Baltic palette Suomenlahden-Tukholman rantavyöhykkeellä.

VASAB -projektien toteutusmahdollisuudet ovat kytkeytyneet rahoituksen osalta vuonna 1999 päättyneen rakennerahastojen ohjelmakauden yhteisöaloitteisiin Interreg IIA ja IIC, Euroopan aluekehitysrahaston 10 artiklan mukaisiin pilottihankkeisiin, EU:n Terra -ohjelmaan sekä PHARE- ja TACIS-rahoitukseen. Rakennerahastojen tulevilla vuosien 2000-2007 ohjelmakaudella **VASAB** -projektien tärkeä toteutuskeino on erityisesti Interreg III B -ohjelma. Tätä varten valmistellaan ajankohtaistettua **VASAB 2010+** -asiakirjaa, jossa määritellään painopisteet uusien projektien arvioinnin taustaksi.

Itämeren maiden aluesuunnitteluministereiden kokouksessa 22.10.1996 hyväksyttiin ns. **Tukholman julistus** Itämeren alueen kestävästä alueidenkäytön politiikasta. Julistuksen perussanomana on, että alueellisten kehitysprojektien toteuttamisessa on otettava huomioon kestävä kehityksen kriteerit. Julistus korostaa kestävä yhdyskunta- ja kaupunkiverkon kehittämisohjelmaa, liikenneverkkojen ja kestävä aluekehityksen yhteensovittamista sekä mm. rannikkovyöhykkeiden kestävä kehitystä. Julistus painottaa myös EU:n eri rahoitusohjelmien käyttämistä tukemaan aluesuunnittelun tavoitteita.

Itämeren maiden aluesuunnitteluministerit hyväksyivät 22.10.1996 myös Itämeren alueen rannikkovyöhykkeen aluesuunnittelua koskevat yhteiset suositukset, jotka sisältävät rannikkovyöhykkeen kestävä kehityksen tavoitteet sekä suositukset rannikkovyöhykkeen suunnittelun ja käytön ohjaamiseksi. Asiakirjassa korostetaan, että suositusten toteuttaminen on kansallinen, maakunnallinen ja paikallinen asia, joka perustuu läheisyysperiaatteeseen sekä vastuun jakautumiseen em. tahojen kesken kussakin maassa.

Itämeren Agenda 21 hyväksyttiin keväällä 1998. Sen lähtökohtana on YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin ohjelmajulistus maapallon kestävä kehityksen saavuttamiseksi. Itämeren Agenda 21:ssä on käsitelty seuraavia teemoja: maatalous, energia, kalastus, metsätalous, teollisuus, matkailu ja liikenne. Teemaraportit on valmisteltu eri maiden johdolla. Aluesuunnittelua on käsitelty raporteissa omissa luvuissaan ja lisäksi sillä on tiivis kytkentä useisiin teemoihin.

Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisuudessa toimiva aluepolitiikkavirkamiesryhmä (NÄRP) valmisti vuonna 1996 selvityksen Interreg IIC -ohjelman mahdolliseksi sisällöksi. Tarkoituksena oli löytää kytkennät aluesuunnittelun ja aluepolitiikan välille. Selvitys painottaa mm. tiedonvaihdon merkitystä ja aluesuunnittelun keinojen käyttöä aluekehityksen tukena. Toimiessaan vuonna 2000 Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajana Tanska aikoo korostaa aluesuunnittelun ja aluepolitiikan koordinoinnin tärkeyttä. Myös yhteispohjoismainen tutkimus- ja koulutuslaitos Nordregio on pyrkinyt ottamaan vahvempaa roolia sekä aluekehityksen että aluesuunnittelun hankkeissa.

Yhteistyön tarve tulevaisuudessa

Vielä 1980-luvun lopussa Suomessa pidättäytyttiin tekemästä valtioiden rajat ylittäviä aluesuunnittelun karttaesityksiä. Ympäristöministeriön päätös "Seutukaavaliittoja koskevat valtakunnalliset suuntaviivat" vuodelta 1987 sisälsi yleisen toteamuksen kansainvälistymisestä ja valtakunnan rajoihin rajoittuvien seutukaavaliittojen yhteistyötarpeesta naapurivaltioiden alueiden kanssa. Ympäristöministeriön raportti "Alueidenkäyt-

tö ja aluerakenne vuonna 2017” vuodelta 1995 sisälsi jo ylikansallisia tarkasteluja ja viittauksia Itämeren alueen ja EU:n aluesuunnitteluyhteistyöhön.

Maakunnan liitot, kunnat ja eri organisaatiot toimivat useissa alueidenkäytön suunnittelun yhteishankkeissa ulkomaisten organisaatioiden kanssa. Tähän työhön kannustavat paitsi alueelliset intressit ja halu kansainvälistyvään toimintaan, myös useat EU:n tähän työhön osoittamat tukitoimet.

Uuden näkökulman aluesuunnitteluyhteistyöhön on tuonut käsite “alueiden Eurooppa”, jonka toteutuksen voimakkaiksi toimijoiksi Suomessa ovat nousseet maakunnan liitot ja niiden muodostamat alueelliset yhteenliittymät. Maakunnan liittojen laajempi yhteistyö keskenään ja ylikansallinen yhteistyö ovat lisääntyneet selvästi 1990-luvulla. Erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen EU:n rakennerahasto-ohjelmien myötä ylikansalliset yhteistyöhankkeet ovat nousseet maakuntien merkittäväksi toimintakentäksi. Usein yhteistyö on virinnyt seutujen oman verkostoituvan kehittämispolitiikan sekä kotimaisen ja EU-lähtöisen aluepoliittisen rahoituksen innoittamana toimintana.

Useat kehittämispoliittiset toimet vaikuttavat alueidenkäyttöön. Alueidenkäytön suunnittelulla ohjataankin mittavia taloudellisia arvoja. Yli puolet maamme kansallisvarannosta sitoutuu rakennuksiin ja muuhun infrastruktuuriin. Hankkeiden aluetarpeet saattavat joutua toteutusta haittaamaan kilpailutilanteeseen ellei niitä yhteensovitetta maakunnan sisällä ja tehdä järjestäytynyttä yhteistyötä naapurialueiden kanssa. On ilmeisen selvää, että maakuntien on jatkossa yhä useammin turvauduttava myös ylimaakunnallisiin ja ylikansallisiin alueidenkäytön suunnitteluprojekteihin alueensa kehittämishankkeiden toteutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Oman lisänsä aluesuunnittelun kansainvälisen yhteistyön tarpeeseen ovat tuoneet useat maailmanlaajuiset kehitystrendit. Näistä keskeisimpiä ovat taloustoiminnan kansainvälistyminen, yritystoiminnan ylikansallinen verkottuminen, tarve hallita kaupungistumisen seurausvaikutuksia, liikenteen kasvu ja ympäristöongelmien ylikansallinen luonne. Perinteisten aluesuunnittelutarpeiden kuten liikenneverkostojen suunnittelun rinnalle on EU-yhteistyössä noussut myös eräitä uusia suunnittelutarpeita. Näitä ovat mm. tulvien hallinta sekä herkkien luonnonalueiden ja turismin yhteensovittaminen yhteisillä rannikoilla. EU:n laajenemisen alueellisten vaikutusten arviointi tulee lähivuosina nousemaan vahvasti esille.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tarjoavat suomalaisille osapuolille kuvan valtakunnallisesti merkittävistä alueidenkäytön kysymyksistä ja edesauttavat niiden välittymistä kansainväliseen keskusteluun ja yhteistyöhön. On myös tarpeen, että Suomella on ajantasainen, alueidenkäytön valtakunnallisista tavoitteista lähtevä sekä eri maakuntien näke-

mykset yhteensovittava koonnos koko maan alueidenkäytöstä ja aluerakenteesta. Ilman tällaista kokonaiskuvaa olisi yhteistyö EU:n ja muiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa ongelmallista ja kansainvälisissä asiakirjoissa voisi esiintyä kansallisesta tavoitteenasettelusta poikkeavia näkemyksiä Suomen alueidenkäytöstä ja aluerakenteesta.

Kansainväliset sopimukset

Ihmisten ja organisaatioiden yhteistyö kansainvälistyy. Taloudellinen, kulttuurinen ja ympäristöongelmien hallintaan tähtäävä vuorovaikutus kasvaa alueittain, maanosittain ja koko maapallon laajuisesti. Globalisointumisen johtaa myös hallinnon kansainvälistymiseen ja sen myötä kansainvälisten sopimusten yleistymiseen. On ilmeisen selvää, että kansainvälisten sopimusten määrä tulee edelleen lisääntymään ja sopimusten vaikutukset myös alueidenkäytön suunnitteluun tulevat laajenemaan.

Alueidenkäytön suunnittelun kansainväliset haasteet on toistaiseksi koettu vähäisiksi, mutta tilanne on muuttumassa. Alueidenkäytön kysymykset liittyvät läheisesti moniin ylikansallisiin ympäristöongelmiin, kansainvälisten liikennejärjestelmien kehittämiseen, yhteisten vesistöalueiden käyttöön ja mm. matkailun lisääntymiseen. Varsinaisia alueidenkäytön suunnitteluun liittyviä kansainvälisiä sopimuksia ei ole solmittu, mutta mm. YK:n toiminnan piirissä on järjestetty useita asuinyhdyskuntien tilaa ja kehittämistä käsitteleviä korkeantason konferensseja ja lukuisia tutkimusseminaareja.

Alueidenkäytön kannalta merkittävimmät kansainväliset sopimukset liittyvät ympäristöön. Vaikka sopimusten pääaihe ei liittyisi alueidenkäyttöön, osalla sopimuksista on myös alueidenkäytön suunnitteluun liittyvä ulottuvuutensa. Valtioiden väliset sopimukset toimeenpannaan yleensä kansallisten ohjelmien ja kansallisen lainsäädännön muutosten kautta.

Seuraavassa tarkastellaan alueidenkäytön kannalta keskeisimpiä kansainvälisiä sopimuksia.

Ilmastopöytäkirja (SopS 61/1994)

Ilmastomuutosta koskeva YK:n puitesopimus tuli voimaan vuonna 1994. Sopimuksen pitkän ajan tavoitteena on kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiinnuttaminen ilmakehässä turvalliselle tasolle. Ilmastopöytäkirjaan liittyvä Kioton pöytäkirja tehtiin Kiotossa vuonna 1997. Pöytäkirja ei ole vielä tullut voimaan. Pöytäkirjassa teollisuusmaat sitoutuvat vähentämään pöytäkirjassa mainittuja kasvihuonekaasupäästöjään niin, että niiden kokonaismäärä vähenee vähintään 5 % vuoden 1990 päästöjen tasosta velvoitekauden 2008-2012 aikana. EU:ssa hyväksyttiin EU:n sisäinen taakanjako, jonka mukaan Suomen tulee vuoteen 2010 mennessä vakiinnuttaa kasvihuonekaasupäästöt vuoden 1990 tasolle. Buenos Airesin vuoden 1994 osapuolikokouksessa hyväksyttiin toimintaohjelma (Buenos Aires Action Plan). Sen pohjalta valmistellaan tarkempia määräyksiä sopimuksen ja pöytäkirjan elementeistä, erityisesti niin sanotuista

Kioton mekanismeista. Tarkemmat määräykset pyritään hyväksymään Haagissa marraskuussa 2000 pidettävässä 6. osapuolikokouksessa.

Suomi ei ole vielä ratifioinut Kioton pöytäkirjaa. Suomessa valmistellaan kansallista strategiaa päästövelvoitteiden täyttämiseksi. Ilmastopesopimus ja siihen liittyvä pöytäkirja vaikuttavat välillisesti myös alueidenkäyttöön ja sen suunnitteluun, koska niillä voidaan vaikuttaa päästöjen vähentämiseen.

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994)

Sopimuksella on kolme keskeistä tavoitetta: biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako. Sopimus ei koske vain suojele-alueiden muodostamista monimuotoisuuden edistämiseksi, vaan sopimus laajentaa suojelun myös perinteisen luonnonsuojelun ulkopuolelle. Sopimus edellyttää, että valtioiden tulee laatia uusia ja muuttaa vanhoja suunnitelmiaan, strategioitaan ja ohjelmiaan vastaamaan sopimuksen tavoitteita eli ennen kaikkea luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja sen kestävä käyttö. EU:n luontodirektiivi toteuttaa sopimusta omalta osaltaan EU:n tasolla. Suomessa sopimuksen toimeenpano perustuu luonnonsuojelulakiin sekä Suomen biologista monimuotoisuutta koskevaan kansalliseen toimintaohjelmaan vuosille 1997-2005.

Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987)

Sopimuksen tavoitteena on yhtenäisen ja tehokkaan järjestelmän luominen yleismaailmallisesti arvokkaan kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi. Vaikka suojelelvelvoitteet ovat julistuksenomaisia, niiden on katsottu velvoittavan sopimusosapuolia suojelemaan alueellaan olevat maailmanperintökohteet. Osapuolet sitoutuvat myös pidättäytymään tahallista toimenpiteistä, jotka saattaisivat välittömästi tai välillisesti vahingoittaa muiden osapuolten alueella olevaa kulttuuri- ja luonnonperintöä. Sopimuksen pohjalta maailman kulttuuriperintölistalle on Suomesta otettu neljä kohdetta: Suomenlinna, Rauman puukaupunki, Verlan tehdasalue sekä Petäjäveden vanha puukirkko.

Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojeleminen koskeva yleissopimus (SopS 10/1992)

Sopimuksessa rakennustaiteellinen perintö kattaa kaikki historiallisesti, arkeologisesti, taiteellisesti, tieteellisesti, yhteiskunnallisesti tai teknisesti huomattavan mielenkiintoiset rakennukset ja rakenteet sekä kaupunki ja maaseuturakennusten ryhmät. Sopimuspuolet sitoutuvat edesauttamaan sopimuksen tavoitteiden toteutumista kaikilla tasoilla oman poliittisen ja hallinnollisen rakenteensa mukaisesti.

Eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta (SopS 26/1995)

Sopimuksen tarkoituksena on suojella arkeologista perintöä Euroopan maiden yhteisen muistin lähteenä sekä historiallisen ja tieteellisen tutkimuksen välineenä. Sopijapuolet sitoutuvat pyrkimykseen sovittaa yhteen arkeologiset ja maankäytön suunnittelun tarpeet varmistamalla arkeologien osallistumisen sellaiseen maankäytön suunnitteluun, jossa käsitellään arkeologisia muinaisjäännöksiä. Sopimusosapuolten tulee myös varmistaa, että ympäristövaikutusten arvioinnissa ja sitä seuraavassa päättöksenteossa otetaan kaikin mahdollisin tavoin huomioon kiinteät muinaisjäännökset ja niiden ympäristö.

Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus

Sopimuksen tarkoituksena on Itämeren alueen merellisen ympäristöön kuuluvan veden ja merenpohjan suojelu. Sopimusalue käsittää alueerien lisäksi maiden sisäiset aluevedet rantaviivaan asti ja maalta peräisin olevien päästöjen sääntely on ulotettu koskemaan koko valuma-aluetta. Sopimus solmittiin vuonna 1992, mutta se ei ole vielä voimassa.

Osataan alueidenkäytön suunnitteluun vaikuttavia kansainvälisiä sopimuksia ovat vuonna 1992 allekirjoitettu YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus teollisuusonnettomuuksien maan rajan ylittävistä vaikutuksista, vuonna 1991 allekirjoitettu YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista sekä vuonna 1993 kansainvälisen työjärjestön yleiskokouksen kansainvälisen työkonferenssin hyväksymä yleissopimus teollisuuden suuronnettomuuksien torjunnasta.

Kahdenkeskisistä sopimuksista, joilla on vaikutuksia lähinnä raja-alueilla olevien vesistöjen käyttöön, voidaan mainita Suomen tasavallan ja Sosialististen neuvostotasavaltain liiton välinen rajavesistöjä koskeva sopimus (SopS 25-26/1965), Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus (SopS 53-54/1971) sekä suomalais-norjalaisesta rajavesikomissiosta tehty sopimus (SopS 32/1981).

Valtakunnallinen ohjaus muissa maissa

Alueidenkäyttöä ohjataan valtakunnallisella tasolla pääsääntöisesti kaikissa länsimaissa. Yleisin tapa on erillinen suuntaviiva-, tavoite- tai muu vastaava asiakirja, jonka maan hallitus tai eduskunta hyväksyy lähtökohdaksi alueidenkäytölle ja sen suunnittelulle. Sisällöltään asiakirjat poikkeavat toisistaan olosuhteista ja tarpeista riippuen. Myös tavoitteiden yleispiirteisyydessä ja yksityiskohtaisuudessa sekä asiakirjojen laajuudessa on huomattavia eroja. Tavoitteet voivat koskea yleisesti koko maata tai rajattuja alueita. Tavoitteiden yksityiskohtaisuuteen näyttää vaikuttavan se, että eräissä maissa valtion ohjaus korvaa maakunnallisen tai seudullisen suunnittelun puuttumisen.

Tanskan kaavoituslaissa on säännökset valtakunnan tasoisesta suunnittelusta ja kaavoituksesta rannikkoalueilla. Alueidenkäytön valtakunnallisen ohjauksen välineet ovat selonteko ja valtakunnalliset suuntaviivat.

Ympäristöministeriön on annettava uuden parlamentin ympäristö- ja suunnitteluvaliokunnalle selonteko valtakunnansuunnittelusta. Vuonna 1996 annetun selonteon kolme painopistettä olivat tasapainoinen kaupunkijärjestelmä, liikkuminen ympäristön ehdoilla sekä luonnon- ja kulttuuriperintö yhteen sovittavan valtakunnallisen suunnittelun kautta. Vuoden 1997 selonteon aiheena on Tanskan kytkeytyminen EU:n alue-suunnittelupolitiikkaan. Parhaillaan laadittavassa uusimmassa selonteos- sa keskitytään elinkeinoelämän ja liikenteen kehittämiseen.

Ympäristöministeriön ohjausoikeus konkretisoituu valtakunnan tason suuntaviivoihin, joita se voi valtakunnallisten intressien ja suunnittelun laadun varmistamiseksi vahvistaa. Suuntaviivat toteutuvat erityisesti seutukaavoituksen kautta. Suuntaviivoja on annettu esimerkiksi rannikkoalueiden suunnittelusta. Ne voivat olla hyvin konkreettisiakin siten, että niillä voidaan osoittaa jokin toiminto tietylle paikalle tai tehdä "lisäys" seutukaavaan. Tanskassa on esimerkiksi puututtu pakolaiskeskuksen sijoittumiseen, Ison-Beltin alueeseen ja maakaasulaitokseen. Suuntaviivoilla on myös mahdollista puuttua kunnalliseen kaavoitukseen. Lisäksi ympäristöministeriö voi tietyissä tapauksissa ottaa kunnan päätöksentekooikeuden poikkeuslupia, lupia tai kieltoja koskevissa asioissa. Näin on puututtu esimerkiksi Kastrup'in lentoasemaan sekä omakotitalojen sijoittamiseen ranta-alueille.

Tanskassa valtakunnan tasoiseen ohjaukseen liittyy myös taloudellisen tuen käyttömahdollisuus ja mahdollisuus vapauttaa kunnanhallitus

joidenkin säännösten soveltamisesta lain tavoitteiden turvaamiseksi. Lisäksi ympäristöministeriö voi velvoittaa kunnan laatimaan selvityksiä valtakunnansuunnittelun tarpeisiin.

Tanskan kaavoituslain mukaan maa on luokiteltu vyöhykkeiksi, joita ovat kaupunki-, loma-asunto-, maaseutu- ja rannikonläheisyysvyöhykkeet. Vyöhykkeillä on voimassa toisistaan poikkeavia maankäytön suunnittelua ohjaavia määräyksiä ja suoraan maankäyttöä koskevia rajoituksia.

Norjassa kaavoitus- ja rakentamislaisissa on kolme valtakunnan tason ohjauskeinoa: valtakunnalliset määräykset, rantoja koskeva rakentamisrajoitus ja valtion mahdollisuus muuttaa kunnallisia kaavoja.

Valtakunnallisten määräysten antamisvalta kuuluu maan hallitukselle. Se voi asettaa fylken ja kuntien fyysiselle, taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle yleisiä tavoitteita tai raameja, joilla luodaan perusta suunnittelulle. Käytännössä tämä on tapahtunut yhteistyössä parlamentin kanssa ja aloite voi tulla myös parlamentista. Määräykset voivat olla teemakohtaisia tai konkreettisia tiettyä aluetta koskevia. Määräyksiä on annettu mm. lasten ja nuorten intresseistä kaavoituksessa (1992), Oslo-vuonon rantojen valtakunnallisista intresseistä (1993), alue- ja liikennesuunnittelusta (1993) ja suojelluista vesistöistä (1994). Määräyksillä voidaan myös asettaa kansallisten tai seudullisten intressien vuoksi 10 vuoden kielto tietynlaiselle kehitykselle määrätyllä alueella ja kieltoa voidaan jatkaa viidellä vuodella.

Rantarakentamiskielto koskee yleensä 100 metrin etäisyyttä järvien rannoilla. Valtiollinen yksityiskohtainen kaava ja yleiskaavan osa voidaan laatia tärkeiden valtakunnallisten tai ylikunnallisten intressien turvaamiseksi taikka muiden yhteiskunnallisten syiden vuoksi.

Ruotsissa valtakunnan tasoista alueidenkäyttöä koskevat säännökset ovat luonnonvaralaissa. Laissa määritellään, miten yleinen etu tulee turvata silloin, kun on syntymässä eri maankäyttötarpeiden ristiriitoja maa- ja vesialueiden käytössä. Säännöksiä on noudatettava kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa. Suunnittelun lähtökohdaksi on lakiin kirjattu yleistavoitteiden omaisia säännöksiä, jotka tähtäävät siihen, että maata, vesiä ja fyysistä ympäristöä tulee käyttää siihen tarkoitukseen, johon ne parhaiten soveltuvat. Esimerkiksi maa- ja metsätalousalueita saa käyttää taajamatoimintoihin vain, jos se on välttämätöntä tärkeän yleisen edun kannalta eikä vaihtoehtoista sijaintipaikkaa ole saatavilla.

Lisäksi luonnonvaralaissa on erityisiä, tiettyjä alueita koskevia säännöksiä. Näitä alueita ovat laissa luetellut turismin ja virkistystyksen kannalta valtakunnallisesti arvokkaat alueet, joilla tulee ottaa valtakunnalliset intressit erityisesti huomioon lupa- tai muuta päätöstä tehtäessä. Tiettyjä meren rannikkoalueita koskee kielto sijoittaa eräitä laissa lueteltuja toimintoja. Lisäksi vapaa-ajanasuntojen rakentamista rajoitetaan tietyillä

alueilla siten, että vain täydennysrakentaminen on sallittua. Tietyillä tunturialueilla on sallittua vain poronhoitoa, paikallista asumista, tutkimusta ja "liikkuvaa vapaa-ajankäyttöä" palveleva rakentaminen. Muut toimenpiteet ovat sallittuja, jos alueen luonnetta ei muuteta. Kansallisjoilla ja tietyillä laissa luetelluilla alueilla on vesivoimarakentaminen kiellettyä. Luonnonvaralaissa on myös säännökset kansalliskaupunkipuistosta, jotka määrittellään suoraan laissa.

Hollannissa valtakunnallinen alueidenkäytön ohjaus perustuu alue-suunnitteluministeriön valmistelemaan kansalliseen aluesuunnittelun politiikka-asiakirjaan ja sen pohjalta parlamentin antamiin sitoviin alue-suunnittelun päätöksiin. Politiikka-asiakirja palvelee "inspiraation" lähteenä kaavoitukselle sekä perustana valtion viranomaisten toimenpiteille suunnittelussa sekä lähtökohtana niille projekteille, jotka ovat kansallisesti tärkeitä ja joihin maan hallitus on osallisena. Valmistelu pohjautuu laajapohjaiseen vuorovaikutukseen sekä nykytilannetta ja tulevaisuuden vaihtoehtoja kartoittaviin selvityksiin.

Parhailtaan laadittavana olevassa viidennessä politiikka-asiakirjassa on hahmoteltu teemoja, joihin jatkotyössä keskitytään lähemmin. Peruslähtökohtana on nykyistä hallitumpi ja rajoitetumpi kasvun ohjaaminen. Keskeisimpinä asioina nousevat esille kansainvälisen näkökulman ja lähialueyhteistyön vahvistaminen alueidenkäytön suunnittelussa, alueellisesti ja taloudellisesti tasapainoisempi aluekehitys, tiettyjen kaupunkiseutujen vahvistaminen, kehittämisvyöhykkeiden vahvistaminen mm. klusteriajattelun pohjalta, elinympäristöihin kohdistuvien erilaisten tarpeiden huomioon otto ja räätälöidyt ratkaisut, yhtenäisten luontoalueiden säilyttäminen, maaseudun maatalouden elinvoiman säilyttäminen ja monipuolisemmat maaseututoiminnot, kansallinen luontoverkosto sekä kansallinen vesien hallinnan strategian luominen.

Skotlannissa valtakunnallinen alueidenkäytön ohjaus perustuu hallituksen antamiin kansallisiin suunnittelua koskeviin politiikkasuuntaviivoihin, joilla ei kuitenkaan ole lainsäädännöllistä valtuutusta. Paikallisten viranomaisten tulisi pyrkiä ottamaan nämä huomioon alueidenkäytösään ja sitä koskevissa kaavoissa.

Suuntaviivoja annetaan erillisinä raportteina tietyistä kansallisesti tärkeistä teemoista. Tähän mennessä suuntaviivoja on annettu 18 teemasta, joista ensimmäinen käsitteli suunnittelujärjestelmää. Teemat liittyvät tiettyihin tärkeinä pidettyihin alueisiin, kuten kaupunkikeskustoihin, rannikkoon ja maaseutuun tai tiettyyn toimintoon, kuten asutukseen, kaivostoimintaan, liikenteeseen, elinkeinoelämään, hiihdon edellytyksiin ja vesien hallintaan tai ympäristöarvoihin, kuten historiallisiin ympäristöihin ja luonnonperintöön.

Kanadassa alueidenkäyttöä koskeva lainsäädäntövalta on provinseilla. Esimerkiksi Ontarion suunnittelulaki valtuuttaa ministeriönsä valmis-

telemaan provinssia koskevat alueidenkäytön suuntaviivat, jotka paikallisessa kaavoituksessa on otettava huomioon.

Suuntaviivat ovat luonteeltaan koko provinssia koskevia ja määrittelevät eri maankäyttötarpeiden yhteensovittamisen perusteita ja priorisointia. Suuntaviivat on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäisessä käsitellään yhdyskuntia, asutusta ja infrastruktuuria ja painotetaan muutosten hallintaa ja sellaisia maankäyttötapoja, jotka kiihdyttävät taloudellista kasvua ja suojelevat ympäristöä ja ihmisten terveyttä. Toisena ryhmänä ovat maatalouden, kaivostoiminnan ja muiden luonnonvarojen ja luonnonperinnön muodostamat resurssit ja alueidenkäytölliset edellytykset näiden taloudellisesti ja sosiaalisesti sekä ympäristön kannalta kestäväälle hyödyntämiselle. Kolmannessa ryhmässä käsitellään varautumista luonnon tai ihmistoiminnan aiheuttamiin riskeihin näkökulman ollessa taloudellisten tai ihmisten terveydelle aiheutuvien seuraamusten välttämisessä.