

**VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS  
VALTAKUNNALLISISTA ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEISTA**

**Annettu julkipanon jälkeen Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2000**

**VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS  
VALTAKUNNALLISTEN ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN TARKISTAMISESTA**

**Annettu julkipanon jälkeen Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2008. Tällä päätöksellä valtioneuvosto tarkistaa valtioneuvoston 30 päivänä marraskuuta 2000 tekemää päätöstä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista lukujen 4.2-4.7 sekä 8 ja 9 osalta. Muilta osin valtioneuvoston 30 päivänä marraskuuta 2000 tekemä päätös jää voimaan.**

**1. JOHDANTO**

**2. TAVOITTEIDEN LÄHTÖKOHDAT**

- 2.1 Tavoitteiden oikeusperusta
- 2.2 Tavoitteiden suhde muuhun lainsäädäntöön
- 2.3 Tavoitteiden alueidenkäyttöllinen luonne
- 2.4 Tavoitteiden merkitys kansainvälisten sopimusten toimeenpanossa
- 2.5 Tavoitteiden kytkentä Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivoihin

**3. TAVOITTEIDEN VALMISTELU**

**4. VALTAKUNNALLISET ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET**

- 4.1 Tavoitteiden ryhmittely ja sen perustelut
- 4.2 Toimiva aluerakenne
- 4.3 Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
- 4.4 Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
- 4.5 Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto
- 4.6 Helsingin seudun erityiskysymykset
- 4.7 Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet

**5. TAVOITTEIDEN YMPÄRISTÖ- JA MUUT VAIKUTUKSET**

**6. TAVOITTEIDEN OIKEUSVAIKUTUKSET**

**7. TAVOITTEIDEN TOTEUTTAMINEN JA SEURANTA**

- 7.1 Alueidenkäytön suunnittelu
- 7.2 Valtion viranomaisten toiminta
- 7.3 Toteuttamisen seuranta

**8. PÄÄTÖKSEN VOIMAANTULO JA TOIMEENPANO**

## 1. JOHDANTO

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on osaltaan tukea ja edistää maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden ja laissa määriteltyjen alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista. Keskeisimpiä näistä tavoitteista ovat kestävä kehitys ja hyvä elinympäristö. Tarkoituksena on myös edistää kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten täytäntöönpanoa Suomessa sekä turvata alueidenkäytölliset edellytykset valtakunnallisille hankkeille.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, johon kuuluvat lisäksi maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Maakuntakaavalla ratkaistaan alueidenkäytön maakunnalliset kysymykset. Yleis- ja asemakaavoilla ohjataan kunnan alueidenkäyttöä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki lisäsi oleellisesti kuntien päätösvaltaa kaavoituksessa kuntakaavojen alistamisvelvollisuuden poistuessa. Jälkivalvonnan poistuminen korostaa kaavoituksen ennako-ohjauksen merkitystä. Lain mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus ja vaikuttavuus edellyttää ennalta asetettuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka ohjaavat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua. Tavoitteiden ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteet antavat kaavoituksen ennako-ohjaukselle sisällöllisen perustan valtakunnallisesti merkittävissä alueidenkäytön kysymyksissä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet noudattavat maankäyttö- ja rakennuslain kantavaa ajatusta päätösvalan siirrosta lähelle kansalaisia. Tavoitteissa ilmaistaan valtioneuvoston näkemys valtakunnallisesti merkittävistä alueidenkäytön kysymyksistä, mutta ei oteta kantaa niiden ratkaisemiseen. Tavoitteet tulevat lain hengen mukaisesti konkretisoitaviksi ja ratkaistaviksi maakuntien ja kuntien suunnittelussa sekä valtion eri viranomaisten toiminnassa. Tällöin voidaan ottaa huomioon alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ja tarvittava yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa.

Suomalaisessa yhteiskunnassa meneillään oleva kehitys asettaa alueidenkäytölle merkittäviä haasteita<sup>1</sup>. Niiden ratkaisemiseksi tarvitaan valtakunnallista tavoitteenasettelua.

Kansainvälistyminen kiristää talouselämän kilpailua ja muodostaa eurooppalaisia yritys- ja alueverkostoja. Suomen haasteena on hyödyntää sijaintiaan osana Itämeren aluetta. Maan aluerakenteeseen vaikuttaa ratkaisevasti yhä jatkuva kaupungistuminen asutuksen keskittyessä ja painottuessa Etelä-Suomeen ja rannikolle. Samaan aikaan kaupunkiseutujen ja taajamien reuna-alueet hajautuvat yhä laajemmiksi harvan asutuksen alueiksi. Näillä kehityssuunnilla on pitkäaikaisia vaikutuksia erityisesti elinympäristöön ja talouteen, mutta niitä voidaan hallita alueidenkäytöllä ja alueidenkäytön suunnittelulla.

Väestömäärien ja väestörakenteen muutokset sekä tietoteollisuuden ja palvelualojen murros vaikuttavat yhdyskuntien sisäiseen rakenteeseen. Tällöin korostuvat elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittäminen ja asukkaiden tarpeet, erityisesti asuminen, palvelut, liikkumismahdollisuudet sekä elinympäristön laatu ja turvallisuus. Näiden turvaaminen on tärkeää niin väestömäärän kasvun kuin vähenemisenkin oloissa. Maaseudulla ja muuttotappioalueilla alueidenkäytön erityisenä haasteena on se, että olemassa olevia rakenteita hyödynnetään, elinkeinotoimintaa monipuolistetaan ja väestön hyvinvointi turvataan. Huomiota on kiinnitettävä myös maaseudun kulttuuriympäristöjen säilymiseen, koska niiden luontaisen vaalimisen perustana oleva elinkeinorakenne on muuttumassa.

<sup>1</sup> Valtioneuvoston eduskunnalle antama selonteko valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VNS 2/2000) sisältää perusteellisen kuvauksen alueidenkäytön nykytilasta ja kehitysnäkymistä.

Ympäristökysymysten näkökulmasta alueidenkäytön keskeisimpiä tulevaisuuden haasteita ovat luonnon monimuotoisuuden väheneminen ja ilmastomuutos. Ympäristön jatkuva ja yhä nopeutuva muuttuminen uhkaa eniten luonnon monimuotoisuutta ja rakennettujen kulttuuriympäristöjen säilymistä. Suomen kaltaisessa maassa ilmastomuutoksen hallinnassa on oleellista asutuksen sijoittuminen ja liikenteen päästöjen vähentäminen. Niihin voidaan ratkaisevasti vaikuttaa yhdyskuntarakenteiden kehittämisellä.

Ympäristön laatu sekä yhdyskuntien ja niitä yhdistävien verkostojen toimivuus vaikuttavat keskeisesti suomalaisen yhteiskunnan tulevaan kehitykseen. Alueidenkäytön perushaasteena on kyky varautua erilaisiin muutospaineesiin ja kehityskulkuihin, hallita ja lieventää niistä mahdollisesti aiheutuvia ongelmia sekä luoda edellytyksiä yhteiskunnan halutulle kehitykselle.

## 2. TAVOITTEIDEN LÄHTÖKOHDAT

### 2.1 Tavoitteiden oikeusperusta

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 2 momentin mukaan koskea asioita, joilla on

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

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 3 momentin mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä säädetyt lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetyt alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet. Lain yleisenä tavoitteena on järjestää alueidenkäyttö niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväälle kehitykselle. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät ja syventävät lain yleisiä tavoitteita ja niistä johdettuja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta.

Ekologisesti kestävä kehitys tarkoittaa kestäväää energian ja luonnonvarojen käyttöä, ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn, kestäväää materiaalitaloutta sekä biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä. Taloudellisesti kestävä kehitys edellyttää, että ratkaisujen tulee olla yhtä aikaa sekä taloudellisesti että ekologisesti järkeviä ja tehokkaita. Taloudellinen kestävyys merkitsee kansallisvarallisuuden säilyttämistä ja sen kartuttamisedellytysten luomista. Sosiaalisesti kestävä kehitys edellyttää kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämistä. Kulttuurisen kestävyuden kannalta on tärkeää vaalia kansallisen kulttuuriperinteen alueellisia ominaispiirteitä.

Hyvän elinympäristön tärkeitä ominaisuuksia ovat terveellisyys, turvallisuus, toimivuus ja viihtyisyys. Elinympäristön laadun parantaminen edellyttää näiden vahvistamista niin, että samalla otetaan huomioon tasavertaisesti eri väestöryhmien tarpeet. Mittakaavaltaan inhimillisellä yhdyskuntarakentamisella on oleellinen merkitys luotaessa edellytyksiä hyvälle elinympäristölle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 2 momentin mukaisesti tavoitteita on määritelty kansainvälisesti tai kansallisesti merkittävistä asioista.

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

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

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

## 2.2 Tavoitteiden suhde muuhun lainsäädäntöön

Maankäyttö- ja rakennuslaki on osa ympäristönkäytön ohjausjärjestelmää, johon kuuluu monia muita lakeja. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisimpiä ovat luonnonsuojelulaki, metsälaki, vesilaki, maa-aineslaki, rakennussuojelulaki, muinaismuistolaki ja ympäristönsuojelulaki. Näissä laeissa säädetään muiden tavoitteiden ohella myös suojelusta kyseisellä toimialalla ja asetetaan rajoituksia ympäristön muuttamiselle. Ympäristön suojelusta huolehditaan ensisijaisesti erityislainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja niissä määritellyin keinoin.

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

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

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

## 2.3 Tavoitteiden alueidenkäytöllinen luonne

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on määritelty ainoastaan sellaisista valtakunnallisesti merkittävistä asioista, joihin maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettulla ohjausjärjestelmällä voidaan vaikuttaa. Näin ollen tavoitteet rajautuvat lain soveltamisalan mukaisesti asioihin, jotka koskevat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua. Tavoitteissa ei käsitellä alue-, energia- tai liikennepoliittisia kysymyksiä eikä määritellä niitä koskevia taloudellisia ratkaisuja.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla varaudutaan eräisiin valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin niiden alueidenkäytöllisten tarpeiden osalta, mutta ei muutoin muodosteta kantaa hankkeiden toteuttamiseen. Yksilöimällä tietyt valtakunnallisesti merkittävät hankkeet voidaan varmistaa se, etteivät esimerkiksi yksittäiset kunnat toimillaan estä tai vaikeuta useiden kuntien tai maa-

kuntien alueille ulottuvien yhteys- tai muun perusrakenteen verkostojen rakentamismahdollisuuksia. Tällaiset tavoitteissa yksilöidyt hankkeet toteuttavat valtakunnallisesti merkittävää yhteys- tai muuta tarvetta, mutta niiden toteuttamisen aikataulu, toteuttamistapa tai ylipäättänsä toteuttaminen saattavat olla vielä avoimia.

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

## 2.4 Tavoitteiden merkitys kansainvälisten sopimusten toimeenpanossa

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

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

Suomen kaltaisessa maassa alue- ja yhdyskuntarakenteella on merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hallinnassa. Teollisuuden päästöjen ohella suurimmat päästölähteet ovat rakennusten lämmitys ja liikenne, joihin molempiin voidaan vaikuttaa alueidenkäytön ratkaisuilla. Tavoitteilla pyritään vaikuttamaan energian tehokkaaseen käyttöön, energian säästöön ja uusiutuvien energialähteiden lisääntyvään käyttöön, jotka omalta osaltaan hidastavat ilmastonmuutosta.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) tavoitteena on maapallon ekosysteemien, eläin- ja kasvilajien sekä niiden sisältämien perintötekijöiden monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö. Sopimuksen mukaan monimuotoisuus tulisi kytkeä osaksi yhteiskunnan eri sektoreiden sisäisiä ja niiden välisiä suunnitelmia ja toimintaperiaatteita. Sopimus laajentaa suojelun myös perinteisen luonnonsuojelun ulkopuolelle.

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

Suomea velvoittaa tällä hetkellä kolme kulttuuriympäristön suojelua koskevaa kansainvälistä sopimusta. Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskevan yleissopimuksen (SopS 19/1987) tavoitteena on yhtenäisen ja tehokkaan järjestelmän luominen yleismaailmallisesti arvokkaan kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi. Sopimusosapuolia veloitetaan suojelemaan alueellaan olevat maailmanperintökohteet. Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 10/1992) edellyttää sopimusosapuolilta toimenpiteitä rakennustaiteellisen perinnön suojelemiseksi. Rakennustaiteellinen perintö kattaa kaikki historiallisesti, arkeologisesti, taiteellisesti, tieteellisesti, yhteiskunnallisesti tai teknisesti huomattavan mielenkiintoiset rakennukset ja rakenteet sekä kaupunki ja maaseuturakennusten ryhmät. Eurooppalaisen yleissopimuksen arkeologisen perinnön suojelusta (SopS 26/1995) tarkoituksena on suojella arkeologista perintöä Euroopan maiden yhteisen muistin lähteenä sekä historiallisen ja tieteellisen tutkimuksen välineenä. Sopijapuolet sitoutuvat pyrkimykseen sovittaa yhteen arkeologiset ja maankäytön suunnittelun tarpeet. Suomi allekirjoitti Euroopan maisemasopimuksen 20 päivänä lokakuuta 2000. Se asettaa velvoitteiksi huomioida maisemalliset tekijät lainsäädännössä ja eri tason toimintaohjelmissa, edistää

tietoisuutta maisemallisista arvoista, määritellä ja analysoida maisemia ja hyväksyä niille laatutavoitteita sekä hyväksyä maiseman suojeluun, hoitoon ja suunnitteluun tarpeellisia välineitä. Sopimus tulee voimaan sen jälkeen kun kymmenen valtiota on ratifioinut sen.

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

## **2.5 Tavoitteiden kytkentä Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivoihin**

Suomi on EU:n jäsenmaana hyväksynyt vuonna 1999 Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat (European Spatial Development Perspective, ESDP). ESDP-asiakirja on merkittävä askel EU:n aluesuunnitteluyhteistyössä. Keskustelu suuntaviivoista on lisännyt rajat ylittävää yhteistyötä aluesuunnittelukysymyksissä eri jäsenmaiden välillä. Suuntaviivat eivät sido jäsenmaita, mutta ne ovat luonteeltaan yhteisesti hyväksytyjä aluesuunnittelun periaatteita. Läheisyysperiaatetta noudattaen aluesuunnittelun lopulliset ratkaisut tehdään jäsenmaan suunnittelu- ja hallintojärjestelmän puitteissa.

Lisäksi Suomi on Euroopan neuvoston jäsenmaana hyväksynyt syyskuussa 2000 Euroopan kestäväää aluesuunnittelua ja aluekehitystä edistävät periaatteet (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, GPSDE). Ne ovat linjauksiltaan samansuuntaiset ESDP-asiakirjan kanssa.

ESDP-suuntaviivat on ryhmitelty kolmeen pääryhmään, joita ovat tasapainoisen ja monikeskuksisen kaupunkijärjestelmän luominen sekä kaupungin ja maaseudun välisen suhteen uudistaminen, infrastruktuurin ja tiedon yhdenmukaisen saatavuuden varmistaminen sekä luonnon- ja kulttuuriperinnön järkevä hoito ja suojeleminen.

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

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

ESDP-asiakirjassa todetaan, että aluesuunnittelulla voi olla paikallisella ja alueellisella tasolla tärkeä tehtävä luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä. Lisäksi korostetaan luonnon ja kulttuuriperinnön merkitystä taloudellisen kehityksen perustana. Tärkeänä pidetään myös yhteensovitettujen aluesuunnittelustrategioiden laatimista kulttuurimaisemien vaalimiseksi sekä ympäristöltään herkkien alueiden turvaamiseksi.

Suomalainen yhdyskuntakehitys ja siihen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet ovat pitkälti samantaisia Euroopan unionissa havaittavien yleisten kehityssuuntien kanssa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovatkin sisällöltään ja painotuksiltaan samansuuntaisia ESDP-suuntaviivojen kanssa. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla edistetään osaltaan ESDP-suuntaviivojen toteuttamista Suomessa.

### 3. TAVOITTEIDEN VALMISTELU

Maankäyttö- ja rakennuslain 23 §:n mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu on perustuttava eri tahojen vuorovaikutukseen. Ympäristöministeriö asetti tammikuussa 1999 valmistelutyötä varten yhteistyöryhmän, jossa oli edustus yhdeksästä ministeriöstä, maakuntien liitoista, Suomen Kuntaliitosta ja alueellisista ympäristökeskuksista.

Yhteistyöryhmän apuna toimi seitsemän aihekohtaista teemaryhmää, jotka kartoittivat valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäyttökysymyksiä ja valmistelivat alustavia tavoitteita. Teemaryhmiin oli koottu eri tahojen monipuolinen asiantuntemus.

Valmistelutyön aikana järjestettiin kaksi laajapohjaista sidosryhmäseminaaria, joissa eri tahot toivat näkemyksensä valmistelutyöhön. Erikseen järjestettiin keskustelutilaisuuksia ja neuvotteluja mm. maakuntien liittojen ja alueellisten ympäristökeskusten kanssa. Luonnosvaiheen tekstit olivat varsin aikaisessa vaiheessa myös ympäristöministeriön internet -sivuilla eri tahojen ja yleisön tutustumista ja kommentoimista varten.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan valtioneuvoston päätöksen luonnoksesta pyydettiin lokakuussa 1999 lausunnot 170 taholta ja lausuntoja annettiin 120. Pääosassa lausunnoista valtakunnan tason alueidenkäytön ohjaamista pidettiin tärkeänä ja tarpeellisena osana maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmää. Tarvetta perusteltiin erityisesti nykyisellä yhteiskunnallisella tilanteella: elinkeinoelämän muutoksilla, kaupungistumisella sekä yhtäältä väestön keskittymisellä ja toisaalta taantuvalla kehityksellä. Päätösluonnoksen rakennetta pidettiin yleensä selkeänä. Useimmat tahot pitivät esiin nostettuja asioita valtakunnallisesti merkittävinä ja määriteltyjä tavoitteita pääosin asianmukaisina ja perusteltuina. Useat lausunnoista olivat kuitenkin keskenään ristiriitaisia, mikä kertoo siitä, että eri tahoilla oli erilaisia odotuksia tavoitteiden merkityksestä ja sisällöstä. Lausunnoissa esitettiin myös lukuisia määriä yksittäisiä huomautuksia luonnokseen. Lausunnoissa annettiin tunnustusta avoimelle ja vuorovaikutteiselle valmisteluprosessille.

Lausunnot otettiin huomioon valmisteltaessa alustava ehdotus valtioneuvoston päätökseksi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Kansanedustajille järjestettiin helmikuussa 2000 seminaari, jossa heille esiteltiin alustava päätösehdotus ja varattiin mahdollisuus keskustella siitä. Seminaarissa esitettiin alustavaa ehdotusta koskevien näkemysten ohella tarve tuoda asia eduskunnan keskusteluun selonteon myötä. Selonteon tarvetta perusteltiin myös sillä, että se toisi asian paremmin tunnetuksi.

Valtioneuvosto antoi 26 päivänä toukokuuta 2000 eduskunnalle selonteon valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VNS 2/2000). Kirjelmässään 25 päivänä lokakuuta 2000 (23/2000 vp) valtioneuvostolle eduskunta piti varsin tärkeänä, että valtioneuvosto hyväksyy tavoitteet, jotta uuden lain tarkoittama suunnittelujärjestelmä saadaan tasapainoiseksi kokonaisuudeksi. Eduskunnan mukaan selonteon sisältämä ehdotus valtakunnallisiksi alueidenkäyttötavoitteiksi oli lähtökohdiltaan ja päälinjauksiltaan perusteltu ja ehdotetut tavoitteet vastasivat asiallisesti maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n luetteloa niistä asioista, joista tavoitteita voidaan antaa. Kirjelmässä eduskunta totesi, että eräiltä osin ehdotettuja tavoitteita ja muita valtioneuvoston päätöksen osia on kuitenkin vielä tarpeen selkeyttää. Eduskunnan mukaan jatkovalmistelussa tulisi täsmentää tavoitteiden oikeusvaikutusten kohdentamista, varmistaa, ettei yleis- ja erityistavoitteiden välillä ole päällekkäisyyksiä eikä tavoitteet ole myöskään päällekkäisiä kaavojen sisältövaatimusten tai erityislainsäädännön kanssa, selvittää mahdollisuudet tavoitteiden toteuttamisvastuun tarkempaan kohdentamiseen sekä arvioida vielä ehdotettujen tavoitteiden valtakunnallista merkittävyyttä.

Ehdotettuihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tehtiin selonteon eduskuntakäsittelyn jälkeen eduskunnan kirjelmässään edellyttämiä tarkennuksia ja täsmennyksiä.

Vaikutusten arviointi kytkettiin tavoitteiden valmisteluun alusta lähtien. Tavoitteiden ympäristö- ja muita vaikutuksia selostetaan luvussa 5.

## 4. VALTAKUNNALLISET ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET

### 4.1 Tavoitteiden ryhmittely ja sen perustelut

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ryhmitelty asiasisällön perusteella seuraaviin kokonaisuuksiin:

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

Näistä Helsingin seudun erityiskysymykset sekä luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet sisältävät alueellisesti kohdennettuja tavoitteita, jotka tulee kyseisillä alueilla ottaa huomioon koko maata koskevien tavoitteiden ohella.

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

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

Kulttuuri- ja luonnonperintöä sekä luonnonvaroja koskevilla ratkaisuilla turvataan osaltaan kansallisen luonto- ja kulttuuriperinteen säilyminen ja vaikutetaan ekologiseen kestävyysnäkökulmaan pitkälle tulevaisuuteen. Myös alueiltaan suppeissa kohteissa saattavat mm. rakennushistorialliset arvot taikka historialliseen tapahtumaan, perinteeseen tai kehityskulkuun liittyvät näkökohdat korostaa valtakunnallista merkittävyyttä. Luonnon virkistys- ja matkailukäytön kehittäminen edellyttää entistä enemmän verkostoitumista ja alueiden välistä työnjakoa. Asiaa koskevat ratkaisut ovat tärkeitä niin ekologisen kestävyuden kuin elinkeinotoiminnankin edellytysten kannalta. Rantojenkäytöllä on keskeisenä maankäyttömuotona oleellinen merkitys niin virkistysmahdollisuuksille kuin ranta- luonnon säilymiselle.

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

Helsingin seudun erityiskysymykset koskevat aluetta, jolla asuu lähes viidennes maan väestöstä. Helsingin seudulla on erityisiä ongelmia, joilla on valtakunnallista merkitystä ja joihin tarvitaan alueidenkäytön ratkaisuja. Väestömäärän voimakkaan kasvun seurauksena seudun työssäkäyntialue laajentuu koko ajan ja ulottaa vaikutuksensa useiden maakuntien alueelle. Helsingin seudulla alu-



eidenkäytön ratkaisulla on poikkeuksellisen suuri merkitys koko alueen tulevalle kehitykselle. Ratkaisut vaikuttavat erityisesti alueen ekologiseen kestävyys- ja valtakunnalliseen aluerakenteeseen, mutta myös koko maan kansainväliseen kilpailukykyyn.

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

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua ohjaavien vaikutusten perusteella yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet ovat luonteeltaan alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua koskevia periaatteellisia linjauksia. Sen sijaan erityistavoitteet ovat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua koskevia velvoitteita. Erityistavoitteilla varaudutaan myös eräisiin valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin niiden alueidenkäytöllisten edellytysten perusteella. Yleis- ja erityistavoitteiden oikeusvaikutukset selostetaan luvussa 6.

## 4.2 Toimiva aluerakenne (13.11.2008)

### Yleistavoitteet

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

Aluerakennetta kehitetään monikeskuksisena ja verkottuvana sekä hyviin liikenneyhteyksiin perustuvana kokonaisuutena. Toimivan aluerakenteen runkona kehitetään Helsingin seutua, maakuntakeskuksia sekä kaupunkiseutujen ja maaseudun keskusten muodostamaa verkostoa. Eteläisessä Suomessa aluerakenne perustuu erityisesti Helsingin ja alueen muiden kaupunkikeskusten välisiin raideliikenneyhteyksiin.

Alueidenkäytöllä edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkoston kehittämistä. Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla ja taantuvilla alueilla kiinnitetään alueidenkäytössä huomiota jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen sekä elinkeinotoiminnan ja muun toimintapohjan monipuolistamiseen. Alueidenkäytössä otetaan huomioon haja-asutukseen ja yksittäistoimintoihin perustuvat elinkeinot sekä maaseudun tarve saada uusia pysyviä asukkaita.

### Erityistavoitteet

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

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

Maakunnan suunnittelussa on mahdollisuuksien mukaan selvitettävä ja edistettävä alueidenkäytön järjestämistä raja-alueilla. Samalla tulee kiinnittää huomiota alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen sekä elinkeinotoiminnan tarpeiden ja ympäristöarvojen yhteensovittamiseen.

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

### 4.3 Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu (13.11.2008)

#### Yleistavoitteet

Alueidenkäytöllä edistetään yhdyskuntien ja elinympäristöjen ekologista, taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kestävyyttä. Olemassa olevia yhdyskuntarakenteita hyödynnetään sekä eheytetään kaupunkiseutuja ja taajamia. Taajamia eheyttäessä parannetaan elinympäristön laatua.

Yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen. Liikenneturvallisuutta sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä parannetaan.

Alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä osoittamalla elinkeinotoiminnalle riittävästi sijoittumismahdollisuuksia olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta hyödyntäen. Runsaasti henkilöliikennettä aiheuttavat elinkeinoelämän toiminnot suunnataan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisään tai muutoin hyvien joukkoliikenneyhteyksien äärelle.

Kaupunkiseutujen työssäkäyntialueilla varmistetaan alueidenkäytölliset edellytykset asuntorakentamiselle ja sen tarkoituksenmukaiselle sijoittumiselle sekä hyvälle elinympäristölle.

Kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuuksina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin. Keskuksia ja erityisesti niiden keskusta-alueita kehitetään monipuolisina palvelujen, asumisen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueina.

Alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen.

Alueidenkäytön suunnittelussa olemassa olevat tai odotettavissa olevat ympäristöhaitat ja poikkeukselliset luonnonolot tunnistetaan ja niiden vaikutuksia ehkäistään. Alueidenkäytössä luodaan edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiselle.

#### Erityistavoitteet

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

Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseuduilla on varmistettava henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä. Kaupunkiseuduilla on

myös varmistettava palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä selvítettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen.

Alueidenkäytön suunnittelulla on huolehdittava, että asunto- ja työpaikkarakentamiseen on tarjolla riittävästi tonttimaata.

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

Alueidenkäytön suunnittelussa on maaseudun asutusta sekä matkailu- ja muita vapaa-ajan toimintoja suunnattava tukemaan maaseudun taajamia ja kyläverkostoa sekä infrastruktuuria.

Alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämistä sekä luotava edellytykset hyvälle taajamakuvalle. Taajamia kehitettäessä on huolehdittava siitä, että viheralueista muodostuu yhtenäisiä kokonaisuuksia.

Alueidenkäytössä on varattava riittävät alueet jalankulun ja pyöräilyn verkostojen varten sekä edistettävä verkostojen jatkuvuutta, turvallisuutta ja laatua.

Alueidenkäytössä on otettava huomioon viranomaisten selvitysten mukaiset tulva-vaara-alueet ja pyrittävä ehkäisemään tulviin liittyvät riskit. Alueidenkäytön suunnittelussa uutta rakentamista ei tule sijoittaa tulvavaara-alueille. Tästä voidaan poiketa vain, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen osoitetaan, että tulvariskit pystytään hallitsemaan ja että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista. Alueidenkäytön suunnittelussa on tarvittaessa osoitettava korvaavat alueidenkäyttöratkaisut yhdyskuntien toimivuuden kannalta erityisen tärkeille toiminnoille, joihin liittyy huomattavia ympäristö- tai henkilövahinkoriskejä.

Yleis- ja asemakaavoituksessa on varauduttava lisääntyviin myrskyihin, rankkasateisiin ja taajamatulviin.

Haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille on jätettävä riittävän suuri etäisyys. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja niitä palvelevat kemikaaliratapihat on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon alueen maa- ja kallioperän soveltuvuus suunniteltuun käyttöön. Pilaantuneen maa-alueen puhdistustarve on selvitettävä ennen ryhtymistä kaavan toteuttamistoimiin.

Alueidenkäytössä on ehkäistävä melusta, tärinästä ja ilman epäpuhtauksista aiheutuva haittaa ja pyrittävä vähentämään jo olemassa olevia haittoja. Uusia asuinalueita tai muita melulle herkkiä toimintoja ei tule sijoittaa melualueille varmistamatta riittävää meluntorjuntaa.

Maakuntakaavoituksessa on osoitettava jätteenkäsittelylaitoksille alueet siten, että pääosin kaikki syntyvä jäte voidaan hyödyntää tai käsitellä valtakunnallisesti tai alueellisesti tarkoituksenmukaisesti, tarvittaessa ylimaakunnallisena yhteistyönä.

Alueidenkäytössä tulee edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energialähteiden ja kaukolämmön käyttöedellytyksiä.

Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava terveellisen ja hyvälaatuisen veden riittävä saanti ja se, että taajamien alueelliset vesihuoltoratkaisut voidaan toteuttaa. Lisäksi alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon jätevesihaittojen ehkäisy.

#### 4.4 Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat (13.11.2008)

##### Yleistavoitteet

Alueidenkäytöllä edistetään kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön sekä niiden alueellisesti vaihtelevan luonteen säilymistä.

Alueidenkäytöllä edistetään elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden sekä tarpeen mukaan niiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välillä edistetään.

Alueidenkäytöllä edistetään luonnon virkistyskäyttöä sekä luonto- ja kulttuurimatkailua parantamalla moninaiskäytön edellytyksiä. Suojelualueverkoston ja arvokkaiden maisema-alueiden ekologisesti kestävää hyödyntämistä edistetään virkistyskäytössä, matkailun tukialueina sekä niiden lähialueiden matkailun kehittämisessä suojelutavoitteita vaarantamatta. Alueidenkäytössä edistetään kyseiseen tarkoitukseen osoitetujen hiljaisten alueiden säilymistä.

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

Alueidenkäytössä edistetään vesien hyvän tilan saavuttamista ja ylläpitämistä.

##### Erityistavoitteet

Alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit<sup>2</sup> otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Maakuntakaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Näillä alueilla alueidenkäytön on sovelluttava niiden historialliseen kehitykseen.

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

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

Maakuntakaavoituksessa on luotava alueidenkäytölliset edellytykset ylikunnallisesti merkittävien virkistyskäytön reitistöjen ja verkostojen muodostamiselle. Maakuntakaavoituksella ja yleiskaavoituksella on luotava alueidenkäytölliset edellytykset seu-

<sup>2</sup> Näillä tarkoitetaan kulttuuriympäristöä ja luonnonperintöä koskevia viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun. Tätä päätöstä tehtäessä ovat olemassa seuraavat inventoinnit: Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, mietintö 66/1992), Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009) ja Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983).

dullisten virkistysalueiden muodostamiselle erityisesti Etelä-Suomessa ja suurilla kaupunkiseuduilla.

Maakunnan suunnittelussa on tuettava matkailukeskusten ja -alueiden verkottumista sekä vapaa-ajan käytön vyöhykkeiden kehittämistä niin, että muodostuu toimivia palvelukokonaisuuksia. Ensisijaisesti on kehitettävä olemassa olevia matkailukeskuksia ja -alueita. Alueidenkäytön suunnittelussa matkailualueita tulee eheyttää ja osoittaa matkailun kehittämiseksi riittävät alueet.

Alueidenkäytön suunnittelussa rantaan tukeutuva loma-asutus on suunniteltava siten, että turvataan luontoarvoiltaan arvokkaiden ranta-alueiden säilyminen sekä loma-asumisen viihtyisyys.

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

Alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumisen ja muuttamisriskejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan.

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.

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

#### **4.5 Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto (13.11.2008)**

##### **Yleistavoitteet**

Liikennejärjestelmiä suunnitellaan ja kehitetään kokonaisuuksina, jotka käsittävät eri liikennemuodot ja palvelevat sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Liikennejärjestelmä ja alueidenkäyttö sovitetaan yhteen siten, että vähennetään henkilöautoliikenteen tarvetta ja parannetaan ympäristöä vähän kuormittavien liikennemuotojen käyttöedellytyksiä. Erityistä huomiota kiinnitetään lisäksi liikenneturvallisuuden parantamiseen.

Tarvittaviin liikenneyhteyksiin varaudutaan kehittämällä ensisijaisesti olemassa olevia pääliikenneyhteyksiä ja -verkostoja.

Alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia.

##### **Erityistavoitteet**

Alueidenkäytössä on turvattava olemassa olevien valtakunnallisesti merkittävien ratojen, maanteiden ja vesiväylien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä valtakunnallisesti merkittävien satamien ja lentoasemien sekä rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet.

Alueidenkäytön suunnittelussa on säilytettävä mahdollisuudet toteuttaa moottoriväylä välillä Helsinki–Vaalimaa, uudet rautatieyhteydet Helsingistä Turun ja Pietarin suuntiin sekä muita valtakunnallisesti merkittäviä väyliä. Alueidenkäytön suunnittelussa on lisäksi turvattava vesiliikenteen yhteysmahdollisuudet Saimaan vesistöä Suomenlahteen. Alueidenkäytön suunnittelussa on osoitettava sijaintipaikka Helsingin seudun lentokentälle tätä koskeviin selvityksiin ja vaikutusarviointeihin perustuen.

Alueidenkäytössä on edistettävä matka- ja kuljetusketjujen toimivuutta ja turvattava edellytykset julkiselle liikenteelle sekä eri liikennemuotojen yhteistyön kehittämiseksi. Alueidenkäytön suunnittelussa on varattava riittävät alueet tavara- ja henkilöliikenteen terminaalien ja matkakeskusten toimintaa ja kehittämistä varten. Nopean liikenteen junaratayhteyksiä toteutettaessa on huolehdittava lähi- ja taajamaliikenteen toimintaedellytyksistä.

Lentoasemien ympäristön maankäytössä tulee ottaa huomioon lentoliikenteen turvallisuuteen liittyvät tekijät, erityisesti lentoesteiden korkeusrajoitukset, sekä lentomelun aiheuttamat rajoitukset. Uusia lentoasemia suunniteltaessa ja olemassa olevia kehitettäessä tulee ottaa huomioon asutus ja muut melulle herkäät toiminnot. Alueidenkäytössä on turvattava lentoliikenteen nykyisten varalaskupaikkojen ja lennonvarmistusjärjestelmien kehittämismahdollisuudet sekä sotilasilmailun tarpeet.

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

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

Alueidenkäytössä tulee varautua uusiutuvia ja jäteperäisiä polttoaineita käyttävien energialaitosten ja niiden logististen ratkaisujen aluetarpeisiin osana alueen energia- ja jätehuoltoa.

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

Alueidenkäytössä on varmistettava ydinvoimaloiden edellyttämät suojavyöhykkeet sekä varauduttava ydinjätteen loppusijoitukseen.

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

Edellä mainittuja yhteys- ja energiaverkostoja koskevassa alueidenkäytössä ja alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon sään ääri-ilmiöiden ja tulvien riskit, ympäröivä maankäyttö ja sen kehittämistarpeet sekä lähiympäristö, erityisesti asutus, arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet ja -alueet sekä maiseman erityispiirteet.

#### **4.6 Helsingin seudun erityiskysymykset (13.11.2008)**

Yleistavoitteet

Helsingin seutua kehitetään kansainvälisesti kilpailukykyisenä valtakunnallisena pääkeskuksena luomalla edellytykset riittävälle ja monipuoliselle asunto- ja työpaikkarakentamiselle, toimivalle liikennejärjestelmälle sekä hyvälle elinympäristölle.

Helsingin seudulla edistetään joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvaa ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta. Seudun keskuksia vahvistetaan asunto-, työpaikka- ja palvelukeskuksina.

#### Erityistavoitteet

Riittävän asuntotuotannon turvaamiseksi on alueidenkäytössä varmistettava tonttimaan riittävyys.

Alueidenkäytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Alueidenkäytön mitoituksella tulee parantaa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja hyödyntämismahdollisuuksia. Alueidenkäytössä tulee ehkäistä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajarakentamista. Alueidenkäytön suunnittelulla tuetaan olemassa olevaa kyläverkostoa ohjaamalla rakentamista kylien yhteyteen.

Uusien asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueiden käyttöönotto ja jo olevien alueiden huomattava täydennysrakentaminen tulee ajoittaa siten, että mahdollisuudet joukkoliikenteen hyödyntämiseen varmistetaan.

Helsingin seudun liikennejärjestelmää tulee kehittää koko seudun kattavan liikennejärjestelmäsuunnitelman avulla siten, että se hillitsee ilmastonmuutosta sekä tukee yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja riittävän asuntotuotannon järjestämistä.

Alueidenkäytössä on turvattava edellytykset metroverkoston laajentumiselle länteen ja itään. Alueidenkäytön suunnittelussa tulee varautua raideliikenteen laajentamiseen yhdyskuntarakentamisen ja asuntotuotannon niin edellyttäessä. Alueidenkäytössä on turvattava Helsinki-Vantaan lentoaseman kytkeminen osaksi raideliikenneverkostoa. Raideliikenneverkostoa laajennettaessa on otettava huomioon ympäröivä alueidenkäyttö ja lähiympäristö, erityisesti asutus, arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet sekä maiseman erityispiirteet.

Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava väestön tarpeiden edellyttämät ylikunnalliseen virkistyskäyttöön soveltuvat, riittävän laajat ja vetovoimaiset alueet sekä niitä yhdistävän viheralueverkoston jatkuvuus.

#### **4.7 Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet (13.11.2008)**

##### Yleistavoitteet

Alueidenkäytöllä edistetään rannikkoalueen, Lapin tunturialueiden ja Vuoksen vesistöalueen säilymistä luonto- ja kulttuuriarvojen kannalta erityisen merkittävänä aluekokonaisuuksina. Samalla varmistetaan, että asumisen ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytykset säilyvät. Alueiden erityispiirteet tunnistetaan ja alueidenkäyttö sovitetaan mahdollisimman tasapainoisesti yhteen poikkeuksellisten luonnonolojen, luonnon kestokyvyn ja kulttuuriarvojen turvaamiseksi. Samalla tuetaan luonnonoloihin sopeutuneiden omaleimaisten kylä- ja kulttuuriympäristöjen säilymistä ehyinä.

Saaristomerellä kiinnitetään huomiota alueen jakaantumiseen rannikko-, väli- ja ulkosaaristoon sekä niiden luonnon, kulttuuriympäristöjen ja asutuksen ominaispiirteiden säilymiseen. Samalla otetaan huomioon elinkeinoelämän ja pysyvän asutuksen

tarpeet. Saaristomerellä turvataan kulttuurimaiseman kannalta merkittävien alueiden ja riittävän laajojen rakentamattomien alueiden säilyminen.

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

Saamelaiden kotiseutualueen alueidenkäytössä otetaan huomioon saamelaisille alkuperäiskansana kuuluva oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan saamelaiden perinteisten elinkeinojen kehittämisedellytysten turvaamiseksi. Poronhoitoalueella turvataan poronhoidon alueidenkäytölliset edellytykset.

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

## 5. TAVOITTEIDEN YMPÄRISTÖ- JA MUUT VAIKUTUKSET

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa on niiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvitettävä ja arvioitava riittävässä määrin. Arvioinnin tavoitteena on ollut tuottaa tietoa tavoitteiden ympäristö-, talous- ja sosiaalisista vaikutuksista tavoitteiden valmistelun, päätöksenteon ja toteuttamisen tueksi. Arvioinnin tulokset on koottu arviointiraporttiin. Arvioinnista vastasi ulkopuolinen konsultti, joka myös avusti vuorovaikutuksen järjestämisessä valmistelun aikana.

Vaikutusten arviointi kytkettiin tavoitteiden valmisteluun alusta lähtien. Näin arviointi on osaltaan vaikuttanut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden muovautumiseen. Arviointityöhön osallistuivat teemaryhmissä mukana olleet henkilöt, muita asiantuntijoita sekä sidosryhmien edustajia. Yhteistyömuotoina käytettiin työpajoja, palauteseminaareja, haastatteluja ja kirjallista kommentointia. Arvioinnin välitulokset olivat valmistelijoiden käytettävissä valmistelun varhaisvaiheesta lähtien. Välitulostus oli lausunnonantajien käytettävissä ja yhteenveto vaikutuksista sisältyi valtioneuvoston selontekoon. Arviointityöstä välitettiin tietoa myös ympäristöministeriön internetsivujen kautta.

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

### **Vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen**

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

Monet tavoitteista vaikuttavat yhdyskuntarakennetta eheyttävästi taajamissa ja kylissä, erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla. Eheytyksen myötä yhdyskuntarakenteen toimivuus ja taloudellisuus



paranee. Yhteysverkostojen kehittäminen saattaa kuitenkin vaikuttaa yhdyskuntarakennetta hajauttavasti

Kyliä ja maaseudun muiden keskusten tukeminen saattaa parantaa ympäröivien haja-asutusalueiden kehitysedellytyksiä.

### **Vaikutukset liikenteeseen ja yhdyskuntahuoltoon**

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

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

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

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

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

### **Vaikutukset luonnonvaroihin ja luontoon**

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

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

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

### **Vaikutukset maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön**

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

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

### **Vaikutukset ihmisiin ja yhteisöihin**

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

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

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

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

### **Vaikutukset talouteen ja elinkeinoihin**

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

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

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

Yhdyskuntien eheytyminen parantaa palveluelinkeinojen toimintaedellytyksiä ja kannattavuutta eheytyvillä alueilla. Tavoitteet vahvistavat keskustojen asemaa liikepaikkoina ja mahdollisesti lähi-kaupan toimintaedellytyksiä. Mikäli maaseudun väestöpohja säilyy ja kaupunkilaisten matkailu lisääntyy, palvelujen tuottamisedellytykset maaseutualueilla lisääntyvät. Mikäli tavoitteiden takia

uusien kaupan suuryksiköiden perustaminen vaikeutuu, isoihin yksiköihin perustuvan kaupan toimintaedellytykset saattavat joissakin tapauksissa heikentyä.

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

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

### **Vaikutukset suunnitteluun ja päätöksentekoon**

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

### **Tavoitteiden toteutuminen tukee kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden noudattamista.**

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

### **Haitallisten vaikutusten lieventäminen ja vaikutusten seuranta**

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

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

## **6. TAVOITTEIDEN OIKEUSVAIKUTUKSET**

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:ssä.

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

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

Valtioneuvosto katsoo, että se voi antaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita rajoitetummilla oikeusvaikutuksilla kuin mihin maankäyttö- ja rakennuslaki antaa valtuutuksen.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua ohjaavien vaikutusten perusteella jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin.

Yleistavoitteisiin on tarkoitettu sovellettavaksi lain 24§:n 2 momentissa määriteltyjä, alueidenkäytön suunnittelua koskevia oikeusvaikutuksia vain yleispiirteisen kaavoituksen osalta. Yleistavoitteita ei siten ole tarkoitettu käytettäväksi asemakaavojen eikä rakentamista ja maankäyttöä tietyllä alueella suoraan ohjaavien yleiskaavojen sisällön oikeudelliseen arviointiin.

Erityistavoitteisiin on tarkoitettu sovellettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentissa määriteltyjä, alueidenkäytön suunnittelua koskevia oikeusvaikutuksia kaikkien kaavojen osalta, mikäli tavoitetta ei ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavatasoa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä on erikseen maakuntakaavan sisältövaatimuksena korostettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista.

Huomattava osa tavoitteista on kohdennettu koskemaan maakunnan suunnittelua tai maakuntakaavoitusta. Näillä tavoitteilla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta kuntakaavoitukseen ennen kuin ne ovat tulleet otetuiksi huomioon maakuntakaavoituksessa. Tämän jälkeen ne tulee ottaa huomioon kuntien kaavoituksessa maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n mukaisesti.

Saman periaatteen mukaisesti myöskään tavoitteilla, jotka on kohdennettu koskemaan yleiskaavoitusta ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta asemakaavoitukseen ennen kuin ne ovat tulleet otetuiksi huomioon yleiskaavoituksessa.

## **7. TAVOITTEIDEN TOTEUTTAMINEN JA SEURANTA**

### **7.1 Alueidenkäytön suunnittelu**

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista edistetään kaavoituksen ja valtion viranomaistoiminnan keinoin. Maakunta- ja kuntatason kaavoituksessa tavoitteet konkretisoidaan ottamalla huomioon kunkin alueen erityispiirteet ja huolehtimalla yhteensovittamisesta alueellisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Maakunnan suunnittelu, erityisesti maakuntakaavoitus on ensisijainen suunnittelumuoto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnissa. Maakuntakaavassa tavoitteet voidaan ja tulee sovittaa yhteen niin maakunnallisten kuin paikallistenkin tavoitteiden kanssa.

Tavoitteiden luonteen ja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuuden sekä valtion ympäristöhallinnon tehokkaan ohjauksen kannalta on tarkoituksenmukaista, että tavoitteet täsmentyvät pääosin jo maakuntatasolla alueidenkäytön suunnitteluperiaatteiksi ja aluevarauksiksi. Tämän jälkeen ne vaikuttavat maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta kuntien alueidenkäytön suunnitteluun.

Tavoitteiden edistämisen kannalta on välttämätöntä, että maakuntien liitot huolehtivat maakuntakaavan ajantasaisuuden arvioinnista ja maakuntakaavan ajantasallapidosta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maakuntien liitot kohdistavat maakuntakaavoitukseen riittävät voimavarat. Maakuntakaavan ajantasaisuutta on erityisesti arvioitava sen jälkeen, kun valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ensimmäisen kerran annettu ja aina kun niitä uusitaan. Tavoitteiden toteuttamisen edis-

tämiseksi maakuntien liittojen tulisi myös tehostaa keskinäistä yhteistyötään alueidenkäyttöasioissa. Kysymys ei ole vain maankäytön yhteensovittamisesta välittömästi maakuntien raja-alueilla vaan laajemman kokonaisnäkemyksen tarpeesta aluerakenteen ja yhteysverkostojen sekä muun alueidenkäytön kehittämisessä.

Maakuntataso on luonteva tavoitteiden konkretisoimisessa myös sen vuoksi, että maakuntakaavoituksen ohella maakuntien liitoilla on vastuu aluekehitystehtävistä. Maakuntakaavoitusta ja aluekehittämisohjelmia yhdistävänä ja ohjaavana linkkinä toimii maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntasuunnitelma, jossa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Siinä voidaan esittää maakunnan aluerakennetta ja alueidenkäyttöä koskevia linjauksia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisen kannalta on tärkeää, että jo maakuntasuunnitelmassa aluerakenne ja alueidenkäyttö kytetään osaksi muuta maakunnan kehitystä ja otetaan huomioon valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa esitetyt näkökulmat.

Pääsääntöisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät kuntien alueidenkäytön suunnitteluun maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta sen jälkeen, kun tavoitteet on asianmukaisesti konkretisoitu maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavassa tavoitteet otetaan huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisellä kaavana edellyttää. Osa tavoitteista on luonteeltaan sellaisia, etteivät ne aina sovellu käsiteltäväksi maakuntakaavan tasolla. Tällaisia ovat esimerkiksi eräät elinympäristön laatuun liittyvät tavoitteet. On myös tilanteita, joissa alueidenkäyttöä tai alueidenkäytön suunnittelua koskevia tavoitteita ei ole vielä konkretisoitu maakuntakaavoituksessa. Tällöin tavoitteet otetaan huomioon suoraan kuntien kaavoituksessa.

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

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

## **7.2 Valtion viranomaisten toiminta**

Aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta keskeisiä suunnitelmia valmistellaan ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtionhallinnossa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on sovittaa yhteen valtionhallinnon eri sektoreiden keskeisimmät alueidenkäyttöön liittyvät tavoitteet ja tarpeet yhteiseksi valtakunnalliseksi näkemykseksi.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on valtion viranomaisten toiminnassa otettava huomioon ja edistettävä niiden toteuttamista. Tämä koskee sekä keskus- että aluehallintotasolla tehtäviä ohjelmia, suunnitelmia ja muita politiikkatason linjauksia samoin kuin konkreettisia alueidenkäyttöön vaikuttavia toimenpiteitä. Valtion viranomaisten tulee hakea omassa toiminnassaan sellaisia ratkaisuja, joilla edistetään tavoitteiden toteutumista. Toisaalta valtion viranomaisten on pidättäydyttävä sellaisista toimenpiteistä, joilla vaikeutetaan tavoitteiden toteutumista.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtion viranomaisten on myös arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta. Arviointi on tärkeä erityisesti eri sektoreiden keskeisiä suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa.

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

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

### **7.3 Toteuttamisen seuranta**

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

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

Ympäristöministeriö on käynnistänyt maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurannan eri tahojen yhteistyönä. Tässä yhteydessä tarkastellaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista ja toimivuutta osana maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmää.

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

## **8. PÄÄTÖKSEN VOIMAANTULO JA TOIMEENPANO (13.11.2008)**

Tämä päätös tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2009.

Tämän päätöksen voimaan tullessa valmisteilla oleva kaava voidaan hyväksyä tämän päätöksen estämättä 31 päivään elokuuta 2009 mennessä, mikäli kaavaehdotus on asetettu julkisesti nähtäville ennen tämän päätöksen voimaan tuloa.

Tämän päätöksen voimaan tullessa valmisteltavana oleva muu päätös tai toimenpide voidaan tämän päätöksen estämättä tehdä 31 päivään elokuuta 2009 mennessä.

Ympäristöministeriön tulee edistää, ohjata ja seurata päätöksen toimeenpanoa eri viranomaisten toiminnassa ja alueidenkäytön suunnittelussa.

Ympäristöministeriön tulee viimeistään viiden vuoden kuluessa päätöksen voimaantulosta arvioida päätökseen sisältyvien, alueidenkäytöllistä varautumista edellyttävien yksilöityjen hankkeiden ajantasaisuus yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa. Muilta osin päätöksen ajantasaisuutta on arvioitava tarpeen mukaan. Arviointien perusteella ympäristöministeriön on tarpeen vaatiessa huolehdittava päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi. Ajantasaisuuden ohella tavoitteiden tarkistustarvetta tulee arvioida niiden soveltamisessa mahdollisesti havaittujen ongelmien perusteella. Tavoitteiden tarkistukset on valmistettava maankäyttö- ja raken-

nuslain 23 §:n mukaisesti vuorovaikutuksessa eri tahojen kanssa ja eduskunnalle on varattava mahdollisuus tarkistusten käsittelyyn.

## **9. Muutoksenhaku (13.11.2008)**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on tämän päätöksen liitteenä.

Asuntonministeri Jan Vapaavuori

Aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski