

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaavoitusprosessin osana

Esimerkkejä ja kokemuksia

Pasi Rajala

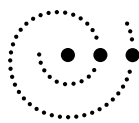
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaavoitusprosessin osana

Esimerkkejä ja kokemuksia

Pasi Rajala

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 23 | 2009
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen ja Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3605-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Oheisen selvityksen tarkoituksena on tukea valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista kaavoituksessa. Työssä on selvitetty käytännön kokemusten ja esimerkkien avulla sitä, miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon kaavan valmistelussa ja mikä niiden merkitys on eri kaavatasoilla. Esimerkkejä analysoimalla tehdään johtopäätöksiä siitä, miten tavoitteiden toteuttamista on mahdollista edistää ja mitä asioita on tarpeen painottaa kaavoituksen eri vaiheissa. Työhön valittiin tarkempaan tarkasteluun 10 kaavaa, joiden kuvaus ja analysointi pohjautuu kaava-asiakirjoihin ja kaavoittajien haastatteluihin.

Esimerkkitapausten valossa korostuu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden systemaattisen tarkastelun tarve osana kaavaprosessia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen edellyttää aloitusvaiheessa kaavahankkeen kannalta keskeisten tavoitteiden tunnistamista ja niiden suodattamista osaksi suunnittelun tavoitteita. Valmisteluvaiheessa kysymys on vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten vertaamisesta tavoitteisiin ja tavoitteiden yhteen sovittamisesta tarkoituksena ratkoa ristiriitatilanteita, priorisoida niitä ja hakea hyväksyttävyyttä eri näkökulmista. Ehdotusvaiheessa vielä varmistetaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen.

Selvityksen on laatinut Pasi Rajala Pöyry Environment Oy:stä. Lisäksi työhön ovat osallistuneet Anita Toro ja Arto Ruotsalainen Pöyry Environment Oy:stä. Työtä ovat ohjanneet yli-insinööri Timo Turunen ja yliarkkitehti Aulis Tynkkynen ympäristöministeriöstä sekä alueidenkäyttöpäällikkö Pirjo Hokkanen Keski-Suomen ympäristökeskuksesta.

Timo Turunen

SISÄLLYS

I	Selvityksen lähtökohdat	7
1.1	Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteet ja niiden oikeusvaikutukset.....	7
1.2	Tavoitteiden soveltamisen periaatteet	8
1.3	Aiempien selvityksien tuloksia.....	10
1.4	Selvityksen tarkoitus ja näkökulmat	12
2	Maakuntakaavaesimerkkejä	15
2.1	Johdanto.....	15
2.2	Maakuntakaavaesimerkit	15
2.2.1	Uudenmaan maakuntakaava.....	15
2.2.2	Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava	18
2.2.3	Pohjois-Karjalan maakuntakaavan täydennys (2. vaihe).....	19
2.3	Kokoavia havaintoja maakuntakaavoituksesta	22
3	Yleiskaavaesimerkkejä	23
3.1	Johdanto.....	23
3.2	Yleiskaavaesimerkit	23
3.2.1	Joensuun seudun yleiskaava 2020.....	23
3.2.2	Vantaan yleiskaavan tarkistus.....	25
3.2.3	Öjan ja Rödsö-Möllerin alueiden rantayleiskaava (Kokkola).....	26
3.2.4	Harjamäen osayleiskaava (Siilinjärvi).....	27
3.2.5	Hista-Siikajärvi-Nupuri osayleiskaava (Espoo).....	28
3.3	Kokoavia havaintoja yleiskaavoituksesta	29
4	Asemakaavaesimerkkejä	31
4.1	Johdanto.....	31
4.2	Asemakaavaesimerkit.....	31
4.2.1	Haminan sataman asemakaava	31
4.2.2	Raahen kaupungin korttelin 18 asemakaavan muutos	32
4.2.3	Muita esimerkkejä asemakaavatasolta.....	34
4.3	Kokoavia havaintoja asemakaavoituksesta	34
5	Johtopäätökset	36
5.1	Yleiset johtopäätökset.....	36
5.2	Aloitusvaihe ("tunnista ja suodata")	38
5.3	Valmisteluvaihe ("vertaa ja yhteensovita").....	38
5.4	Ehdotusvaihe ("varmista")	39
	Lähteet.....	40
	Kuvailulehti	41
	Presentationsblad	42

1 Selvityksen lähtökohdat

1.1

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteet ja niiden oikeusvaikutukset

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää maakunta-, yleis- ja asemakaavan ohella. Tavoitteiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa kaikkialla maassa.

Valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista marraskuussa 2000 ja päätös tuli voimaan marraskuussa 2001. Tavoitteiden tarkistamistyö on ollut vireillä tämän selvityksen laatimisen aikana. Valtioneuvosto hyväksyi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksen 13.11.2008. Tarkistus ei aiheuttanut muutoksia tavoitekokonaisuuksiin eikä vaikuttanut siihen, millä tavoin tavoitteita kaavoituksen yhteydessä sovelletaan.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ryhmitelty asiasisällön perusteella seuraaviin kuuteen asiakokonaisuuteen:

- 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.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan valtion viranomaisten toiminnassa, maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava VAT:n huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Näin ollen valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat lähtökohtaisesti kaikkea kaavoitusta, niin maakunta-, yleis- kuin asemakaavoitustakin. Valtioneuvoston päätöksessä VAT:t on alueidenkäyttöä ohjaavien vaikutusten perusteella jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin:

- **Yleistavoitteet** ovat luonteeltaan periaatteellisia linjauksia. Ne on otettava huomioon valtion viranomaisten toiminnassa sekä maakunta- ja yleiskaavoissa.
- **Erityistavoitteet** ovat alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia velvoitteita. Ne koskevat valtion viranomaisten toimintaa ja kaikkea kaavoitusta, mikäli tavoitetta ei ole erityisesti kohdennettu koskemaan vain kaavoitusta tai tiettyä kaavamuotoa. Huomattava osa erityistavoitteista on kohdennettu koskemaan maakuntakaavoitusta, jolloin ne otetaan kuntakaavoituksessa huomioon maakuntakaavojen ohjausvaikutuksen välityksellä.

Yleis- ja erityistavoitteiden huomioon ottaminen				
	Yleistavoitteet	Erityistavoitteet		
		alueidenkäytössä	alueidenkäytön suunnittelussa	maakuntien suunnittelussa
Valtion viranomaisten toiminta				
Maakuntakaavoitus				
Yleiskaavoitus				
Asemakaavoitus				

Kuva 1. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisalat (merkitty rasterilla).
(Lähde: Ympäristöministeriö 2003)

1.2

Tavoitteiden soveltamisen periaatteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisointi kaavoituksessa tapahtuu aina tapauskohtaisesti ottaen huomioon olosuhteet ja tarvittava yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa. Kysymys on kaavoitukselle ominaisesta yhteensovittamisesta, jossa punnitaan kaavan sisältövaatimuksia ja VAT:ta sekä niiden painotuksia kyseisen kaavan lähtökohdissa ja tavoitteissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:ssä tarkoitettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen tarkoittaa toimimista tavalla, joka on tavoitteiden kanssa samansuuntaista eikä vähennä mahdollisuuksia niiden toteuttamiseen. Lain edellyttämällä edistämällä tarkoitetaan aktiivisempaa tavoitteiden toteuttamista palvelevaa toimintatapaa ja ratkaisuja.

Tavoitteen huomioon ottaminen ja edistäminen määräytyvät pitkälti kunkin tavoitteen luonteen ja sanamuodon perusteella. Tavoitteiden huomioon ottamisessa voidaan nähdä erityyppisiä tasoja: yleistavoitteet ovat periaatteellisia linjauksia, kun taas erityistavoitteet ovat joko toimeksianto- tai reunaehtotyyppejä.

- Periaatteelliset linjaukset → samansuuntaisuus varmistetaan (kaavan on oltava "linjassa" valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa)
- Toimeksiantoja → suoritetaan valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla annettuja tehtäviä esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä laadittavien perusselvitysten tukemina
- Reunaehtoja → todennetaan, että kaava ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen.

Periaatteellisia linjauksia

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

→ Kyseinen yleistavoite on konkretisoitu silloin, kun tavoite on maakunta- ja yleiskaavan lähtökohtana ja kun kaavassa on tehty ratkaisuja, joiden pohjalta arvioiden se on tavoitteen kanssa samansuuntainen eli yhdyskuntarakennetta eheyttävä. Toisaalta kaavassa on vältetty ratkaisuja, jotka voisivat heikentää taajamien eheyttämistä.

Reunaehtoja

”Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta.....”

→ Kyseinen erityistavoite on konkretisoitu silloin, kun maakunta-, yleis- tai asema-kaavan kaavaratkaisu ei ole tavoitteen vastainen eli kun uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei ole sijoitettu irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta.

Toimeksiantoja

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

→ Kyseinen erityistavoite on konkretisoitu silloin, kun toimeksianto on suoritettu eli kun tuulivoimalaalueet on maakuntakaavassa osoitettu esitettyjen kriteerien mukaisesti.

Kuva 2. VAT:en konkretisointiesimerkkejä niiden luonteen perusteella.
(Lähde: Ympäristöministeriö 2003)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon siinä määrin kuin kunkin kaavamudon tehtävä edellyttää ja mahdollistaa:

- **Maakuntakaavassa** VAT:lle annetaan maakunnallinen ja seudullinen tulkinta ja ratkaisu
- **Yleiskaavassa** VAT:et sovitetaan osaksi kunnan alueidenkäytön yleispiirteistä järjestämistä
- **Asemakaavoituksessa** VAT:et sovitetaan osaksi kunnan osa-alueen alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä.

Esimerkkিতavoite:

“Liikennejärjestelmiä suunnitellaan ja kehitetään kokonaisuuksina, jotka käsittävät eri liikennemuodot ja palvelevat sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.”

Maakuntakaavassa maakunnalliset ja seudulliset ratkaisut

Liikennejärjestelmien kehittämisessä maakuntakaavan ratkaisut painottuvat maakunnan keskusten ja haja-asutusalueiden sekä kaupunkiseutukuntien välisten eri kulkumuotojen yhteistyö- ja työnjakokysymyksiin.

Maakuntakaavassa käsitellään mm. pääliikenneyhteyksien kehittämistä, rautateiden sähköistyksen ja muun kehittämisen alueidenkäytöllisiä varauksia sekä osoitetaan maakunnallisesti tai seudullisesti tärkeitä matkakeskuksia.

Yleiskaavassa alueidenkäytön pääpiirteet kunnassa

Yleiskaavassa liikennejärjestelmien kehittämistä käsitellään osana kunnan tai sen osan alueidenkäytön suunnittelua. Yleiskaavassa voivat painottua esimerkiksi joukkoliikenteen kehittämisen kannalta tärkeiden yhteyksien määrittely sekä hyvien yhteyksien järjestäminen joukkoliikenteen pysäkeille, terminaaleihin ja matkakeskuksiin.

Asemakaavassa alueidenkäytön yksityiskohtainen järjestäminen

Asemakaavassa tavoite voi konkretisoitua esimerkiksi siten, että siinä osoitetaan turvallinen kevyen liikenteen ja jakeluliikenteen pääsy rautatieasemille ja muihin matkakeskuksiin. Niiden yhteyteen varataan riittävät alueet polkupyörien pysäköintiin sekä sujuvaa ja turvallista liikennemuodosta toiseen vaihtamista varten sekä tarvittaessa riittävä alue autojen pysähtymistä ja pysäköintiä varten.

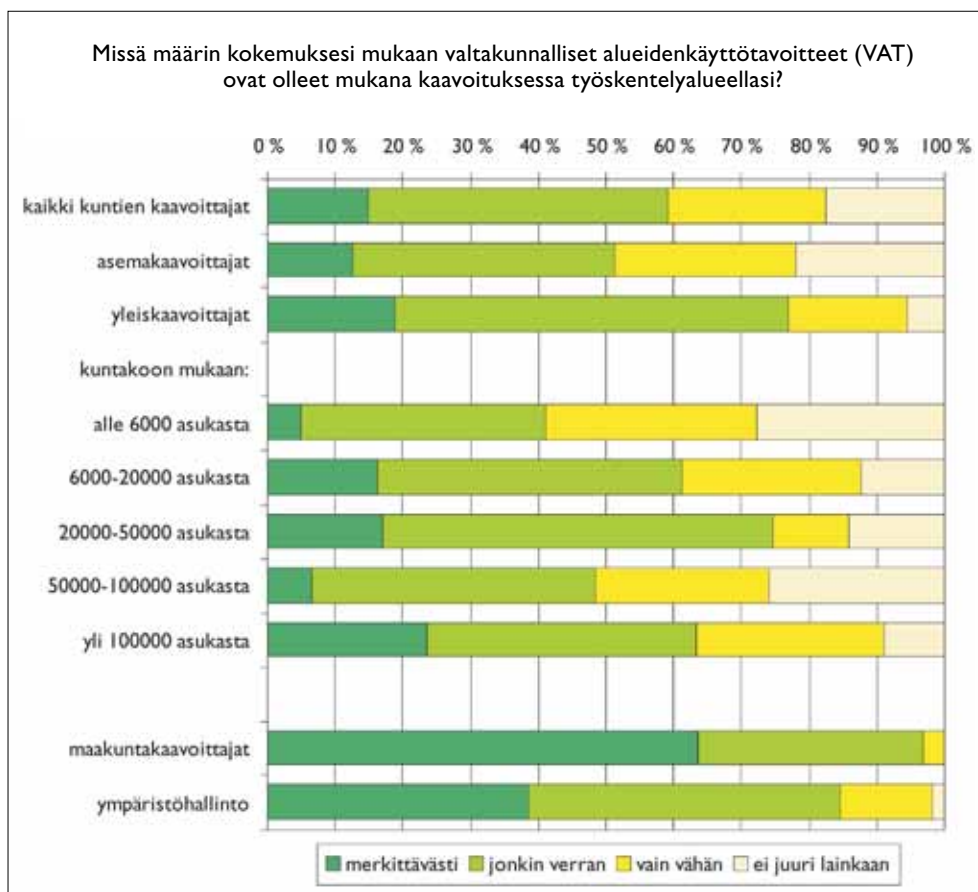
Kuva 3. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käsittely eri kaavatasoilla.
(Lähde: Ympäristöministeriö 2003)

1.3

Aiempien selvityksien tuloksia

Kokemuksia VAT:en soveltamisesta kaavoituksessa on kartoitettu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta tutkineen AKSU-projektin yhteydessä (Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Suomen ympäristö 782. Helsinki 2005) sekä maankäyttö- ja rakennuslain seurantatutkimuksessa (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781. Helsinki 2005).

AKSU-tutkimuksen tulosten perusteella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toimineet laissa tarkoitettulla tavalla. Tavoitteet ovat vaikuttaneet välittömimmin maakuntakaavoitukseen, mutta myös suoraan varsinkin suurempien kuntien laaja-alaisiin kaavoihin. Selvityksen mukaan kuntakaavoituksessa tavoitteiden merkitys korostuu yleiskaavoituksessa, mutta asemakaavoituksessakin niillä on ollut jonkin verran merkitystä.



Kuva 4. Kyselytuloksia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksestä (AKSU-tutkimus).

AKSU-tutkimuksen tulosten mukaan kokemukset VAT:sta ovat olleet pääosin myönteisiä erityisesti maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon edustajien piirissä. Maakuntakaavoittajista lähes kaksi kolmesta koki, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet esillä kaavaprosesseissa suurella painoarvolla. Maakuntakaavoittajista yli puolet katsoi VAT:sten parantaneen kaavojen laatua ja kaksi kolmasosaa koki, että VAT:t ovat auttaneet suuntamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin, selkeyttäneet kaavaohjausta ja helpottaneet sisältövaatimusten tulkintaa. Ympäristöhallinnon edustajat olivat samoilla linjoilla maakuntakaavoittajien kanssa. Kuntakaavoittajien näkemykset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksestä hajautuivat enemmän.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet erityisesti esillä kaavaprosessin alkuvaiheissa, jolloin kaavan tavoitteita on asetettu. Myös viranomaisneuvotteluissa VAT:a käsitellään. Erityisesti ympäristöhallinto on nostanut VAT:a esille. Melko aktiivisesti VAT:a ovat ottaneet esille myös maakuntien liitot ja museoviranomaiset.

Kunta- ja maakuntakaavoittajista suurin osa vastasi, ettei merkittäviä ongelmia ole esiintynyt tavoitteiden soveltamisessa. Ongelmakohtiksi VAT:en soveltamisessa ovat tutkimuksen mukaan osoittautuneet niiden heikko tunnettuus etenkin luottamushenkilöiden parissa ja VAT:en tai jonkin tietyn tavoitteen, esimerkiksi kulttuuriympäristöön tai yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen liittyvät tulkintavaikkeudet. Lisäksi VAT:t ovat saattaneet olla ristiriidassa esimerkiksi paikallisten tavoitteiden kanssa.

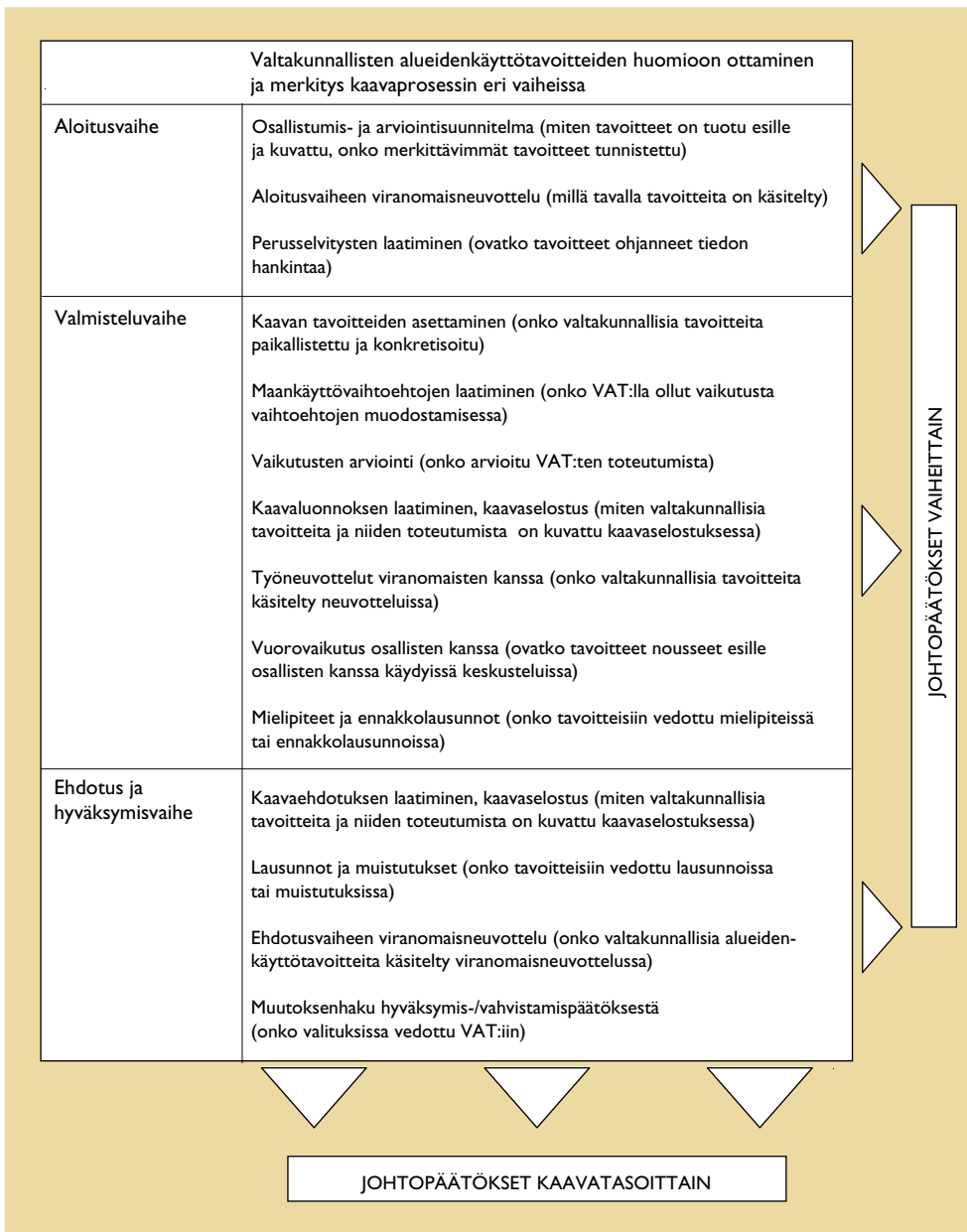
Selvityksen tarkoitus ja näkökulmat

Tämän selvityksen tavoitteena oli selvittää ja koota esimerkkejä ja kokemuksia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisesta kaavoituksessa. Esimerkkien ja kokemusten analysoinnilla haettiin aiempia selvityksiä täydentäviä näkemyksiä siihen, miten tavoitteiden soveltamisessa on onnistuttu ja mitä ongelmia soveltamiseen liittyy.

Esimerkkien ja kokemusten keräämisen tarkoituksena oli erityisesti luoda käsitystä siitä, millä tavoin eri kaavatasoilla ja toisaalta kaavaprosessien eri vaiheissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tyypillisesti ovat esillä ja mikä vaikutus tällä on ollut prosessien etenemiseen ja kaavojen sisältöratkaisuihin (kuva 5).

Tavoitteena oli myös löytää konkreettisia ja malliksi soveltuvia esimerkkejä ja tehdä johtopäätöksiä siitä, miten tavoitteiden toteuttamista ja soveltamista on mahdollista edistää, erityisesti kuntakaavoituksessa ja ympäristöhallinnon kaavaohjauksessa. Lisäksi pyrittiin nostamaan esimerkkien ja kokemusten avulla esille sitä, mitä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamiseen ja edistämiseen liittyy on tarpeen painottaa käytännön kaavoitustyössä ja miten se tehdään.

Esimerkkejä ja kokemuksia tavoitteiden soveltamisesta haettiin haastatteluilla sekä saatavilla olleesta kirjallisesta aineistosta. Analysoitavina oli mm. erilaisten neuvottelupäivien ja seminaarien aineistoja, kaavahankkeiden aineistoja sekä viranomaisneuvottelujen yhteydessä käsiteltyä tai tuotettua aineistoa.



Kuva 5. Esimerkkien tarkastelukehikko.

Eri kaavaprosesseissa voivat tehtävät rytmittyä eri tavoin. Erityisesti viranomaisneuvottelujen ajoittuminen ja tarvittava neuvottelujen määrä vaihtelee projekteittain.

Selvityksessä huomioituja ulottuvuuksia olivat:

- kaavoitusprosessin eri vaiheet (aloitusvaihe, valmisteluvaihe, ehdotusvaihe) sekä hyväksyminen ja muutoksenhaku
- eri kaavatasot (maakunta-, yleis- ja asemakaavoitus) sekä erilaiset kaavoitus-tilanteet ja kaavatyypit (kaupunkialueet, maaseutualueet, matkailualueet, rantat ja kyläalueet, maankäyttöstrategiat, yksityiskohtaisemman kaavoituksen ohjaus/suora rakentamisen ja muun maankäytön ohjaus).

Tavoitteiden ohjaava merkitys konkretisoituu niissä käytännön tilanteissa, jotka tulevat vastaan *kaavoitusprosessien eri vaiheissa*. Tämän vuoksi oli tarpeen selvittää, miten VAT:t on liitetty kaavaprosesseihin ja erityisesti, miten ne toimivat työkaluina kaavojen tavoitteiden asettelussa ja viranomaisneuvotteluissa.

Eri kaavatasojen näkökulmasta oli tarpeen selvittää esimerkkien avulla sitä, miten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon ja miten niiden merkitys mielletään eri kaavatasoilla, sekä miten niiden kaikkia kaavatasoja suoraan ohjaava merkitys on sisäistetty. Eri kaavatasojen kannalta oli tarpeen myös ottaa huomioon erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys maakuntakaavan ohjauksessa.

Erilaisissa kaavoitustilanteissa ja kaavatyypeissä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli vaihtelee. Kenties suurinta vaihtelu on yleiskaavoituksessa, mikä johtuu "yleiskaavahaitarin" laajuudesta. Yleiskaavoja käytetään hyvin monentyyppisten alueiden tai maankäyttökysymysten ratkaisemiseen ja ne voivat myös olla sekä laaja-alaisia että suppeita aluekokonaisuuksia koskevia.

2 Maakuntakaavaesimerkkejä

2.1

Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen lähti maakuntakaavojen laatiminen ripeästi liikkeelle. Ensimmäisiä lain tarkoittamia kokonaismaakuntakaavoja on nyt vahvistettu useita. Maakuntakaavoituksen painopiste on tämän jälkeen ollut siirtymässä kohti kokonaismaakuntakaavoja tarkentavia vaihekaavoja. Maakuntakaavoja on joidenkin maakuntien alueilla laadittu myös osa-alueittain.

Maakuntakaavoista on tässä selvityksessä tutkittu tarkemmin kolmea maakuntakaavaesimerkkiä; Uudenmaan maakuntakaavaa, Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavaa sekä Pohjois-Karjalan maakuntakaavan täydennystä (2. vaihe). Valinnan tarkoituksena oli tuoda esille lähtökohdiltaan erilaisten maakuntakaavojen erityispiirteitä ja menettelyjä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisessa. Selvitystä varten on lisäksi kerätty aiheeseen liittyvää aineistoa useasta muustakin maakuntakaavasta. Johtopäätöksiä tehtäessä on mainittujen esimerkkien lisäksi otettu huomioon muista maakuntakaavoista kerättyä soveltamistietoa ja kokemuksia.

2.2

Maakuntakaavaesimerkit

2.2.1

Uudenmaan maakuntakaava

Uudenmaan 8.11.2006 vahvistettu maakuntakaava on laadittu kokonaismaakuntakaavana, tosin eräitä keskeisiä asioita kuten jätehuollon aluetarpeet, kiviainekset, laajat yhtenäiset metsäalueet ja liikenneterminaalit käsiteltiin sen jälkeen vaihemaakuntakaavassa. Maakuntakaava sisälsi myös jätehuollon ratkaisut, mutta prosessin aikana nousi esille tarve tutkia jätehuoltoratkaisuja pidemmällä aikavälillä, jolloin nähtiin tarkoituksenmukaiseksi jatkokäsittellä asiakokonaisuutta vaihekaavan yhteydessä.

Kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa viitattiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kaavan laatimisen lähtökohtana, mutta niiden merkitystä ei avattu enempää. OAS haluttiin laatia mahdollisimman selkeäksi ja pelkistetyksi. Myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käsittelyssä sen osana haettiin kevyttä maakuntakaavaprosessiin soveltuvaa mallia. Aloitusvaiheen viranomaisneuvottelussa asiaa käsiteltiin omana kokonaisuutenaan.

Maakuntakaavan perusselvityksiä laadittiin MRL 28 §:n (maakuntakaavan sisältövaatimukset) pohjalta, mutta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vuoksi erityinen painoarvo asetettiin mm. tuulivoimatuotannon edellytysten selvittämiseen ja lentomeluun liittyviin kysymyksiin.

Kaavan tavoitteita laadittaessa korostuivat valtakunnallisten alueidenkäyttöta-voitteiden osalta erityisesti Helsingin seudun erityiskysymykset. Tavoitteita asetettaessa pohdittiin mm. maakuntakaavan tehtävää suhteessa kuntien kaavoitukseen ja muuhun suunnitteluun. Keskustelua käytiin mm. YM:n kanssa ja Uudenmaan ympäristökeskus oli edustettuna työryhmässä. Yhteistyö kuntakaavoittajien kanssa oli tiivistä. Hyvänä esimerkkinä tästä oli Vantaan kaupunki, jonka suunnittelijoiden kanssa pohdittiin yhteisesti mm. Helsinki-Vantaan meluvaikutusten suhdetta tiivistyvään yhdyskuntarakenteeseen ja terveellisen elinympäristön tavoitteisiin. Näitä kysymyksiä pohdittiin samanaikaisesti sekä Uudenmaan maakuntakaavassa että Vantaan yleiskaavassa.

Maakuntakaavan tavoitteisto jäsenyi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden teemaryhmittelyn mukaisesti. Lisäksi tavoitteet jaettiin toiminnallisiin ja fyysisiin seuraavasti:

1. Maakunnan suunnittelun toiminnalliset tavoitteet
2. Maakunnan suunnittelun fyysiset tavoitteet
 - a. valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
 - b. maakuntakaavan tavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet oli siten integroitu osaksi tavoitekokonaisuutta, jolloin niiden maakunnallisen tulkinnan löytämiselle muodostui hyvät edellytykset.

Tavoitteiden käsittelyyn liittyi myös niiden vaikutusten arviointi.

I. Uudenmaan aluerakenne on eheä ja palvelut helposti saavutettavissa

Kaavaratkaisun lähtökohtana on monikeskustainen rakennemalli. Koko maakunnan kaupunkien, kuntien keskustaajamien sekä kaupunkiseutujen ja ylimaakunnallisten kehittämisvyöhykkeiden väestönkasvumahdollisuudet turvataan. Kullekin alueelle ja vyöhykkeelle ominaisia kehittymismahdollisuuksia tuetaan maankäytön keinoin sekä edistämällä kasvun edellytyksiä että hallitsemalla yhdyskuntarakenteen suuria muutoksia.

Toimivaa, turvallista ja viihtyisää aluerakennetta tuetaan ohjaamalla kasvu olemassa oleviin taajamiin ja kyläkeskuksiin siten, että alueen asumisviihtyisyys ja riittävät virkistysalueet säilytetään. Rakenteen täydentäminen ja tiivistäminen edistää päästöjä vähentävien liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien kehittämistä sekä säästää luontoa. Mahdolliset poikkeamat, joihin voimakas väestönkasvu voi pakottaa, pitää pystyä osoittamaan kestävä kehityksen mukaisiksi.

Maaseudun taajama- ja kylärakennetta, saaristoalueita sekä niitä tukevaa vapaa-ajan asumista kehitetään edistämällä olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä ja palvelujen saatavuutta. Aluerakenteen tiivistäminen ja täydentäminen tukee yhdyskuntien monipuolista ja tasapainoista sosiaalista rakennetta. Laajasalon öljysatama- ja varastoalueen toimintojen siirtämiseen varaudutaan osoittamalla taajamatoiminnoiksi muuttuvalle liikennealueelle korvaava paikka. Malmin lentoaseman toimintojen siirtämiseen varaudutaan joko hajasijoittamalla toiminnat tai osoittamalla taajamatoiminnoiksi muuttuvalle liikennealueelle korvaava paikka. Liikennesuunnittelu ja maankäytön suunnittelu sovitetaan yhteen. Varsinkin Helsingin seudun kasvusuunnat valitaan hyödyntämällä joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen sekä ympäröivän kaupunki- ja taajamaverkon mahdollisuuksia. Uudet liikenneväylät pyritään sijoittamaan nykyisten väylien yhteyteen. Helsinki-Vantaan lentoaseman ja muiden kaavassa esitettävien lentoasemien lentomelualue otetaan huomioon suunnittelussa. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamisella tuetaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä. Maanpuolustuksen ja rajavalvonnan alueelliset edellytykset turvataan.

Kuva 6. Esimerkki tavoitteista. Kaavatyön alussa kiteytettiin maakuntakaavan tavoitteet yhteen sovittamalla VAT:t ja maakunnalliset tavoitteet.

Maakuntakaavaa valmisteltaessa haettiin ratkaisuja maakuntakaavan tavoitteiden toteuttamiselle. VAT:n avulla perusteltiin esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyviä johtopäätöksiä ja ratkaisuja. Varsinainen vaihtoehtotarkastelu tehtiin aiempiin selvityksiin nojautuen ja luonnosvaiheeseen päästiin maakuntasuunnitelman ja Uusimaa 2020-skenaarion kautta. Luonnosta laadittaessa hyödynnettiin maakuntakaavoitusta varten Uudenmaan Liitossa laadittua VAT-tarkistuslistaa, jossa oli tunnistettu kaavan kannalta VAT:t. Tavoitteiden toteutumista arvioitiin vaikutusten selvittämisen yhteydessä.

Ehdotusvaiheessa arvioitiin saatuun palautteeseen pohjautuen sitä, miten esitetyt maankäyttöratkaisut tukevat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Kyseessä oli luonteeltaan prosessin loppuvaiheen varmistusmenettely. Tämän pohjana oli kaavoittajien tekemä arvio tavoitteiden toteutumisesta taulukkopohjaisen arviointikehikon avulla. Kaavan tavoitteiden toteutumisen arviointiin osallistui ulkopuolinen konsultti. Menettelyllä haluttiin poistaa tämän arvio-osion ”jääviyttä” ja tuoda ulkopuolista näkemystä ja etäisyyttä asiaan.

Tässä yhteydessä todettiin, että VAT:t toimivat lähtökohtina maakuntakaavan tavoitteiden asettelussa, joten maankäyttöratkaisut pyrkivät toteuttamaan VAT:ta. Niistä saatiin tukea ratkaisujen perusteluille. Kaavaselostukseen sisältyi erillinen johtopäätösanalyysi.

Ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelussa todettiin, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat pitkälti, mutta neljä ongelmakohtaa oli näkyvissä. Esille nousivat virkistys- ja viheralueiden riittävyys, luonnonalueiden säilyminen, kiviaineisten käyttö ja riittävyys sekä Malmin lentokentän korvaava sijoituspaikka. Virkistys- ja viheralueiden osalta esitettiin huolestuneisuus aluevarausten riittävyydestä ja verkoston yhtenäisyydestä. Luonnonalueiden osalta katsottiin, ettei maakuntakaavan valkoisia alueita koskeva kehittämissuositus ole ohjaukseltaan riittävä. Kiviainekset oli päätetty käsitellä erillisessä vaihekaavassa. Lentokenttäratkaisujen viipyessä haluttiin varmistaa, että tiedossa olevien vaihtoehtojen toteutumismahdollisuudet säilytetään ja ettei näiden alueiden käyttökelpoisuutta mahdolliseen lentokenttäkäyttöön suljeta pois muulla maankäytöllä.

Luonnonsuojelujärjestöt vetosivat muistutuksissaan virkistysalueita koskeviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Myös useat muut osalliset vetosivat VAT:iin. Lausunnoissa ja viranomaisneuvotteluissa sekä epävirallisemmissä keskusteluissa VAT-velvoitteet olivat olleet enemmän tai vähemmän aina asialistalla. On keskusteltu riittävyyskysymyksistä, esim. virkistyspalvelujen tai -selvitysten riittävyydestä ja jatkosuunnitteluvaihtoehdoista. Neuvottelut ovat selkeyttäneet liiton ja YM:n kantoja ja näkemyksiä kaavaratkaisuista. Keskustelujen ja tulkintojen kautta saatiin kirjattua näkemyseroja ja varmistus sille, että kaava täyttää VAT:n vaatimuksia.

VAT:t ovat olleet kaava-asiakirjoissa esillä prosessin eri vaiheissa: tavoitteet, yleiset linjaukset ja kaavaratkaisut. Ohjaustoimikunnassa (maakuntahallituksen ja -valtuuston puolueryhmien edustajat) kuultiin eri tahojen näkemyksiä kaavan valmisteluvaiheessa. Päätäjät saivat näin kuulla VAT-näkökulmista ja tekivät ratkaisujaan myös sen pohjalta. Tavoitteet olivat mukana myös valmisteluvaiheessa suoritettussa aluevarauskohtaisessa arvioinnissa. Työssä koettiin, että VAT:t ovat suunnitteluvaihtoehtoja ja -tavoitteita joiden integroiminen kaavaprosessiin on tärkeää.

Maakuntakaavan vahvistamisvaiheessa VAT:lla oli tärkeä merkitys. Useat hyväksymispäätöksestä valittajat vetosivat valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, toisaalta vahvistamispäätöksessä tukeuduttiin niihin. Esimerkiksi Westerkullan kartanon alueen osoittamista taajamatoimintojen alueeksi, siihen liittyvää raideliikenteen varausta sekä kehäkaupungin kehittämissuositusta koskeva valitus hylättiin mm. eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua sekä Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskeviin tavoitteisiin perustuen.

Ympäristöministeriön vahvistamispäätöksestä valittiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Uudenmaan ympäristönsuojelupiiri ry ja Suomen luonnonsuojeluliitto valittivat lukuisista kaavan sisältöratkaisuksista. Valitusperusteina käytettiin myös valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, yhdistettynä maakuntakaavan sisältövaatimuksiin. KHO:n ratkaisu perustui sekin mm. VAT:n tulkintaan liittyen kaavan lainmukaisuuteen. KHO pysytti ympäristöministeriön vahvistamispäätöksen voimassa.

2.2.2

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavaa lähdettiin laatimaan kokonaismaakuntakaavana. Vuonna 1993 vahvistettua seutukaavaa lähdettiin uudistamaan vuonna 1998, jolloin laadittiin kaavoitukselle tavoitteisto. Työ muuttui vähitellen maakuntakaavoitukseksi, kun maankäyttö- ja rakennuslain sisältö alkoi hahmottua ja laki tuli voimaan vuoden 2000 alussa.

Kaavaprosessin alkuvaiheessa VAT:t eivät olleet virallisesti mukana, mutta asia oli esillä (VAT-esitys oli jo olemassa) viranomaisneuvotteluissa. Maakuntakaavan laatiminen lähti liikkeelle ennen MRL:n voimaantuloa, mutta lain voimaantuloa ennakoitiin alkuvaiheen menettelyissä. VAT:t toivat suunnittelua varten uusia lähtökohtia, joita käsiteltiin viranomaisneuvottelussa ja tuotiin esille kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. VAT:t käsiteltiin yleispiirteisenä listauksena siitä, miten VAT:t koskevat maakuntakaavaa ja miten ne otetaan huomioon maakuntakaavassa. Kaavaprosessin alussa vuonna 1998 lähtökohtana olivat maakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja valtakunnallisten tavoitteiden yleinen huomiointi. Maakuntakaavan OAS:ssa on maininta VAT:sta, ei tarkempaa analyysiä niiden merkityksestä.

Maakuntakaavan valmistelussa VAT:t olivat maakuntakaavan suunnittelun keskeinen lähtökohta. Keskeistä VAT-näkökulmasta oli niiden hyödyntäminen jäsennetäessä kaavan keskeistä sisältöä sekä maakunnallisten erityispiirteiden tunnistaminen. Luonnoksen laatimisen yhteydessä hyödynnettiin mm. selostuksen jäsentelyssä VAT:ta. Suunnittelussa nousi esille tavoitteiden näkökulmasta maakunnan erityispiirteitä, kuten maankohoamisrannikko, turvetuotantoalueet ja poronhoitoalueet.

VAT:lla ei ollut erityistä vaikutusta kaavan perusselvitysten kohdentumiseen ja laatimiseen. VAT:ta ei erityisesti hyödynnetty vaihtoehtoisten maankäyttömallien/kaavaluonnosten/maankäyttöratkaisujen vaikutusten arvioinnissa.

Ehdotusvaiheessa arvioitiin miten esitetyt maankäyttöratkaisut tukevat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Kyseessä oli luonteeltaan prosessin loppuvaiheen varmistusmenettely. Keskusteluja käytiin sekä suunnitteluryhmässä että viranomaisneuvotteluissa.

Kaavaselostukseen oli ehdotusvaiheessa kirjoitettu oma luku tavoitteiden toteutumisesta verbaalisena kuvauksena eli kaavoittajan arviona. Arvio oli tehty yhdessä vaikutusten arvioinnin ja vaihtoehtotarkastelun kanssa.

Ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelussa vuonna 2003 VAT:t käytiin yksityiskohtaisesti läpi. Yleisnäkemyksen mukaan VAT:t olivat siirtyneet maakuntakaavaan melko hyvin. YM kiinnitti silti huomiota virkistysalueisiin ja virkistyskäytön kannalta merkittäviin ja yhtenäisiin luonnonalueisiin, joita ei saa tarpeettomasti pirstoa. Erityisesti Oulun seudulla nähtiin keskeiseksi edellytysten luominen seudullisten virkistysalueiden muodostamiselle. Lisäksi kiinnitettiin huomiota hyvien ja yhtenäisten peltoalueiden sekä laajojen ja yhtenäisten metsäalueiden merkitykseen. Jo ensimmäisessä neuvottelussa olivat lisäksi nousseet esille kiviainesvarat, jotka eivät ehdotuksessakaan olleet nousseet aivan toivotulla tavalla esille. Ilmailulaitos painotti VAT:n nojautuen toimivia lentokentän maaliikenneyhteyksiä. Muistutuksissa vedottiin myös VAT:iin, erityisesti liittyen ympäristönsuojelukysymyksiin.

Ympäristöministeriö vahvisti maakuntakaavan 17.2.2005. Vahvistamisen yhteydessä nousivat VAT:sta erityisesti turvetuotantoalueet esille.

Luonnonsuojelupiiri valitti turvetuotantokysymyksestä KHO:aan vedoten mm. VAT:iin. Valitus menestyi ja KHO kumosi maakuntakaavan vahvistuspäätöksen turvetuotantoalueiden osalta.

2.2.3

Pohjois-Karjalan maakuntakaavan täydennys (2. vaihe)

Maakuntavaltuuston lokakuussa 2005 hyväksymä Pohjois-Karjalan maakuntakaavan 1. vaihe vahvistettiin valtioneuvostossa joulukuussa 2007. Kokonaismaakuntakaavasta jäi käsittelemättä VAT:n kannalta hyvin keskeisiä aihekokonaisuuksia, jotka otettiin käsittelyyn vaihekaavan yhteydessä.

Vuoden 2006 alussa käynnistetyssä maakuntakaavan 2. vaiheessa käsiteltiin:

- soran ja rakennuskivien ottoalueet
- maakunnallisesti arvokkaat harjualueet
- valtakunnallisesti arvokkaat moreenialueet
- turvetuotantoalueet
- maakunnallisesti arvokkaat suot ja soidensuojelualueet
- energiahuolto/400kV:n sähkölinja ja 110 kV:n muuntoasemat
- varuskuntien ja ampuma-alueiden melualueet
- muinaisjäännöskohteet
- näistä aiheutuvat muutosesitykset maakuntakaavan 1. vaiheeseen.

Vaihekaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan koottiin keskeiset hanketta ohjaavat VAT:t. Aloitusvaiheen viranomaisneuvottelussa käytiin omana kohtanaan VAT:t läpi ja todettiin niiden merkittävyys vaihekaavan kannalta.

Pohjois-Karjalan vaihemaakuntakaavoituksen erityispiirteenä VAT:n kannalta voidaan pitää lähtökohtien ja tavoitteiden perusteellista ja hyvin johdonmukaista käsittelyä asiakokonaisuuksittain. Ensin on selvitetty lähtökohtina kaavatilanne, nykytilanne, asiaa koskevat selvitykset ja kehitysnäkymät sekä suodatettu kutakin asiakokonaisuutta/maankäyttöluokkaa koskevat VAT:t. Tämän jälkeen on hahmoteltu vaihtoehtoisia käsittelytapoja siitä, miten ko. aihealuetta ja VAT:ta voitaisiin käsitellä maakuntakaavassa. Tarkastelu näiden pohjalta päättyy maakuntakaavan suunnitteluperiaatteiden ja tavoitteiden määrittelyyn. Niissä on otettu huomioon sekä VAT:t että maakunnalliset tavoitteet, joita sitten lähdetään yhteen sovittamaan ja ratkaisemaan luonnoksen valmistelussa. Lisäksi on tuotu esille asiat, joihin vaikutusten arvioinnissa on VAT:n kannalta ja muutoinkin tarpeen erityisesti kiinnittää huomiota.

3. YLEISPERIAATTEET JA TAVOITTEET MAANKÄYTTÖLUOKITTAIN	9
3.1. Maa- ja kallioainestenotto sekä niihin liittyen maakunnallinen harjujen, kallioiden ja moreenien suojele	9
3.1.1. Seutukaava/maakuntakaavatilanne	9
3.1.2. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	9
3.1.3. Nykytilanne	10
3.1.4. Tärkeimmät selvitykset	10
3.1.5. Kulutusarvot	10
3.1.6. Suunnittelun reunaehdoja/huomioon otettavia asioita	10
3.1.7. Vaihtoehtoisia käsittelytapoja	11
3.1.8. Suunnitteluperiaatteet ja tavoitteet	11
3.1.9. Vaikutusten arviointi	12
3.2. Turvetuotanto ja siihen liittyen maakunnallinen soidensuojelu	12
3.2.1. Seutukaava/maakuntakaavatilanne	12
3.2.2. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	12
3.2.3. Nykytilanne	12
3.2.4. Tärkeimmät selvitykset	13
3.2.5. Kulutusarvot	13
3.2.6. Suunnittelun reunaehdoja/huomioon otettavia asioita	14
3.2.7. Vaihtoehtoisia käsittelytapoja	14
3.2.8. Suunnitteluperiaatteet ja tavoitteet	14
3.2.9. Vaikutusten arviointi	15

Kuva 7. Ote vaihemaakuntakaavan lähtökohdat ja tavoitteet -väliraportista. Siinä VAT:n ja maakunnan omien tavoitteiden ja muiden lähtökohtien perusteella on suodatettu kaavan suunnitteluperiaatteet ja tavoitteet

Maakuntakaavaselostukseen liitettiin kuvaus VAT:n toteutumisesta ja niiden suhteesta vaihemaakuntakaavan sisältöön.

5 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen	
VAT	Pohjois-Karjalan maakuntakaavan täydennys (2. vaihe)
Toimiva aluerakenne	
<ul style="list-style-type: none"> Maanpuolustuksen ja rajavallion alueellisten edellytysten turvaaminen <p>Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu</p> <ul style="list-style-type: none"> Riittävien alueiden varaaminen elinkeinotoiminnoille. 	<p>Pohjois-Karjalan Prikaatin ja Pohjois-Karjalan rajavartioston toimintaedellytykset halutaan turvata, minkä vuoksi niiden ampumaratojen ja harjoitusalueiden melualueet on käsitelty maakuntakaavassa.</p> <p>Maakuntakaavassa on osoitettu maakunnallisesti merkittävät soran-, kalliokiviainesten- ja rakennuskiviainesten oton alueet sekä turvatuotantoalueet. Osoitetut alueet turvaavat maakunnan aineiden oton tarpeet pitkälle tulevaisuuteen ja mahdollistavat alueen monipuolisen kehittämisen.</p>
Kulttuuri ja luonnonperintö Virkistyskäyttö ja luonnonvarat	
<ul style="list-style-type: none"> Luonnonvarojen saatavuuden turvaaminen tuleville sukupolville Alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet Kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön säilyminen Arvokkaiden luonnonalueiden ja niiden monimuotoisuuden säilyminen Luonnon virkistyskäytön sekä luonto- ja kulttuurimatkailun edistäminen 	<p>Maakuntakaavassa esitetyt aineidenoton ja turvetuotannon alueet riittävät pitkälle tulevaisuuteen. Pohjois-Karjalassa on käyttöön nähden isot sora- ja turvevarat. Suurin osa varoista jää vielä käyttämättä. Pohjois-Karjalan teoreettiset turvevarat (1 400 TWh) ovat runsaat ja nykyisellä käytöllä riittäisivät 1500 vuotta eteenpäin.</p> <p>Pohjois-Karjalassa on suojeltu valtakunnallisessa soidensuojelu-ohjelmassa yhteensä 27 000 ha soita. Lisäksi soita on mukana luonnonsuojelualueissa. Maakuntakaavan täydennyksessä maakunnallisesti arvokkaita suoalueita ollaan osoittamassa yhteensä noin 6 300 ha.</p> <p>Maakuntakaavassa osoitetut arvokkaat harju- ja moreenialueet sijaitsevat pääosin samoilla alueilla kuin pohjavesi- ja niiden muodostumisalueet. Arvokkailla harju- ja moreenialueilla on aineidenotto sallittua vain erityistapauksissa. Pohjavesialueilla sijaitseville aineidenotto-alueille kohdistuvan suunnittelumääräyksen tarkoituksena on turvata pohjaveden suojelutarpeet.</p> <p>Ampumatoiminta voi pitkän ajan kuluessa aiheuttaa raskasmetallihaittoja pohja- ja pintavesiin. Maakuntakaavoituksella ampumatoiminta pyritään ohjaamaan pois riskialueilta tai vaihtoehtoisesti varmistetaan, että haitallisia aineita ei huuhtoudu vesistöihin.</p> <p>Maakuntakaavan ensimmäisessä vaiheessa on käsitelty muinaismuistokohteet. Maakuntakaavan toisessa vaiheessa päivitetään tiedot vastaamaan nykytilannetta.</p> <p>Maakuntakaavassa on osoitettu maakunnallisesti arvokkaat harju-, kallio- ja suoalueet sekä valtakunnallisesti arvokkaat moreenimuodostumat. Lisäksi maakuntakaavassa on osoitettu luonnon monimuotoisuuden kannalta maakunnallisesti arvokkaita soita yhteensä noin 6 300 ha.</p> <p>Maakuntakaavassa osoitetut arvokkaat harju-, kallio- ja suoalueet sekä valtakunnallisesti arvokkaat moreenialueet ovat osittain myös suosittuja virkistys- ja ulkoilualueita ja tukevat alueen luontomatkailun kehittämistä. Arvokkaat suot rajautuvat useilta kohteiltaan virkistysreitistöihin ja virkistysalueisiin ja toimivat samalla myös soveltuvilta osiltaan marjastuskohteina.</p>
Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto	
<ul style="list-style-type: none"> Energiahuollon tuotantolaitosten ja energiaverkkojen valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen 	<p>Maakuntakaavassa osoitetaan sähköhuollon turvaamisen kannalta tärkeät muuntamot ja kytkinasemat sekä 400 kV:n suurjännitelinjat Kontiolahdelta Joroisten Huutokoskelle. Maakuntakaavassa on osoitettu turvetuotantoalueita turvaamaan Pohjois-Karjalan energiahuollon turpeen tarpeet.</p>
Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet/Vuoksen vesistöalue	
<ul style="list-style-type: none"> Alueen säilyminen luonto- ja kulttuuriarvojen kannalta erityisen merkittävänä kokonaisuutena siten, että asumisen, elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytykset säilyvät 	<p>Turvetuotanto on ohjautunut ja painottunut tietyille alueille mm. Ilomantsi ja Keski-Karjala), kun taas esimerkiksi luonto-arvoiltaan erinomaisen rikkaat alueet kansallispuistojen lähi-alueilla, Ruunaan ympäristössä sekä esimerkiksi Ylä-Karjalan pohjoisosissa ovat tässä mielessä hiljaisia alueita.</p>

Kuva 8. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioiminen Pohjois-Karjalan maakuntakaavoituksessa. (Lähde: Maakuntakaavaselostus, luonnos 17.12.2007)

Kokoavia havaintoja maakuntakaavoituksesta

Tämän selvityksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen sekä käytössä olleen esimerkki- ja tutkimusaineiston perusteella tulee selkeästi esille, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on erittäin keskeinen rooli maakuntakaavoituksessa. Alueidenkäyttötavoitteita pidetään eräänlaisena keskeiset suunnitteluperiaatteet kattavana ”katekismuksena”. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on koettu hyödyllisiksi mm. maakuntakaavan sisältövaatimusten tulkinta-apuna valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet palvelevat maakuntakaavaprosessia merkittävästi, sillä tavoitteista johdettavien kysymysten ja näkökulmien avulla on voitu tunnistaa heti aloitusvaiheessa laadittavan kaavan kannalta keskeiset alueelliset erityispiirteet sekä valtakunnallisesti merkittävät kaavoituksessa erityisesti käsiteltävät asiat. Samalla voivat nousta esille tavoitteiden mahdolliset ristiriitaisuudet ja niiden yhteensovittamistarpeet.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nousevat vahvasti esille jo aloitusvaiheessa. Aloitusvaiheessa on koettu tarpeelliseksi tunnistaa mitä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita maakunnan alueidenkäyttöön kohdistuu ja miten tavoitteet vaikuttavat kaavan laadintaan ja kaavaratkaisuihin. Tämä korostuu erityisesti vaihe- ja maakuntakaavoituksessa, jossa käsiteltävien asioiden määrä on rajallinen.

Maakuntakaavoituksessa korostuu suunnittelun tavoitteiden asettamisen merkitys. Maakuntakaavoitukselle on tyypillistä, että tavoitteita käydään läpi perusteellisesti prosessin aikana. Tässä voi myös olla tukena maakunnan suunnittelujärjestelmä. Maakuntasuunnitelmassa määritellyt maakunnan kehittämisen periaatteet antavat lähtökohtia ja tavoitteita maakuntakaavoitukselle. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muodostavat oman tavoitekokonaisuutensa, jonka ”suodatus” osaksi maakuntakaavan tavoitteistoa on keskeistä.

Maakuntakaavoituksen valmisteluvaiheessa VAT:t vaikuttivat tutkituissa esimerkeissä osaltaan alueellisten erityispiirteiden esille nostamiseen ja suunnittelun kohdentumiseen. Tässä oli kuitenkin selviä eroja riippuen suunnittelutilanteesta. VAT:a käytettiin tarkistuslistoina ja perusteluaineistona, mutta niillä ei ollut suoraa kytkentää esimerkiksi vaikutusten arviointiin. Tavoiteasettelun tärkeys maakuntakaavoitusprosesseissa kuitenkin korostaa suunnittelun aikaisen yhteensovittamisen merkitystä kaavaratkaisuja määriteltäessä. Maakuntakaavan ratkaisujen vertaamisessa asetettuihin tavoitteisiin voi tarkistuslistana käyttää mm. valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja niiden soveltamisohjeisiin liittyvää aineistoa.

Ehdotusvaiheessa korostuivat lausuntojen käsittely ja ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu. Menettelyt ja VAT:n rooli olivat tapauksissa hyvin yhtenäisiä riippumatta siitä, millaisesta alueesta oli kysymys tai millaista maakuntakaavaa oltiin laatimassa. VAT:t nousevat tyypillisimmin esille ympäristöhallinnon lausunnoissa tai kannanotoissa. Kaavoista annetuissa muistutuksissa on myös vedottu VAT:iin. Maakuntakaavaselostuksessa VAT:t on käyty läpi osana tavoitteiden toteutumisen arviointia joko selostuksen sisällä tai erillisenä liitteenä.

Vahvistamisen yhteydessä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulkinnalla on ollut erityisen suuri merkitys. VAT:iin on vedottu kaavan hyväksymisestä tehdyissä valituksissa. Ympäristöministeriö on vahvistamispäätöksen perusteluissaan useissa tapauksissa tukeutunut VAT:iin ja niiden maakuntakaavoitusta ohjaavaan vaikutukseen.

3 Yleiskaavaesimerkkejä

3.1

Johdanto

Tarkasteltaessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista yleiskaavoituksessa on otettava huomioon yleiskaavojen laaja kirjo. Yleiskaavoja laaditaan moniin tarpeisiin ja niiden ohjausvaikutus voi vaihdella maankäyttöstrategioita määrittelevistä rakenneyleiskaavoista aina yksityiskohtaisiin, suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä ohjaaviin yleiskaavoihin. Siksi jo lähtökohtaisesti VAT:t ohjaavat yleiskaavoitusta hyvin vaihtelevasti.

Tässä selvityksessä on tutkittu tarkemmin kuutta yleiskaavaesimerkkiä; Joensuun seudun yleiskaavaa 2020, Vantaan yleiskaavan tarkistusta, Öjan ja Rödsö-Möllerin alueiden rantayleiskaavaa Kokkolassa, Siilinjärven Harjamäen osayleiskaavaa sekä Espoon Hista-Siikajärvi-Nupuri -osayleiskaavaa.

Esimerkkien valinnalla on haettu kokemuksia erityyppisten yleiskaavojen laatimisesta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta. Johtopäätöksiä tehtäessä on hyödynnetty muitakin yleiskaavoitusesimerkkejä ja yleisiä kokemuksia.

3.2

Yleiskaavaesimerkit

3.2.1

Joensuun seudun yleiskaava 2020

Esimerkkihankkeessa on kyse yhteisen yleiskaavan laatimisesta Joensuun seudulle. Yleiskaavalla on haettu seudun yhdyskuntarakenteen kehitykselle kuntien yhteisesti hyväksymää kehittämisperiaatetta sekä määritelty tähän liittyviä maankäyttörajoituksia. Työ käynnistyi vuonna 2005. Yleiskaava hyväksyttiin vuonna 2008 lopussa.

Koska kyseessä on yhdeksän kunnan yhteinen yleiskaava, nousi **kaavaproessin aloitusvaiheessa** esille eri suuntaisia paikallisia intressejä, joiden käsittely vei huomattavasti resursseja. Paikallisten tavoitteiden yhteensovittaminen korostui tässä mielessä jo alkuvaiheessa merkittävästi. Tämä saattaa olla eräs yhteisten yleiskaavojen erityispiirre, sillä kuntien näkemykset alueidenkäytön periaatteista voivat olla joskus erisuuntaisia tai ainakin painottua eri tavoin.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus huomautti ensimmäisestä OAS:sta, että VAT:t on siinä otettava huomioon. VAT:n merkitystä suunnittelun lähtökohtana ei oltu sisäistetty ennen ympäristökeskuksen huomautusta.

Yleiskaavan tavoitteistoa lähdettiin rakentamaan VAT:n tavoitekokonaisuuksien perusteella. Tämä koettiin hyödylliseksi, sillä kunnilla ei ollut selkeää yhteistä käsitystä tavoitteista. VAT:t helpottivat vuorovaikutusta (esimerkiksi puolustusvoimien

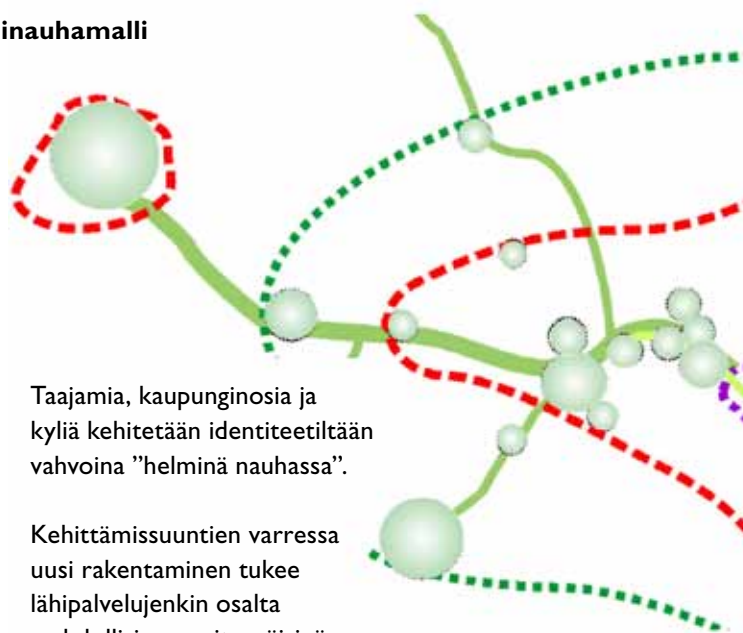
melualueiden ja valtakunnan intressien asianmukaista käsittelyä). VAT:n avulla erilaiset intressit tulivat kattavasti ja tasa-arvoisesti esille. Yleiskaavan tavoitteita hiottiin niistä saadun palautteen kautta. Sisällysluettelo rakennettiin iskulauseiden muotoon tavoitellen myönteistä kehityskuvaa. Tavoitteita ei erityisesti priorisoitu.

2.2 Yhdyskuntarakennetta selkeytetään ja eheytetään

VAT Erityistavoite

Yleiskaavoituksessa on selvittävät mahdollisuudet eheyttää yhdyskuntarakennetta ja esitettävä eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet.

Helminauhhamalli



Taajamia, kaupunginosia ja kyliä kehitetään identiteetiltään vahvoina "helminä nauhassa".

Kehittämissuuntien varressa uusi rakentaminen tukee lähipalvelujenkin osalta mahdollisimman itsenäisinä säilyviä taajamia ja kyliä.

Joensuun seudun nykyistä yhdyskuntarakennetta selkeytetään ja eheytetään sekä taajamien ja kylien identiteettiä vahvistetaan korostamalla niiden keskuksia (keskeiset palvelut ja maamerkit) ja rajoja (vesistöt ja viheralueet). Yleiskaavassa asetetaan ympäristöjä koskevia laatuavoitteita, joita esimerkiksi asuinalueilla ovat viihtyisyys, luonnonympäristön ja kasvillisuuden riittävyys ja laadukkuus, rauhallisuus, liikenteen meluhaittojen vähäisyys ja hyvä ilman laatu.

Palveluiden, liikenteen ja teknisen infrastruktuurin tarkoituksenmukaisen toteuttamisen vuoksi kasvu pyritään entistä selvemmin suuntaamaan joukkoliikenteen laatuikäväntävien tuntumassa oleville täydennysrakennettaville alueille, uusille asemakaavoitettaville alueille ja kylämäisiin asuinympäristöihin haja-alueilla. Kaava-alueiden tuntumaan sijoittuvaa lieverakentamista pyritään hillitsemään.

Yleiskaavassa osoitetaan oleva taajamaverkosto ja selvitetään kyläverkosto. Taajamat ja kylät jaetaan tyyppeihin, jotka vastaavat niiden todellista luonnetta ja asemaa kaupunkiseudun osina. Kunkin taajaman väestötavoitetta, kasvusuuntia ja jatkosuunnittelun laadullisia kehittämistavoitteita tarkastellaan yleiskaavassa erikseen. Yleiskaavassa esitetään erityyppisiä kyliä koskevia kehittämistavoitteita.

Kuva 9. Ote Joensuun seudun yleiskaavan tavoiteraportista. Tavoitteiden asettelussa on selkeästi konkretisoitu ja tulkittu yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen tähtäävää valtakunnallista tavoitetta sekä määritelty yleiskaavalle tästä aiheutuvia tehtäviä.

Valmisteluvaiheessa VAT:t selkeyttivät selvitys- ja suunnittelutarpeita. Tavoiterunko nosti esille esim. luonto- ja kulttuuriarvot tasavertaisiksi muiden selvitysten rinnalle. Tehtiin kulttuuriympäristöselvitys (arvottaminen perinteisen inventoinnin rinnalle). Tällä tavoin VAT:t olivat osaltaan tuomassa uutta seudullista kehitystekijää esille.

Suunnittelutehtävän kannalta tärkeimpiä VAT:a ei pohdittu erikseen. Ympäristökeskus huomautti VAT-priorisoinnin puutteesta tavoitevaiheessa. Rakennevaiheessa asia nostettiin esille rakennemallivaihtoehtojen laadinnassa ja arvioinnissa.

VATit toimivat rakennemallien vaikutusten arvioinnin taustalla, koska tavoitteisto rakennettiin VAT:n mukaisesti. Itse vaihtoehtoja (3 kpl) ei ole rakennettu VAT:n mukaisesti, mutta ne ovat ohjanneet suunnittelua (olleet suunnitteluperiaatteina/ihanteina).

Yleiskaavaluonnos asetettiin nähtäville lokakuussa 2007. Yleiskaavaselostuksessa on todettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tavoitekokonaisuudet, mutta ei tarkemmin eritelty niiden merkitystä kaavan laatimisen lähtökohtina. Vaikutusten arvioinnissa on varsinaisen arvioinnin lisäksi peilattu kaavan sisältöä sille asetettuihin tavoitteisiin. Arvioinnissa ei kuitenkaan suoranaisesti ole viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

3.2.2

Vantaan yleiskaavan tarkistus

Vantaan neljännen yleiskaavan valmistelu aloitettiin vuonna 2001, jolloin tehtiin päätös vuoden 1992 yleiskaavan tarkistamisesta. Aikaisemmat yleiskaavat vuosilta 1968, 1983 ja 1992 ovat ohjanneet kaupungin kasvua oman aikansa tarpeiden ja suunnitteluperiaatteiden mukaisesti. Yleiskaavan uudistamisen tekivät ajankohtaiseksi pääkaupunkiseudun ennakoitua nopeampi väestökasvu, taloudellisen toimintaympäristön muutos ja seudun aluerakenteen uudet kehityspiirteet.

Aloitusvaiheessa poimittiin yleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan Helsingin seudun erityiskysymykset ja muut oleelliset VAT:t.

VAT:t olivat esillä aloitusvaiheen viranomaisneuvotteluissa, jolloin tuolloin tuoreet VAT:t käytiin yleispiirteisesti läpi. VAT:n kautta erityiskysymyksinä nousivat esille Malmin lentokenttä, E18, yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, Vuosaaren satama. Viranomaisneuvottelujen kautta nousi esille tarve selvittää valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet Vantaalla aiempaa tarkemmin.

VAT oli kaavaprosessin aloitusvaiheessa ajankohtainen ja uusi suunnitteluinstrumentti, minkä vuoksi ne todennäköisesti korostuivat juuri viranomaisneuvotteluissa. Ajankohtaisuuden vuoksi aihe kiinnosti myös kaavoittajia.

Valmisteluvaiheessa tarkistettiin kohta kohdalta koskevatko VAT:t Vantaan yleiskaavaa. Silloin ei ollut vielä lainvoimaista maakuntakaavaa ja voimassaoleva seutukaava oli vanhentunut. Yleiskaavan tavoitteet kirjattiin osaksi valmisteluaineistoa.

Vantaan kannalta valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa keskeisiä asioita ovat yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja varautuminen väestön kasvuun, raideliikenteeseen perustuvan toimivan joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen, toimivan virkistysalueverkoston säilyttäminen, meluhaittojen torjunta, valtakunnallisesti merkittävien kulttuuri- ja luonnonperintöarvojen turvaaminen, Helsinki-Vantaan lentoaseman kytkeminen osaksi raideliikenneverkostoa sekä varautuminen metroverkoston laajentamiseen.

Yleiskaavan selostuksen liitteeseen on koottu Vantaan yleiskaavaan vaikuttavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Siinä on myös selostettu, miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettu huomioon yleiskaavasuunnittelun eri vaiheissa.

Kaavasta annetuissa mielipiteissä, muistutuksissa ja valituksissa osalliset eivät suoraan vedonneet VAT:iin. Helsingin kaupunki toi esille yleiskaavan ja VAT:n suhdetta ja mahdollisia VAT:n tulevia tarkistuksia. Helsingin kaupunki ja YTV esittivät myös tutkittavaksi sellaisia valtakunnallisia väylähankkeita, jotka eivät sisälly VAT:n Helsingin seudun erityiskysymyksiin. Lausunnossaan ja ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelussa Uudenmaan ympäristökeskus totesi, että VAT:a on käsitelty yleiskaavoituksen yhteydessä riittävästi. Ympäristöministeriö totesi lausunnossaan yleiskaavan edistävän VAT:ten toteutumista.

I TOIMIVA ALUERAKENNE

Yleistavoitteet

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

Yleiskaavan tavoitteet: *Vantaan yleiskaavan tarkistus tukee yleistavoitteen toteutumista.*

Yleiskaavaluonnos 3.11.2004: *Yleiskaavaluonnos tukee yleistavoitteen toteutumista. Yleiskaavan keskeinen tavoite on ollut eheyttäminen, joka perustuu juuri olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen. Yleiskaavaluonnoksessa ei ole osoitettu varauksia uusille yhdyskunnille, vaan rakentaminen tukeutuu nykyiseen rakenteeseen.*

Yleiskaavaehdotus 19.3.2007: *Kuten yleiskaavaluonnos.*

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

Yleiskaavan tavoitteet: *Vantaan ollessa osa pääkaupunkiseutua Vantaan yleiskaavan tarkistus tukee aluerakenteen runkona kehitettävää pääkaupunkiseutua. Yleiskaavan tavoitteet tukevat elinkeinoelämän kilpailukyvyyn ja kansainvälisen aseman vahvistamista. Vantaan omia vahvuuksia ovat Helsinki-Vantaan lentoasema ja valtatie E18. Yleiskaavan tavoitteet tukevat näiden olemassa olevien kaupungin rakenteelle merkittävien rakenteiden hyödyntämistä. Lisäksi Vuosaaren sataman vaikutukset näkyvät myös Vantaalla, ja yleiskaava tukee omalta osaltaan satamatoimintojen kehittämistä Helsingin keskustan ulkopuolella.*

Yleiskaavaluonnos 3.11.2004: *Luonnoksessa on pyritty edistämään Vantaan sijainnillisia vahvuuksia pääkaupunkiseudulla. Lentoasemaan tukeutuvien työpaikka-alueiden maankäyttöä on edelleen kehitetty. Myös Vantaan mahdollisuudet tukea Vuosaaren satamaa on otettu huomioon. Tämä kaikki tukee pääkaupunkiseudun tarkoituksenmukaista kehittämistä paikallisella tasolla.*

Yleiskaavaehdotus 19.3.2007: *Kuten yleiskaavaluonnos.*

Kuva 10. Ote yleiskaavan selostuksen liitteestä, jossa on kuvattu yleiskaavan suhdetta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Kuvauksesta voi havainnollisesti todeta yleiskaavan eri vaiheiden sisällön suhteessa tavoitteisiin.

3.2.3

Öjan ja Rödsö-Möllerin alueiden rantayleiskaava (Kokkola)

Kokkolassa laadittiin pian VAT:n voimaantulon jälkeen **koko kuntaa koskeva VAT-tarkastelu**, jonka avulla on pyritty hahmottamaan ja konkretisoimaan sitä, mikä Kokkolan maankäytössä on sellaista, jolla on erityistä merkitystä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta. Tarkastelu on hyvä esimerkki siitä, millä tavoin kunta voi tehdä kokonaisvaltaisen tulkinnan tavoitteista, joiden merkitys eri alueiden

tai suunnittelutasojen kannalta tulkitaan kerralla, yhtenä kokonaisuutena. Tällöin tietoisuus erilaisten suunnittelukysymysten valtakunnallisesta merkityksestä paranee, tavoitteiden soveltaminen on johdonmukaista eikä jokaisen kaavan yhteydessä ole tarpeen aina erikseen tehdä alusta lähtien asiaan liittyviä tarkasteluja. Tulkinnoille voidaan myös saada ”yhteinen ja yleinen hyväksyntä”, mikä vahventaa tavoitteiden vaikuttavuutta ja niiden suoma selkänöjaa niitä toteuttaville ratkaisuille.

Tarkastellun rantayleiskaavan kannalta tärkeimmät VAT:t on **kaavaprosessin alussa** tunnistettu yhdessä kaavaa laatineen konsultin kanssa osana perusselvityksiä kaavoittajan ja paikallisen sektoriosaamisen asiantuntemusta hyödyntäen. Kaavassa painotettiin luontoarvoja ja arvioitiin rannoille rakentamisen vaikutuksia. Esille nousi myös kysymys pysyvän ja loma-asutuksen suhteesta sekä tämän yhdyskuntarakenteellinen ja -taloudellinen merkitys.

Aloitusvaiheen viranomaisneuvotteluissa VATit ovat olleet esillä, minkä lisäksi on pidetty epävirallisia neuvotteluja kaupungin käytäntöjen mukaisesti. Kaavan OAS:ssa VAT:a ei ole korostettu erityisesti, sillä tavoitteena oli mahdollisimman tiivis OAS, jonka osalliset jaksaisivat lukea ja sisäistää.

VAT:n merkitys suunnittelun lähtökohtana on mahdollista ymmärtää myös siten, että epävirallisissa neuvotteluissa on tarkistettu, etteivät kaavan ratkaisut ole niiden kanssa ristiriidassa. VAT:a on käsitelty myös osana kaavan tavoitteenasettelua. Ne on kirjattu **kaavaselostukseen** keskeisinä suunnittelun lähtökohtina yhdessä lainsäädännön, maakuntakaavavarausten, erillisten suojeluohjelmien ja -päätösten sekä vahvistettujen ranta-asemakaavojen sisällön kanssa.

3.2.4

Harjamäen osayleiskaava (Siilinjärvi)

Kun VAT:t tulivat valtioneuvoston päätöksellä voimaan, kunnassa tehtiin niistä systemaattinen tarkistuslista, joka käydään läpi jokaisessa kaavakohteessa. Tarkistuslista toimii vuorovaikutuksen välineenä ja auttaa konfliktitilanteissa. Tätä tarkoitusta varten se on laadittu selkeäksi ja helppolukuiseksi. Tarkistuslistasta on koettu olevan erityisesti hyötyä täydennysrakentamiskaavoissa ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen tähtäävissä suunnitelmissa.

Harjamäen osayleiskaavan laadinnassa oli kyse pois käytöstä jääneen entisen sairaala-alueen uudiskäytön ja täydennysrakentamisen suunnittelusta. VAT:a käsiteltiin tarkistuslistan pohjalta **kaavaprosessin alussa** yhdessä yleiskaavan sisältövaatimusten kanssa. VAT:n näkökulmasta kaavoituksessa korostui kulttuuriympäristön merkitys, jota koskevista asioista keskusteltiin museoviraston kanssa.

Prosessin kuluessa esille nousivat VAT-kysymyksiä mm. peltojen ja metsien pirstoutuminen. Teemat olisivat todennäköisesti nousseet esille VAT:sta huolimatta osana normaalia hyvää kaavoituskäytäntöä. VAT:n merkitys suunnittelun lähtökohtana sisäistettiin samalla tavalla kuin muut suunnitteluperiaatteet. Mm. yhdyskuntarakenteen eheyttämisen periaate oli kirjattu kaavan tavoitteisiin.

Kaavan valmisteluvaiheessa VAT:t vaikuttivat jossain määrin kaavan perusselvitysten kohdentumiseen. Rakennuskulttuuri-, melu- ja pima-selvitysten tarve oli muutoinkin tiedossa.

Tärkeimmät VAT:t nousivat selvästi esille työn aikana. Suunnittelualue käsittää vanhan suuren sairaala-alueen ja Museoviraston kanssa käyty keskustelu kulttuuriympäristöistä kosketti kaava-aluetta laajempaakin aluetta. Alue tutkittiin ja mm. huomattava osa rakennuksista osoitettiin kaavassa säilytettäväksi.

VAT:a hyödynnettiin vaihtoehtokeskustelussa perusteluna mm. täydennysrakentamiselle. Myöhemmät yleiskaavaa toteuttavat asemakaavat eivät ole johtaneet ristiriitatilanteisiin tai valituksiin. VAT:t koettiin hyödyllisiksi vuorovaikutuksen ja keskustelun pohjiksi.

Ehdotusvaiheessa VAT:ja on käytetty erityisesti niihin pohjautuvien kaavaratkaisujen perusteluina (yleisesti eduskunnassa hyväksytyinä tavoitteina). Mm. keskus-korttelikaavasta käyty keskustelu saatiin VAT:n avulla palautettua maankäyttöön liittyviin kysymyksiin.

Kaavaselostuksen loppuosassa on arvioitu ratkaisun suhdetta VAT:iin, sama tehtiin jo luonnosvaiheessa.

3.2.5

Hista-Siikajärvi-Nupuri osayleiskaava (Espoo)

Yleiskaava koskee merkittävää uutta asuinaluekokonaisuutta Espoon luoteisosassa Kirkkonummen rajalla, Turunväylän varrella. Alueen laskennallinen asukasluku osayleiskaavaluonnoksessa on 19 000 asukasta. Voimassa olevassa Espoon pohjoisosien yleiskaavassa keskeinen osa aluetta on jätetty selvitysalueeksi. Alue on maakuntakaavassa osoitettu mm. yhdyskuntarakenteen laajenemissuunnaksi ja sen kautta kulkee uusi Helsinki-Turku -ratavaraus.

Aloitusvaiheessa VAT:n merkitys ei johtuen ajankohdasta (vuonna 2001) erityisesti korostunut eikä OAS:ssa mainitu VAT:ta kaavan laatimisen lähtökohtana. Kaupunginhallitus hyväksyi osayleiskaavalle tavoiteohjelman, jossa mm. määriteltiin, millaisia maankäyttövaihtoehtoja tulisi tutkia osayleiskaavan laatimisen pohjaksi. Tavoiteohjelmassa otettiin kantaa vaihtoehtojen mitoitukseen sekä maankäyttömuotojen jakautumiseen.

Osayleiskaavan valmisteluvaihe käynnistyi toden teolla vasta joitakin vuosia OAS:n laatimisen jälkeen. Maankäyttövaihtoehtojen suunnittelua varten laadittiin selvitys alueen olosuhteista. Maankäyttövaihtoehdot laadittiin tavoiteohjelman ja selvitysten pohjalta. Vaihtoehtojen laatimiseen liittyi vaihtoehtojen vaikutusten arviointi. Aineisto asetettiin nähtäville, siitä järjestettiin yleisötilaisuus ja useita neuvotteluja ja aineistosta pyydettiin viranomaisten ennakkolausunnot.

Erityisesti Uudenmaan ympäristökeskus painotti sitä, että jatkosuunnittelussa tulisi kiinnittää huomiota VAT:iin ja niitä konkretisoivan maakuntakaavan ratkaisuihin. Luonnosta varten laadittiinkin erillinen, kaavaselostuksen liitteeksi tullut VAT-tarkastelu, jossa arvioitiin tavoitekohtaisesti luonnoksen suhdetta VAT:iin.

Luonnosta koskevissa lausunnoissa VAT:t nousivat vahvasti esille. Keskustelua herättivät toimivaan aluerakenteeseen, yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen, Helsingin seudun erityiskysymyksiin, luonnon- ja kulttuuriperintöön sekä virkistystarpeisiin ja elinympäristön laatuun liittyvät tavoitteet.

Varsinkin yhdyskuntarakenteen eheyttämistavoitteiden suhteen lausunnoissa tuotiin esille kaavoittajan arvioihin verrattuna erilaisia tulkintoja osayleiskaavan toteuttamisen vaikutuksista. Erot johtuivat lähinnä kaavan toteuttamisen ajoituksen suhteesta koko kaupunkiseudun alue- ja yhdyskuntarakenteen todennäköiseen kehitykseen. VAT:ssa edellytetään muun ohella, että alueiden käyttöönoton ajoituksella varmistetaan yhdyskuntarakenteen toimivuus. Uudenmaan ympäristökeskuksen mukaan Histan alue tulisi voida ottaa käyttöön vasta kun Etelä-Espoon rakentamismahdollisuudet on hyödynnetty ja alueen kaavoitus tulisi ajoittaa yhteen radan rakentamisen kanssa. Ympäristökeskuksen mukaan seudulla tarvitaan maakuntakaavatasoinen kasvuselvytys ja kuntien suunnittelutyötä, jolloin voitaisiin määrittää mitä kasvusuuntaa ryhdytään toteuttamaan. Maakuntakaavassa ei oltu määritelty alueiden käyttöönottojärjestystä kaavamääräyksellä. Maakuntakaavaselostuksen mukaan Histan alueen mahdollinen toteuttamisaikataulu on ajankohtainen vasta Etelä-Espoon rakenteen täydentymisen jälkeen. Selostuksessa mainitaan myös, että Histan alueen suunnitteluun vaikuttaa lisäksi Espoo-Vihti-Lohja -radan toteuttaminen, joka sijoittuneen vasta suunnittelukauden lopulle.

Kokoavia havaintoja yleiskaavoituksesta

Yleiskaavoituksessa on VAT:n merkityksen ja niiden huomioimisen kannalta keskeistä, minkä tyyppistä yleiskaavaa ollaan laatimassa. Laaja-alaisissa yleiskaavoissa VAT:t korostuvat laajemmin ja erityisesti yhdyskuntarakennekysymykset nousevat esille. Yksityiskohtaisemmissa tai pienialaisemmissa yleiskaavoissa VAT:lla ei ole useinkaan merkitystä kuin joidenkin yksittäisten tavoitteiden kautta, jolloin kuitenkin mm. suojelukysymykset voivat nousta merkittävästikin esille.

Tämän selvityksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen kautta on noussut esille yleiskaavoittajien näkemyksiä, joiden mukaan nähdään hyvänä se, että tavoitteet tuovat kaavoitukseen ja sitä koskevaan keskusteluun paikallista ja maakunnallista tasoa yleisemmän näkökulman. Tavoitteet voivat antaa selkänöjää mm. yhdyskuntarakenteen eheyttämisyksiköille. Vastauksissa viitataan myös siihen, että eri toimijatahojen roolit erottuvat ja kirkastuvat ja että valtiovallan edustajat pitäytyvät valtakunnallisissa kysymyksissä. Tavoitteet nähdään myös tärkeänä kun perustellaan kaavaratkaisuja, kuten yhdyskuntarakenteen eheyttämistä tai luonto- ja kulttuuriperintöarvojen säilymistä.

Yleiskaavoituksessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys on tärkeä kaikissa suunnitteluvaiheissa. Pääsääntöisesti VAT:n merkitys suunnittelun lähtökohtina nousee esille aloitusvaiheessa kokemusten mukaan jo rutiiniasiana ja ainakin viranomaisneuvottelussa. Tässä on kuitenkin selviä eroja riippuen siitä, miten laaja-alaisesta tai vaikutuksiltaan merkittävästä kaavasta on kyse. Viranomaisohjauksen ansiosta VAT:t näkyvät myös kaavojen osallistumis- ja arviointisuunnitelmissa tunnistaen niiden merkityksen kaavan laatimisen yhtenä lähtökohtana.

Mm. Kokkolan ja Siilinjärven esimerkit kertovat hyvistä kokemuksista kaavoituksen lähtökohtatarkasteluissa. VAT:a on näissä tapauksissa arvioitu sekä kunnan näkökulmasta yleisesti että kaavatapauskohteisesti soveltaen. VAT:a käsitellään myös yhdessä yleiskaavan sisältövaatimusten kanssa. VAT:n tarkastelu kokonaisuutena kunnan kaavoituksen näkökulmasta voi olla hyödyllistä mm. kaavojen ajantasaisuuden ja tarkistamistarpeiden arvioinnissa.

Yleiskaavoituksessa korostuu maakuntakaavoitusta enemmän vaihtoehtojen suunnittelu kaavoituksen valmisteluvaiheessa. Siksi VAT:n merkitys kaavoitusprosessissa painottuu monesti maakuntakaavoitusta enemmän valmisteluvaiheeseen. Vaihtoehtojen arvioinnissa ja vertailussa sekä yleiskaavan pääperiaatteiden määrittelyssä VAT:lla tai niiden sisältämällä asiakokonaisuuksilla voi olla tärkeä merkitys.

Ehdotusvaiheessa VAT:n merkitys on hyvin samankaltainen kuin maakuntakaavoituksessa, ratkaisujen ”oikeellisuuden” varmistaminen. VAT:sta on tässä mielessä haettu selkänöjää sekä ratkaisuille että muistutuksille ja valituksille.

Yleiskaavoituksen ongelmana voidaan esimerkkienkin kautta nähdä se, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välittömän ja välillisen ohjauksen hahmottaminen ei ole aina yksinkertaista. Useimpien esimerkkien laatimisaikana ei maakuntakaava ollut vielä lainvoimainen, joten maakuntakaavan kautta konkretisoituva välillinen ohjaus ei ollut määritelty. Toisaalta käytännön kaavoituksessa ei valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pitkälinen analysointi tässä mielessä usein ole mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista. Yleiskaavoituksen näkökulmasta ”ylhäältä ohjauksen” voi hahmottaa voimassaolevan maakuntakaavan periaatteina joita valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täydentävät. Selvitykseen liittyneissä haastatteluissa on todettu, että rakentamalla yleiskaavan tavoitteiston pohja VAT:n mukaisesti voidaan varmistaa yleiskaavan tavoitteiden kattavuus. Selkeät ja kohdistettavat tavoitteet on yksinkertaista ottaa huomioon, tällaisia ovat esimerkiksi meluasiat tai pohjaveden suojelutarpeet. Myös tulkinta kestävästä kehityksestä on voitu liittää tavoiteasetteluun VAT:n avulla. Tällä tavoin on muutoin epämääräiseksi

koettua yleiskäsitettä saatu konkretisoitua ja kestävän kehityksen merkitystä havainnollistettua päättäjille ja osallisille. VAT:t ovat edistäneet pyrkimystä kohti eheämpää yhdyskuntarakennetta ja tukevat erityisen hyvin täydennysrakentamiskaavoja.

Toisaalta on nähty haasteelliseksi tulkita yleiskaavoituksessa monesti keskeiseksi nousseen eheytyvän yhdyskuntarakenteen tavoitteen välittymistä kaupunkiseudulla. Keskuskaupungin tai koko seudun näkökulmasta eheyttäminen voi tarkoittaa eri asiaa kuin ympäristökunnissa, ”kukin katsoo asiaa omalta vaaraltaan”. Erilaiset näkemykset ovat joissain tapauksissa johtaneet erilaisiin tulkintoihin siitä, millainen kehitys on yhdyskuntarakennetta eheyttävää. Muutoinkin VAT:a voidaan tulkita eri tavoin eri näkökulmista.

4 Asemakaavaesimerkkejä

4.1

Johdanto

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista asemakaavoituksessa on selvitetty tarkemmin Haminan sataman sekä Raahen keskustan asemakaavojen avulla. Selvitystä varten on myös kerätty aineistoa ja tehty johtopäätöksiä useasta muusta asemakaavasta saaduista kokemuksista.

4.2

Asemakaavaesimerkit

4.2.1

Haminan sataman asemakaava

Haminan sataman asemakaavoituksessa on ollut kyse voimassaolevan asemakaavan muuttamisesta vastaamaan maaliskuussa 2006 hyväksyttyä Haminan yleiskaavaa ja sataman kehittämistarpeita. Yleiskaava ei ollut asemakaavaa laadittaessa vielä lainvoimainen, jolloin seutukaava oli asemakaavoitusta juridisesti ohjaava kaava. Satama-alueen laajuuden ja alueen kehittämisen vaihteellisuuden vuoksi asemakaavan muutosta on viety eteenpäin kolmessa osassa, joiden laatiminen on limittynyt yhtenäiseksi prosessiksi.



Kuva II. Haminan satama.

Haminan sataman asemakaavoitusta koskevat sekä valtakunnallisia liikenneyhteyksiä ja valtakunnallisesti merkittäviä satamia koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä luonnon- että kulttuuriperintöä koskevat erityistavoitteet. Haminan satamalla on huomattava merkitys Suomen kauppamerenkululle. Asemakaavan avulla on mahdollista turvata sataman kehittämisedellytykset kovassa kansainvälisessä kilpailutilanteessa. Toisaalta alueella tai sen lähistöllä sijaitsee harvinaisten tai uhanalaisten kasvien (mm. suolapunka) ja eläinten (mm. liito-orava ja loistosiipiyökkönen) esiintymisalueita ja elinpiirejä. Alueella sijaitsee myös muinaismuistoja ja mahdollisesti hylkyjä.

Asemakaavoituksen aloitusvaiheessa laadittiin kolmelle asemakaavan muutokselle yhteinen osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Aloitusvaiheen viranomaisneuvottelussa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nousivat esille merkittävänä kaavoituksen lähtökohtina. Erityisesti korostettiin nimenomaan sataman kannalta olennaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen tarvetta. Samalla käytiin konkreettista keskustelua aluetta koskevien selvitysten riittävyydestä ja lisäselvitysten tarpeesta. Neuvottelun perusteella OAS:aa täydennettiin tältä osin. Suunnittelun lähtökohdissa mainitaan yhteysverkkojen toimivuuteen ja toimivaan aluerakenteeseen ja sataman kehittämisedellytyksiin liittyvät tavoitteet sekä elinympäristön laatuun, kulttuuri- ja luonnonperintöön sekä virkistyskäyttöön liittyvien arvojen vaaliminen.

Asemakaavoituksen valmisteluvaiheessa ja ehdotusvaiheissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjasivat kaavaluonnoksissa esitettyjä kaavamääräyksiä (Hillonlahtea koskevaan asemakaavan muutokseen osoitettiin yleismääräys, joka edellytti riittävien inventointien tekemistä ennen alueeseen kohdistuvia toimenpiteitä, sekä yhteydenottoa museovirastoon). Osaltaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta esille nousseet luontoarvot ohjasivat myös kaavan aluevarauksia ja jopa kaava-alueen rajausta, jotta voitiin varmistaa, että luontoarvot on mahdollista turvata. Tämän vuoksi asemakaavassa poikettiin asemakaavoituksen pohjaksi laaditusta sataman kehittämissuunnitelmasta. Ehdotusvaiheessa ratkaisuja vielä tarkennettiin tuoreiden lisäselvitysten ja lausuntojen perusteella. Kaavaselvityksessä kuvattiin edellä mainitut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden huomioon ottaminen. Painopiste oli tulevaisuuden muuttuvien kehittämistarpeiden huomioon ottamisen mahdollistavan kaavaratkaisun kyky turvata sataman toimintaedellytykset pitkällä aikavälillä ja muuttuvissa markkinatilanteissa. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei käsitelty kuin aloitusvaiheen viranomaisneuvottelussa.

4.2.2

Raahen kaupungin korttelin 18 asemakaavan muutos

Kortteli sijaitsee Raahen ydinkeskustassa ja kuuluu Raahen ruutukaava-alueeseen. Vanhan Raahen ruutukaava-alueen osa, joka sijaitsee kortteliin 18 rajoittuvan Koulukadun vastakkaisella puolella, on säilynyt yhtenäisenä puukaupunkialueena. Korttelissa 18 on jäljellä vanhaa rakennuskantaa Koulukadun varrella sekä itäisen Kirkkokadun varrella. Korttelin etelä- ja länsireunoille on rakennettu 1970-, 1980- ja 1990-luvuilla liike- ja toimistorakennuksia sekä liike- ja asuinrakennuksia.

Asemakaavan muutoksen tarkoituksena on ollut löytää hallintokorttelin, liikekeskustan ja puutalomiljöön solmukohtaan sopiva asuinpainotteinen kortteliratkaisu, joka osaltaan tukisi keskustan vetovoimaisuutta ja mahdollistaisi korttelin uudisrakentamisen. Voimassa oleva asemakaava oli vuodelta 1967 ja todettu vanhentuneeksi.

Kaavamuutoksessa oli osoitettu korttelin pohjoisen, puutalokeskustaan rajoittuvan osan rakennuksia säilytettäväksi ja korttelin muille osille alueen vanhan rakennuskannan sijaintiin tukeutuvaa uudisrakennusoikeutta.



Kuva 12. Raahen kaupungin kortteli 18 asemakaavan muutos.

Museovirasto valitti kaupunginvaltuuston päätöksestä Oulun hallinto-oikeuteen. Valituksen syynä oli museoviraston kanta, että kaavamuuos ei riittävästi turvaa alueen rakennettuun ympäristöön liittyviä kulttuuriarvoja. Museovirasto katsoi, että myös Kirkkokadun varren rakennukset olisi tullut merkitä kaavassa suojeltaviksi (sr). Uudisrakentamisen rakennusoikeus katsottiin ylimitoitetuksi. Hallinto-oikeus käsitteli asian ja totesi kaupunginvaltuuston päätöksen lainmukaiseksi.

Museovirasto valitti hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksessaan Museovirasto esitti lisäksi mm., että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden nojalla kortteli on osa Vanhan Raahen valtakunnallisesti merkittävää ruutukaava-alueetta, ja että alueen valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriarvojen säilyttäminen edellyttää ko. rakennusten säilyttämistä ja alueen maankäytön sovittamista sen historialliseen kehitykseen, kaupunkirakenteeseen ja kaupunkikuvaan.

Raahen kaupunginhallitus katsoi mm., että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät vahvista Museoviraston "Rakennettu ympäristö, valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt, Museovirasto 16/1993" julkaisussa esitettyjä aluerajauksia, vaan että ne osoitetaan maakuntakaavassa. Kun Pohjois-Pohjanmaan Liitto oli lausunnossaan pitänyt asemakaavan muutosta maakuntakaavan mukaisena, totesi kaupunginhallitus mm. sillä perusteella, että maakuntakaavassa konkretisoidut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet oli työssä otettu huomioon.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen tutkittuaan asian ja pysytti hallinto-oikeuden sekä kaupunginvaltuuston päätöksen. Perustelut liittyivät mm. kaava-alueen sijaintiin Koulukadun eteläpuolella liikekeskustan alueella sekä rajautumiseen vuosina 1984 ja 1986 laadittujen Vanhan Raahen säilyttämiseen tähtäävien asemakaavojen alueen ulkopuolelle. Lisäksi korkein hallinto-oikeus katsoi mm., ettei valituksessa suojeltaviksi esitettyjen rakennusten suojelemiselle ollut riittävästi perusteita.

Muita esimerkkejä asemakaavatasolta

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on viitattu mm. seuraavanlaisissa tapauksissa, jotka ovat liittyneet erityisesti kulttuuriympäristöarvoihin:

- historialliset teollisuusalueet ja niiden käyttötarkoitusten muutokset
 - esimerkkinä Kuopion Raninin kortteli, joka on osa valtakunnallisesti merkittävää kulttuuriympäristöä
 - alueelle on suunniteltu teollisuustoiminnan siirryttyä uusia käyttötarkoituksia, mm. asumista
 - teollisuusrakennusten muuttaminen asuinkäyttöön on vaikeaa muuttamatta olennaisesti rakennusten arkkitehtonisia ja historiallisia ominaisuuksia
 - autopaikkojen sijoittaminen alueelle on ongelmallista

- kulttuurihistoriallisiin ympäristöihin suunniteltu täydennysrakentaminen
 - esimerkkinä Nokian Pitkäniemen sairaala-alue, joka on valtakunnallisesti arvokas kulttuurihistoriallinen ympäristö
 - suunnitellun maankäytön sopeutumista sen historialliseen kehitykseen ei oltu perusteltu riittävästi
 - uudisrakentamisen sijoittamista alueen avoimille peltoaukeille pidettiin museoviraston lausunnossa ongelmallisena

- suunnitellun maankäytön maisemallisten vaikutusten tutkiminen ja huomiointi kaavan ratkaisussa, mm. Lapin matkailualueet
 - esimerkkinä Kilpisjärven Saananjuuren asemakaavaehdotus. Kaava-alue sisältyy valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen.
 - Museovirasto totesi lausunnossaan kaavaehdotuksesta, että kaavassa osoitetun maankäytön ratkaisuja ei oltu arvioitu suhteessa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin
 - lausunnossa todettiin lisäksi, että kaavaan liittyvissä selvityksissä ja itse kaavassa ei ole osattu kiinnittää huomiota maiseman kannalta olennaisiin tekijöihin ja että kaavan vaikutukset alueen erityisiin arvoihin eivät ole hyväksyttävissä, jolloin kaavaehdotus voidaan todeta asemakaavan sisältövaatimusten vastaisiksi.

Kokoavia havaintoja asemakaavoituksesta

Asemakaavoituksessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli ja merkitys on yleensä muita kaavamuotoja vähäisempi. Kuitenkin myös asemakaavoituksessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat nousta jopa keskeisiksi lähtökohdiksi, mikäli asemakaavoituksella ollaan ratkaisemassa valtakunnallisesti merkittäviä kysymyksiä. Viranomaisneuvottelujen tarve on asemakaavoissa sidoksissa kaavojen merkittävyyteen. Vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavoissa ei viranomaisneuvotteluja yleensä järjestetä.

Asemakaavoituksen luonne rakentamista tai yksityiskohtaista maankäyttöä ohjaavana, usein pienialaisena suunnitelmana heijastuu siihen, mitkä tavoitteet asemakaavoitusta erityisesti koskevat. Asemakaavoituksella ei yleensä ole alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteiden kannalta erityistä merkitystä, ei ainakaan silloin, kun asemakaava perustuu voimassaoleviin ja asemakaavan kannalta keskeisten asioiden osalta ajantasaisiin maakunta- ja yleiskaavoihin. Sen sijaan yksityiskohtaista maankäyttöä ja rakentamista koskevat, varsinkin rakennettua ja

luonnonympäristöä sekä kulttuuriperintöä tai maisemaa koskevat tavoitteet saattavat olla yleispiirteistä kaavoitusta konkreettisempia. Tämä johtuu pitkälti siitä, että yleispiirteisessä kaavoituksessa ei vielä oteta sitovasti kantaa suunnitellun maankäytön toteuttamistapaan, kuten rakentamistapaan, rakennusten sijoitteluun, maanpinnan muotoiluun, rakennusten tai rakennelmien korkeuksiin, puuston tai muun kasvillisuuden käsittelyyn. Asemakaavassa ratkaistaan toteuttamisen tavat; rakentamista ja muita toteutustoimenpiteitä ohjataan suoraan. Asemakaavassa ratkaistaan myös rakennussuojelukysymyksiä, joihin usein liittyy valtakunnallisia arvoja.

Asemakaavojen laatiminen on kuitenkin monesti yhdyskuntarakenteen eheyden kannalta olennaista. Näin erityisesti silloin, kun kunnassa ei ole sellaista yleiskaavaa, joka riittävästi ohjaisi kehitystä tai mikäli voimassaoleva yleiskaava on tältä osin puutteellinen tai vanhentunut. Tällöin voi yksittäisten pienialaisten asemakaavojen yhteisvaikutus olla huomattava. On myös otettava huomioon myös se, että asemakaavaratkaisut voivat edellyttää asemakaavatasoa laajempia selvityksiä. Tyypillinen tilanne on asemakaava, jossa varataan aluetta vähittäiskaupan suuryksikölle ja hankkeen vaikutuksia mm. palvelurakenteeseen joudutaan selvittämään yleiskaavatasoisesti. Selvitysten on oltava maakuntatasoisia tapauksissa, joissa alueella ei ole voimassa ylempiasteista kaavaa, jossa maakunnallisia vaikutuksia aiheuttavat suuryksiköt olisi osoitettu ja niiden vaikutukset selvitetty.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käsittely vaikutuksiltaan merkittäviin asemakaavojen laatimisessa vastaa yleispiirteisten kaavojen menettelyjä. Tavoitteita käsitellään erityisesti viranomaisneuvottelujen keskusteluissa. Kaavan laatimisessa painopistealueita ovat tavoitteiden määrittely, selvitystarpeiden määrittäminen, vaihtoehtojen suunnittelu, vaikutusten arviointi ja ratkaisujen perustelut.

Tavanomaisissa vaikutuksiltaan paikallisissa asemakaavoissa ei ole tarvetta erityisesti korostaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

5 Johtopäätökset

5.1

Yleiset johtopäätökset

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat merkityksellisiä kaikilla kaavatasoilla; maakuntakaavoituksessa aina, yleiskaavoituksessa useimmiten ja asemakaavoituksessa monessa tapauksessa.

Tavoitteilla on merkitystä eri kaavatasoilla kunkin kaavatason luonteen mukaisesti.

- 1) Maakuntakaavoituksessa tulevat huomioon otettaviksi lähes kaikki tavoitteet. Erityisesti korostuvat alue- ja yhdyskuntarakenteelliset ja valtakunnallisia verkostoja koskevat kysymykset, mutta myös virkistysalueiden riittävyys, erityisesti seudulliset virkistysalueet ja -yhteydet.
- 2) Yleiskaavoituksessa korostuvat erityisesti yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet ja elinympäristökysymykset sekä luontoon ja maisemaan liittyvät tavoitteet.
- 3) Asemakaavoituksessa korostuvat erityisesti suojeluratkaisut ja rakentamista-
van ohjaaminen.

Käytännössä yksityiskohtaisissakin kaavoissa ratkaistaan usein yleispiirteisille kaavatasoille kuuluvia asioita. Tällöin joudutaan myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhdetta kaavoihin tarkastelemaan laajemmalla perspektiivillä kuin on periaatteessa tarkoitettu. Joissakin kunnissa on tehty koko kuntaa koskevia taustatarkasteluja, mikä helpottaa asioiden tarkastelua yksittäisissä yksityiskohtaisissa kaavoissa.

Tavoitteet koetaan positiivisesti. Ne tuovat kaavoitukseen ja sitä koskevaan keskusteluun paikallista ja maakunnallista tasoa yleisemmän tason. Tavoitteet auttavat suuntaamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin ottaen huomioon valtakunnallisen näkökulman ja ne selventävät sisältövaatimuksia sekä jäsentävät viranomaisneuvotteluja.

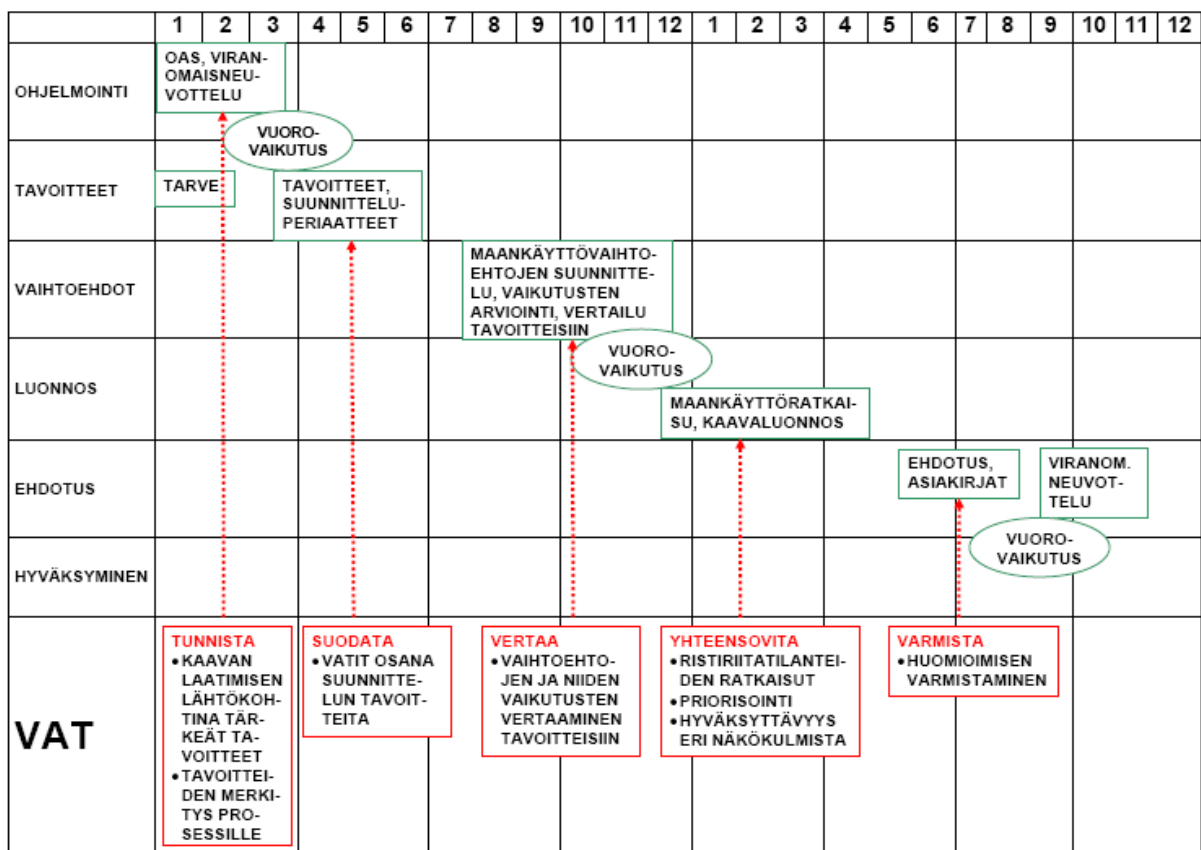
Tavoitteiden avulla on mahdollista parantaa kaavoituksen laatua ja perustella tehtäviä tavoitteiden mukaisia ratkaisuja entistä paremmin esimerkiksi yhdyskuntarakennetta eheyttäessä tai luontoalueita säilytettäessä. Myönteisenä nähdään myös se, että valtion viranomaiset keskittyvät valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen varmistamiseen.

Tavoitteiden soveltamisessa nähdään myös ongelmia, erityisesti kuntakaavoituksessa. Tavoiteasetelman monimutkaisuus yleis- ja erityistavoitteineen sekä epäselväksi koettu merkitys eri kaavatasoilla voivat vaikeuttaa tavoitteiden soveltamista ja huomioon ottamista. Tilannetta on monissa tapauksissa ratkaistu siten, että kaavatasosta riippumatta on tavoitekokonaisuudet yleis- ja erityistavoitteineen käyty tarkistuslistatyypisesti läpi kokonaisuudessaan. Menettely näyttää käytännössä toimivan hyvin, sillä samalla tulee järjestelmällisesti arvioitua eri tavoitekokonaisuuksien merkitystä kyseisen kaavan kannalta ja tunnistettua tärkeimmät tavoitteet.

Tavoitteita käsitellään kaavoitusprosesseissa esimerkkien valossa varsin samantyyppisesti silloin kun kyse on laaja-alaisesta tai vaikutuksiltaan merkittävästä kaavasta. Painopistevaiheita ovat aloitusvaihe ja ehdotusvaihe. Näissä vaiheissa menettelyt ovat hyvinkin systemaattisia ja määrämuotoisia ja niihin on esimerkiksi viranomaisneuvotteluissa muodostunut yhtenäisiä käytäntöjä. Kaavojen valmisteluvaiheissa on sen sijaan suuriakin eroavaisuuksia paitsi tavoitteiden käsittelyssä, myös muissa menettelyissä. Tähän vaikuttaa merkittävästi kaavan tyyppi ja yksilöllinen suunnittelutilanne.

Esimerkkitapausten valossa korostuu tavoitteiden systemaattisen huomioon ottamisen merkitys. Tämä koskee kaikkia kaavaprosessin vaiheita. Kaikkien tarkasteltujen tapausten kohdalla systematiikka ei ollut selkeää tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käsittely oli selkeästi mukana vain joissain osissa kaavaprosessia.

Oheisessa kuvitteellisessa esimerkkikaaviossa on hahmotettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista kaavaprosessin eri vaiheissa. Jokaisella vaiheella on erilainen rooli tavoitteiden konkretisoinnissa. Aloitusvaiheessa tunnistetaan tavoitteiden merkitys ja suodatetaan esille kaavan kannalta olennaiset tavoitteet. Valmisteluvaiheessa verrataan ja yhteensovitetään tavoitteita ja ehdotusvaiheessa vielä varmistetaan tavoitteiden huomioon ottaminen asianmukaisella tavalla.



Kuva 13. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen kaavaprosessissa. Kuvitteellisen kaavaprosessin on ohjelmoitu kestävän noin 2 vuotta aloituksesta hyväksymiseen. Kaavoituksen vaiheet on esitetty vasemmassa sarakkeessa.

Aloitusvaihe (”tunnista ja suodata”)

Haastattelujen sekä käytössä olleen aineiston ja kokemusten perusteella voidaan todeta, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat esillä kaikilla kaavatasoilla viranomaisneuvotteluissa sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelmien sisällössä. Erityisen merkittävää tämä on laaja-alaisissa maakunta- ja yleiskaavoissa.

Asemakaavojen yhteydessä käsitellään monesti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyviä kysymyksiä, vaikka näiden seikkojen yhteydessä eivät VAT:t sinänsä aina nousekaan esille (keskusteluissa ja asiakirjoissa on käsitelty valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyviä kysymyksiä mainitsematta niiden olevan ”VAT-asiaa”).

Kaavaprosessin aloitusvaiheessa on tarpeen tunnistaa kaavan laatimiseen mahdollisesti liittyvät valtakunnalliset intressit ja niiden alueidenkäyttölliset ulottuvuudet. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä ja prioriteetteja suunnittelun lähtökohtina analysoidaan usein osana hankkeen ohjelmointia. Aloitusvaiheen viranomaisneuvottelulla on usein keskeinen merkitys kaavoitustehtävän kannalta merkittävien VAT:n tunnistamisessa. Toisaalta VAT:t toimivat hyvänä muistilistana käytäessä läpi yleisiä kaavan laatimisen lähtökohtia.

Tavoitevaihe on tärkeä varsinkin laaja-alaisissa kaavoissa. ”Suodatus” liittyy kaavan tavoitteiden määrittelyyn. Valtakunnallisten, seudullisten ja paikallisten tavoitteiden yhteensovittamisella luodaan tasapainoiset lähtökohdat maankäytön suunnittelulle. Tavoitteet voivat monesti olla keskenään ristiriitaisia, siksi suunnittelussa korostuu erityisesti tavoitteiden yhteensovittaminen.

Suunnittelun apuvälineeksi on laadittu VAT-taulukkoja, joiden tarkoituksena on varmistaa lähtökohtien tutkimisen kattavuus. Työn kuluessa näistä suodattuvat nimenomaan kyseistä kaavatyötä koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Näihin on integroitu paikalliset ja muut tavoitteet. Taulukoiden avulla on tunnistettu mahdollisia ristiriitoja tavoitteiden välillä.

Valmisteluvaihe (”vertaa ja yhteensovita”)

Kaavan valmisteluvaiheessa laaditaan maankäyttövaihtoehtoja ja/ tai kaavaluonnoksia. Valmisteluvaiheessa on keskeistä löytää kaavan periaateratkaisut. Vaihtoehtojen arvioinnissa ja vertailussa sekä periaateratkaisujen tekemisessä ja yhteensovittamisessa on tärkeää verrata ratkaisuvaihtoehtoja asetettuihin tavoitteisiin. Tässä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat toimia hyvänä ”tarkistuslistana”.

Tämän selvityksen yhteydessä löytyi hyviä esimerkkejä siitä, miten valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita oli hyödynnetty mm. maankäyttövaihtoehtojen ja kaavaluonnosten arvioinnissa sekä ”tarkistuslistana” lisäselvitystarpeiden määrittämisessä sekä selvitysten laatimisessa. Tavoitteet olivat myös omiaan ohjaamaan kaavaratkaisujen kehittymistä valtakunnallisia tavoitteita painottaen (esimerkiksi suojelutavoitteiden esille nouseminen sekä ristiriitaisten tavoitteiden käsitteleminen).

Ehdotusvaihe (”varmistus”)

Ehdotusvaiheessa korostuu ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelun merkitys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa ja huomioon ottamisessa. Viimeistään tässä vaiheessa on kaikilta viranomaistahoilta saatu selkeät kannanotot kaavaratkaisuista, joiden perusteella myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen on mahdollista keskustella selväksi. Esimerkkienkin valossa voidaan sanoa, että valtakunnallisten kysymysten käsittely jo aloitus- ja valmisteluvaiheissa mahdollistaa parhaiten yhteen sovittavat ratkaisut ja ehdotuksen käsittelyn sujumuuden.

Ehdotusvaiheessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on tukea tehtyjen ratkaisujen perusteluja niiden oikeellisuuden varmistamista. Kaava-asiakirjoja täydennetään tämän vaiheen tulosten perusteella.

Osallisten palautteissa vedotaan yhä useammin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Muistutusten, lausuntojen ja valitusten käsittelyssä nousevatkin monesti esille käsitykset erilaisten tavoitteiden yhteensovittamisesta ja tulkintoihin liittyvät erilaiset näkökulmat.

LÄHTEET

- Arvola, Olli (2001). Seutukaavojen arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta. *Ympäristöministeriön moniste 79*. Ympäristöministeriö, Helsinki 2001.
- Puustinen, Sari & Jukka Hirvonen (2005). Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. *Suomen ympäristö 782*. Ympäristöministeriö, Helsinki 2005.
- YM:n oppaat ja kaavoitusaineistot.
- Esimerkkikaava-asiakirjat ja muu niihin liittynyt aineisto.

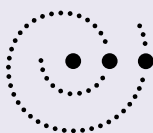
KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto		Julkaisu-aika Joulukuu 2009	
Tekijä(t)	Pasi Rajala			
Julkaisun nimi	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaavoitusprosessin osana Esimerkkejä ja kokemuksia			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 23/2009			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Julkaisun tarkoituksena on tukea valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista kaavoituksessa. Työssä on selvitetty käytännön kokemusten ja esimerkkien avulla sitä, miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon kaavan valmistelussa ja mikä niiden merkitys on eri kaavatasoilla. Esimerkkejä analysoimalla tehdään johtopäätöksiä siitä, miten tavoitteiden toteuttamista on mahdollista edistää ja mitä asioita on tarpeen painottaa kaavoituksen eri vaiheissa. Työhön valittiin tarkempaan tarkasteluun 10 kaavaa, joiden kuvaus ja analysointi pohjautuu kaava-asiakirjoihin ja kaavoittajien haastatteluihin.</p> <p>Esimerkkitapausten valossa korostuu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden systemaattisen tarkastelun tarve osana kaavaprosessia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen edellyttää aloitusvaiheessa kaavahankkeen kannalta keskeisten tavoitteiden tunnistamista ja niiden suodattamista osaksi suunnittelun tavoitteita. Valmisteluvaiheessa kysymys on vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten vertaamisesta tavoitteisiin ja tavoitteiden yhteen sovittamisesta tarkoituksena ratkoa ristiriitatilanteita, priorisoida niitä ja hakea hyväksyttävyyttä eri näkökulmista. Ehdotusvaiheessa vielä varmistetaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen.</p>			
Asiasanat	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kaavoitus, maakuntakaava, yleiskaava, asemakaava			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
		ISBN 978-952-11-3605-4 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	Sivuja 42	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja				
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2009			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelning för den byggda miljön	Datum	December 2009
Författare	Pasi Rajala		
Publikationens titel	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaavoitusprosessin osana Esimerkkejä ja kokemuksia (Riksomfattande mål för områdesanvändningen som del av planeringsprocessen Exempel och erfarenheter)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 23/2009		
Publikationens tema			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>Avsikten med publikationen är att stöda beaktandet av de riksomfattande målen för områdesanvändning i planeringen. I arbetet har man med hjälp av praktiska erfarenheter och exempel utrett hur de riksomfattande målen för områdesanvändning beaktas i beredandet av planen och vad de har för betydelse på olika planläggningsstadier. Genom att analysera exemplen drar man slutsatser om hur förverkligandet av målen kan främjas och vilka saker som behöver framhåvas i de olika skedena av planläggningen. Till arbetet valdes för noggrannare granskning 10 planer, vars beskrivning och analys bygger på plandokumentet och intervjuer med planerarna.</p> <p>I ljuset av exempelfallen betonas behovet av en systematisk granskning av de riksomfattande målen för områdesanvändning som en del av planeringsprocessen. Beaktandet av de riksomfattande målen för områdesanvändning förutsätter att man identifierar vilka mål som är centrala för planen i inledningsskedet och filtrerar in dem i planens mål. I beredningsskedet är det fråga om att jämföra olika alternativ och deras följder med målen och om att foga samman målen för att lösa konfliktsituationer, prioritera målen och skaffa acceptabilitet ur olika synvinklar. Ännu i förslagskedet fastställs att de riksomfattande målen för områdesanvändning beaktas.</p>		
Nyckelord	Riksomfattande mål för områdesanvändning, planering, landskapsplanering, generalplan, stadsplan		
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-3605-4 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 42	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja		
Förläggare			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2009		

Selvityksessä on kartoitettu käytännön kokemusten ja esimerkkien avulla sitä, miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon kaavan valmistelussa ja mikä niiden merkitys on eri kaavatasoilla. Esimerkkejä analysoimalla esitetään johtopäätöksiä siitä, miten tavoitteiden toteuttamista on mahdollista edistää ja mitä seikkoja on tarpeen painottaa kaavoituksen eri vaiheissa.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT