



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Tulevaisuuden maakuntakaava – maakuntakaavoituksen nykytila ja kehittämistarpeita

Tulevaisuuden maakuntakaava – maakuntakaavoituksen nykytila ja kehittämistarpeita

Juha Riihiranta, Jarkko Kukkola, Iris Broman, Laura Jalonen, Vilma Vuori,
Juho Renvall, Meri Lampinen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-361-058-3

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Tulevaisuuden maakuntakaava – maakuntakaavoituksen nykytila ja kehittämistarpeita

Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:46		Teema	Rakennettu ympäristö
Julkaisija	Ympäristöministeriö		
Tekijä/t Kieli	Juha Riihiranta, Jarkko Kukkola, Iris Broman, Laura Jalonen, Vilma Vuori, Juho Renvall, Meri Lampinen suomi	Sivumäärä	91

Tiivistelmä

Tulevaisuuden maakuntakaava -hankkeen tavoitteena on ollut palvella maakuntien liittojen ja ympäristöministeriön yhteistä maakuntakaavoituksen kehittämistyötä ja sitä koskevaa vuoropuhelua keskeisten sidosryhmien kanssa.

Hankkeen ensimmäisessä osassa kartoitettiin maakuntakaavoituksen keskeisiä piirteitä sekä maakuntakaavoituksessa tapahtuneita muutoksia ja niiden syitä maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana. Tässä yhteydessä keskityttiin ensisijaisesti kaavojen sisällöllisiin ja esitystapaan liittyviin asioihin. Pääasiallisena työmenetelmänä käytettiin maakuntakaavoituksen laadullista arviointia kirjallisten kaava-aineistojen perusteella. Arvioinnin tueksi toteutettiin sidosryhmille verkkokysely ja työpaja.

Hankkeen toisessa osassa kartoitettiin maakuntakaavoitukseen liittyviä kehittämistarpeita. Niitä on tunnistettu niin maakuntakaavan sisältökysymysten, kaavaprosessin kuin lainsäädännönkin osalta työpajatyöskentelyn ja keskeisille sidosryhmille suunnattujen ryhmähaastatteluiden avulla.

Tähän raporttiin on koottu keskeiset havainnot maakuntakaavoituksen kehityksestä, nykytilasta ja kehittämistarpeista. Tuloksia tullaan hyödyntämään alueidenkäyttölain valmistelussa ja maakuntakaavoituksen muussa kehittämisessä.

Asiasanat alueidenkäyttö, maakuntakaavoitus, maankäyttö- ja rakennuslaki, viranomaisyhteistyö

ISBN PDF 978-952-361-058-3 **ISSN PDF** 2490-1024

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-058-3>

Framtidens landskapsplan - nuläge och utvecklingsbehov i landskapsplanläggningen

Miljöministeriets publikationer 2023:46		Tema	Byggd miljö
Utgivare	Miljöministeriet		
Författare	Juha Riihiranta, Jarkko Kukkola, Iris Broman, Laura Jalonen, Vilma Vuori, Juho Renvall, Meri Lampinen		
Språk	finska	Sidantal	91

Referat

Syftet med projektet för framtidens landskapsplan var att stödja landskapsförbundens och miljöministeriets gemensamma arbete för att utveckla landskapsplanläggningen och dialogen med centrala intressegrupper. Projektets första del gick ut på att kartlägga landskapsplanläggningens centrala särdrag och de förändringar som skedde i landskapsplanläggningen under markanvändnings- och bygglagens giltighetstid och orsakerna till förändringarna. I detta skede koncentrerade man sig särskilt på planernas innehåll och utformning. Landskapsplanläggningen bedömdes i huvudsak kvalitativt utifrån skriftligt planläggningsmaterial. Som stöd för bedömningen genomfördes en enkätundersökning och en workshop för intressegrupper.

Den andra delen av projektet gick ut på att kartlägga utvecklingsbehoven i landskapsplanläggningen. De utvecklingsbehov som identifierades med hjälp av workshoppen och gruppintervjuerna med intressegrupperna gällde allt från landskapsplanens innehåll och planläggningsprocessen till lagstiftningen.

I denna rapport sammanställs de viktigaste observationerna om utvecklingen, nuläget och utvecklingsbehoven vad gäller landskapsplanläggningen. Resultaten kommer att utnyttjas vid beredningen av lagen om områdesanvändning och i det övriga arbetet med utvecklandet av landskapsplanläggningen.

Nyckelord markanvändning, landskapsplanläggning, markanvändnings- och bygglagen, myndighetssamarbete

ISBN PDF	978-952-361-058-3	ISSN PDF	2490-1024
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-058-3>

Regional Plan of the Future - Current Situation and Development Needs of Regional Planning

Publications of the Ministry of the Environment 2023:46	Subject	Built environment
Publisher	Ministry of the Environment	
Author(s)	Juha Riihiranta, Jarkko Kukkola, Iris Broman, Laura Jalonen, Vilma Vuori, Juho Renvall, Meri Lampinen	
Language	Finnish	Pages 91

Abstract

The aim of the Regional Plan of the Future project was to support the joint development work on regional planning of the regional councils and Ministry of the Environment and the dialogue concerning this with the key stakeholders.

The first part of the project analysed the main characteristics of regional planning, the changes that have taken place in it and the reasons for the changes during the time the Land Use and Building Act has been in force. In this context the focus was on the content of the plans and the way they are presented. The main method used was a qualitative assessment of regional planning on the basis of written planning materials. An online survey and stakeholder workshop were organised to support the assessment.

The second part of the project analysed the development needs related to regional planning. By means of workshops and group interviews targeted to key stakeholders, needs were identified with respect to the content issues, planning process and legislation.

This report presents the key findings on the development of regional planning, its current situation and development needs. The results will be used in the preparation of the Land Use Act and in other work to develop regional planning.

Keywords land use, regional planning, Land Use and Building Act, cooperation between authorities

ISBN PDF 978-952-361-058-3 **ISSN PDF** 2490-1024

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-058-3>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Johdanto	9
2 Menetelmät	11
3 Maakuntakaavoituksen sisällön ja esitystavan kehittyminen 2000–2022	15
3.1 Maakuntakaava alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä.....	15
3.1.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhde maakuntakaavaan	15
3.1.2 Maakunta- ja yleiskaavoituksen välinen työnjako.....	16
3.1.3 Kaupunkiseutujen suunnittelu	24
3.1.4 Muu ylikunnallinen suunnittelu	28
3.1.5 Maakuntakaavan suunnitteluprosessi.....	29
3.2 Laadittujen maakuntakaavojen sisältö	31
3.2.1 Sisältövaatimukset.....	31
3.2.2 Alueiden erityispiirteet	37
3.2.3 Toimintaympäristön muuttuminen.....	40
3.2.4 Sisällön kattavuus.....	43
3.3 Laadittujen maakuntakaavojen esitystapa.....	52
3.3.1 Ohjeistuksien huomioiminen.....	52
3.3.2 Yleispiirteisyys	55
3.3.3 Kaavamerkinnot ja -määräykset	60
3.3.4 Pohjakartta	67
4 Maakuntakaavoituksen kehittämistarpeet	69
4.1 Yhteistyötapojen kehittäminen.....	69
4.1.1 Maakuntien liittojen ja ympäristöministeriön välisen yhteistyön kehittäminen.....	69
4.1.2 Viranomaisyhteistyön kehittäminen	71
4.1.3 Maakuntien liittojen keskinäisen yhteistyön kehittäminen	72
4.1.4 Maakuntien liittojen ja kuntien välisen yhteistyön kehittäminen.....	73
4.1.5 Maakuntakaavan ja kaupunkiseutusunnittelun välisen yhteistyön kehittäminen.....	74
4.2 Suunnittelukäytäntöjen kehittäminen.....	75
4.2.1 Voimassa olevan maakuntakaavakokonaisuuden selkeyttäminen	75
4.2.2 Suunnittelumääräysten roolin kehittäminen.....	75
4.2.3 Vihreän siirtymän huomioiminen maakuntakaavassa	76
4.2.4 Maakuntakaavoitusta koskevien ohjeistuksien laatiminen	77

4.3	Lainsäädännön tarkistamistarpeet.....	78
4.3.1	Maakuntakaavan sisältövaatimusten päivittäminen.....	78
4.3.2	Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden päivittäminen.....	79
4.3.3	Maakuntakaavan hyväksymiskäsittelyyn liittyvien reunaehtojen tarkentaminen.....	81
4.3.4	Maakuntakaavan joustavuuden lisääminen.....	81
4.3.5	Muut lainsäädännön tarkistamistarpeet.....	82
5	Yhteenveto	83
5.1	Maakuntakaavan sisällön ja esitystavan kehittyminen.....	83
5.2	Maakuntakaavoituksen kehittämistarpeet.....	84
6	Jatkotoimenpiteet	86
	Lähteet	89

ESIPUHE

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000. Lain mukaiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään sisältyy yleispiirteisimpänä kaavatasona maakuntakaava. Maakuntakaavoitus on ollut koko lain voimassa olon ajan aktiivista.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen käynnistettiin vuonna 2018. Alueidenkäytön osalta uudistusta ei kuitenkaan saatettu loppuun asti, vaan se keskeytettiin tältä osin keväällä 2022. Tässä tilanteessa ympäristöministeriö ja maakuntien liitot katsoivat tarpeelliseksi käynnistää selvityshankkeen, jossa kartoitetaan maakuntakaavoituksen tähänastista kehitystä, nykytilaa ja tulevaisuuden kehittämistarpeita. Tulevaisuuden maakuntakaava-hankkeen tarkoitus on ollut myös palvella ympäristöministeriön ja maakuntien liittojen yhteistyön kehittämistä.

Selvityksen on toteuttanut syyskuun 2022 ja kesäkuun 2023 välisenä aikana Ramboll Finland Oy:n työryhmä projektipäällikkö Juha Riihirannan johdolla. Työhön ovat osallistuneet myös Jarkko Kukkola, Iris Broman, Laura Jalonen, Vilma Vuori, Juho Renvall ja Meri Lampinen.

Työtä on ohjannut ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet ympäristöministeriöstä Petteri Katajisto (pj.), Sanna Andersson, Sanna Jylhä, Mirikka Saarela, Maaret Stenström, Timo Turunen ja Samuli Alppi sekä maakuntien liitoista Ilona Mansikka (Uudenmaan liitto), Jenni Oksanen (Etelä-Savon liitto), Paula Qvick (Lapin liitto) sekä Susanna Roslöf (Satakuntaliitto).

Ympäristöministeriön puolesta suuret kiitokset selvityksen tekijöille, ohjausryhmälle sekä kaikille hankkeen aikana työpajoihin, haastatteluihin ja kyselyihin osallistuneille.

Helsingissä kesäkuussa 2023

Petteri Katajisto

1 Johdanto

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisesti maakunnan tavoiteltua kehitystä suuntaava maakuntasuunnitelma, alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. MRL:n mukaisessa maakuntakaavassa esitetään alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavoituksessa on tapahtunut MRL:n voimassaolon aikana muutoksia sekä lainsäädännön että suunnittelutarpeiden muuttumisen johdosta. Myös lain soveltamisen käytännöt ovat muotoutuneet vähitellen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vuosina 2008 ja 2017 tapahtuneet uudistamiset ovat osaltaan vaikuttaneet maakuntakaavoitukseen, koska niiden yhteydessä tavoitteiden tarkkuustasoa ja velvoittavuutta on muutettu. Lainsäädännön muutokset ovat vaikuttaneet sekä kaavojen sisältöön (esimerkiksi kaupan sijainnin ohjausta tai tuulivoimaa koskevat säännökset) että kaavaprosessiin (vahvistamismenettelystä luopuminen).

Valtioneuvosto linjasi maaliskuussa 2022, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen toteutuu käynnissä olleella hallituskaudella vain osittain. Eduskunta hyväksyi uuden rakentamislain sekä lain rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä maaliskuussa 2023. Jälkimmäiseen liittyi myös tietomallimuotoista kaavoitusta koskevia muutoksia mm. kaavojen esitystapaa koskeviin MRL:n säännöksiin. Rakentamislaki korvaa nykyisen MRL:n rakentamista koskevat osat 1.1.2025 alkaen, ja sen tullessa voimaan MRL:n nimi muuttuu alueidenkäyttölaiaksi. Näin ollen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ei ole ainakaan lyhyellä aikavälillä tulossa muutoksia ja kaavoitusta jatketaan MRL:n nykyisten säännösten pohjalta, kuitenkin siten että kaavoja aletaan laatia valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa kuluvan vuosikymmenen aikana. Kesäkuussa 2023 julkaistussa hallitusohjelmassa on kirjaus alueidenkäyttölain uudistamisesta.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty nykyinen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä on maakuntakaavoituksen tulevan kehittämistyön lähtökohtana. Vaikka sääntelyyn ei ole lähitulevaisuudessa tulossa muutoksia, on maakuntakaavoituksen kehittäminen nykyisten säännösten puitteissa mahdollista ja tarpeen muun muassa vuonna 2014 valmistuneen MRL:n toimivuusarvioinnin tulosten valossa. Toimivuusarvioinnin jälkeen on tosin ehditty laatia lukuisia maakuntakaavoja uudistavallakin otteella ja myös toimintaympäristö on muuttunut sillä tavalla, että arvioinnin johtopäätökset eivät välttämättä ole enää kaikilta osin ajantasaisia.

Kehittämistyö on perusteltua erityisesti suunnittelun tarpeiden ja tavoitteiden painotuksissa toimintaympäristön muuttuessa tapahtuneiden – ja tulevaisuudessa tapahtuvien – muutosten vuoksi. Kehittämistyön perustaksi on tarpeen analysoida maakunta-kaavoituksessa MRL:n voimassa olon aikana tapahtuneita mm. kaavojen sisältöön, yleispiirteisyyteen ja esitystapaan liittyviä muutoksia.

Tulevaisuuden maakuntakaava -hankkeen tavoitteena on ollut palvella maakuntien liittojen ja ympäristöministeriön yhteistä maakuntakaavoituksen kehittämistyötä ja sitä koskevaa vuoropuhelua keskeisten sidosryhmien kanssa.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa syksyllä 2022 tuotettiin tietoa maakuntakaavoituksen keskeisistä ominaisuuksista sekä maakuntakaavoituksessa tapahtuneista muutoksista ja niiden syistä maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana, erityisesti viimeisen noin kymmenen vuoden ajanjaksolla. Tässä yhteydessä keskityttiin ensisijaisesti kaavojen sisältöön ja esitystapaan liittyviin asioihin.

Hankkeen toisessa vaiheessa pohdittiin ryhmähaastatteluiden ja työpajatyöskentelyn avulla maakuntakaavoituksen kehittämistä nykyisen lainsäädännön puitteissa sekä mahdollisia lainsäädännön tarkistamistarpeita maakuntakaavoituksen näkökulmasta. Samalla luotiin perusta tämän hankkeen jälkeen jatkuvalle maakuntakaavoitusta koskevalle yhteiskehittämiselle ja vuoropuhelulle ympäristöministeriön ja maakuntien liittojen kesken.

2 Menetelmät

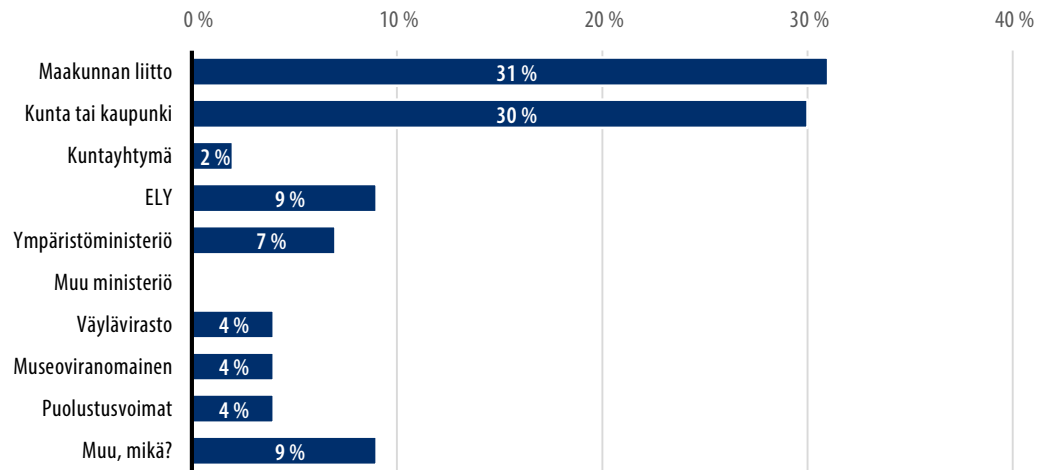
Hankkeen ensimmäisessä osassa selvitettiin maakuntakaavoituksen sisällön ja esitystavan keskeisiä piirteitä ja MRL:n voimassaolon aikana näiden osalta tapahtunutta muutosta ja kehittymistä. Syksyllä 2022 hankkeessa toteutettiin laaja verkkokysely ja työpaja, joiden kohderyhmiä olivat maakuntien liittojen ja kuntien kaavoittajat, ELY-keskusten alueidenkäyttöasiantuntijat sekä maakuntakaavoituksen keskeisimmät viranomaissidosryhmät.

Laajalle vastaajajoukolle (Kuvio 1) suunnatussa verkkokyselyssä kartoitettiin vastaajien näkemyksiä maakuntakaavoituksen kehittämisestä ja tapahtuneiden muutosten syistä kymmenen eri teemakokonaisuuden kautta:

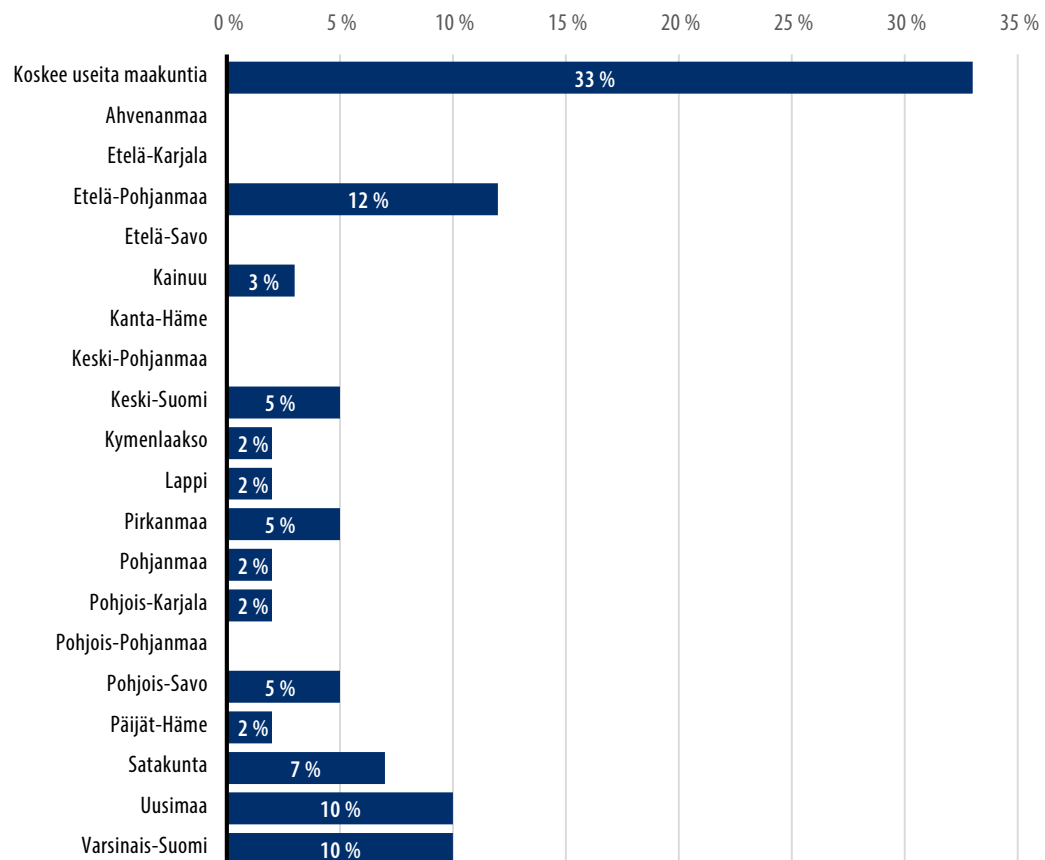
- maakuntakaavan sisältövaatimukset ja toimintaympäristömuutokset
- maakuntakaavan sisältö, esitystapa ja ohjausvaikutukset
- maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset
- maakunta- ja yleiskaavoituksen välinen työnjako
- kaupunkiseutujen ja kuntien raja-alueiden suunnittelu maakuntakaavoituksessa
- alueiden erityispiirteet
- maakuntakaavaprosessit ja suunnitteluressit
- vaihemaakuntakaavoitus
- lainsäädäntömuutokset
- valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Verkkokyselyn vastaajilla oli mahdollisuus antaa vastauksia kaikkiin tai vain haluamiaan teemoja käsitteleviin kysymyksiin. Kolmannes verkkokyselyn vastaajista työskentelee maakuntien liitoissa, kolmannes kunnan tai kaupungin palveluksessa. Seuraavaksi eniten vastauksia saatiin ELY-keskuksista ja ympäristöministeriöstä. Vastaajien työpaikkajakauma on esitetty alla olevassa kuviossa. Eniten vastauksia (33 %) saatiin sellaisilta henkilöiltä, joiden työ koskee useampaa maakuntaa tai koko Suomea. Yksittäisistä maakunnista eniten vastauksia saatiin Etelä-Pohjanmaalta (5 kpl), Uudeltamaalta (4), Varsinais-Suomesta (4) ja Satakunnasta (3). Kysely oli avoinna 6.–31.10.2022 ja siihen saatiin 46 vastausta.

Kuvio 1. Verkkokyselyyn osallistuneiden työpaikat (n=46)



Kuvio 2. Maakunta tai maakunnat, joiden alueella verkkokyselyn vastaajat pääasiallisesti työskentelevät



Verkkokyselyn tuloksia rikastettiin työpajatyöskentelyn avulla 1.12.2022. Työpajaan kutsuttiin osallistujia maakuntien liitoista, ministeriöistä, kunnista, ELY-keskuksista ja muista viranomaissidosryhmistä (Museovirasto, Väylävirasto, Puolustusvoimat, Fingrid, Finavia, Traficom, Paliskuntain yhdistys, Saamelaiskäräjät). Työpajassa oli eniten osallistujia maakuntien liitoista (20 henkilöä), kunnista (9), ELY-keskuksista (9) ja ympäristöministeriöstä (5). Työpaja järjestettiin Teams-etäkokouksena ja työskentelyssä käytettiin digitaalista Mural-työkalua. Työpajassa osallistujat, yhteensä noin 60 henkilöä, jaettiin taustansa perusteella kolmeen ryhmään, jotka työskentelivät vuorotellen kolmen eri teemakokonaisuuksien parissa:

- maakuntakaavoituksen rooli alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä
- laadittujen maakuntakaavojen sisältö
- laadittujen maakuntakaavojen esitystapa.

Verkkokyselyn ja työpajan ohella analysoitiin asiantuntijatyönä MRL:n voimassaolon aikana laadittuja maakuntakaavoja. Asiantuntijatyössä hyödynnettiin laadittujen maakuntakaavojen kaavaselostuksia ja -karttoja määräyksineen. Niistä tuotettiin tietoa maakuntakaavoituksen keskeisistä ominaisuuksista sekä maakuntakaavoituksessa tapahtuneista muutoksista ja niiden syistä MRL:n voimassaolon aikana.

Hankkeen toisessa osassa hahmoteltiin ympäristöministeriön ja maakuntien liittojen yhteisiä linjauksia maakuntakaavoituksen tulevalle kehittämiselle. Tavoitteena oli löytää

- yhteinen näkemys maakuntakaavoituksen kehittämisestä tulevaisuuden suunnittelutarpeita varten voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ja
- maakuntakaavoitusta koskevia lainsäädännön kehittämistarpeita.

Samalla luotiin perusta tämän hankkeen jälkeen jatkuvalla maakuntakaavoitusta koskevalle yhteiskehittämiselle ja vuoropuhelulle ympäristöministeriön ja maakuntien liittojen kesken. Perustana oli työn ensimmäinen osa ja sen tulokset sekä olemassa oleva muu maakuntakaavoituksen tulevia suunnittelutarpeita koskeva aineisto.

Työvaiheen pääsisällön muodostivat yhteiskehittämistä tukevat sidosryhmille suunnatut ryhmähaastattelut ja kaksi työpajaa. Haastatteluilla syvennettiin hankkeen ensimmäisessä vaiheessa muodostunutta ymmärrystä maakuntakaavoituksessa tapahtuneeseen kehitykseen ja yhteisten kehittämislinjausten hahmotteluun. Haastattelut toteutettiin alueellisinä ryhmähaastatteluina, joihin kutsuttiin maakuntien liittojen, kuntien, ELY-keskusten, ympäristöministeriön ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten viranomais-tahojen edustajia. Yksittäiseen haastatteluun osallistui 4–7 maakuntakaavoituksen parissa tavalla tai toisella työskentelevää henkilöä.

Ryhmähaastatteluiden ja osan I tulosten perusteella tunnistettuja kehittämistarpeita käsiteltiin laajalle osanottajajoukolle suunnatussa työpajassa 13.3.2023. Työpajassa pohdittiin maakuntakaavoituksen kehittämistä nykyisen lainsäädännön puitteissa sekä lisäksi mahdollisia lainsäädännön tarkistamistarpeita. Tähänkin työpajaan osallistui eniten maakuntien liitoissa, kunnissa, ELY-keskuksissa ja ympäristöministeriössä työskenteleviä henkilöitä. Työpajassa osallistujat, yhteensä noin 60 henkilöä, jaettiin taustansa perusteella kolmeen ryhmään, jotka työskentelivät vuorotellen kolmen eri teemakokonaisuuksien parissa:

- toimintaympäristön muuttuminen
- maakuntien, kuntien ja alueiden erilaisuus
- yhteensovittaminen ja kaavaprosessi.

Ympäristöministeriön ja maakuntien liittojen edustajille järjestettiin työpaja 19.4.2023, jossa tarkennettiin hankkeen edellisessä työpajassa käsiteltyjä maakuntakaavoituksen kehittämistarpeita ja -toimenpiteitä. Työpaja järjestettiin etänä Teams-kokouksena ja työskentelyssä käytettiin digitaalista Mentimeter-työskentelyalustaa. Työpajaan osallistui 22 henkilöä.

Tulevaisuuden maakuntakaava -hankkeen tulokset esiteltiin etäyhteydellä toteutetussa päätösseminaarissa 13.6.2023.

3 Maakuntakaavoituksen sisällön ja esitystavan kehittyminen 2000–2022

3.1 Maakuntakaava alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä

3.1.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhde maakuntakaavaan

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Maakuntakaavoituksessa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Koska maakuntakaavat kattavat Ahvenanmaata lukuun ottamatta koko Suomen, ja yleiskaavat vain alle kolmasosan manner-Suomen pinta-alasta, maakuntakaavoilla on ollut merkittävä rooli VATtien toteuttamisessa ja yhteensovittamisessa. Maakuntakaavoissa on priorisoitu ja yhteensovitettu VATteja alueellisten tarpeiden mukaisesti ja samalla valtakunnallisia tavoitteita on konkretisoitu alueidenkäytön suunnitteluratkaisuiksi.

Valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ensimmäisen kerran vuonna 2000 ja tarkisti niitä vuonna 2008. Voimassa olevista, uudistetuista VATEista se teki päätöksen 14.12.2017. Vuosina 2008 ja 2017 tapahtuneet uudistamiset ovat osaltaan vaikuttaneet maakuntakaavoitukseen, koska niiden yhteydessä tavoitteiden tarkkuustasoa ja velvoittavuutta on muutettu. Esimerkiksi vuonna 2017 tavoitteet muuttuivat siten, että ne koskevat nyt aiempaa rajatummin ja yleispiirteisemmin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia.

Voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat maakuntakaavoittajien näkemyksen mukaan palvelleet melko hyvin maakuntakaavoitusta, ja ne ovat antaneet hyvät valtakunnalliset lähtökohdat alueidenkäytön suunnittelulle. Osa maakuntakaavoittajista on sitä mieltä, että vuonna 2017 uudistetut VATit ovat myös selkeitä ja helpoja käsitellä maakuntakaavoissa. VATtien tarkkuustasoon liittyy kuitenkin paljon myös vastakkaisia mielipiteitä. Osa hankkeen verkkokyselyn vastaajista kokee, että uudistuksen jälkeen VATit muuttuivat niin yleispiirteisiksi, että suunnittelulle on jäänyt liian väljät marginaalit.

Osa maakuntakaavoittajista on sitä mieltä, että viimeisin uudistus on vaikeuttanut VATtien konkretisointia maakuntakaavoissa. Heidän mielestään aikaisempien VATtien osalta oli kuvattu tarkemmin, mitä tavoitteilla tarkoitetaan ja mitkä tavoitteista koskevat erityisesti maakuntakaavoitusta. Tällöin tavoitteiden konkretisointikin oli helpompaa ja ne toivat selustaa maakuntakaavassa esitettävälle ratkaisuille. Osa VATEista on nyt jouduttu huomioimaan pelkästään maakuntakaavan yleismääräyksissä, mikä koetaan huonona tapana edistää tavoitteita. Joissakin maakunnissa (esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla) VATtien konkretisoimiseksi ja maakunnan omien erityistarpeiden huomioimiseksi on laadittu ns. maakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on keskenään ristiriitaisia tavoitteita, vaikka viimeisimmässä VAT-uudistuksessa tällaista ristiriitaisuutta pyrittiinkin vähentämään. Osa maakuntakaavoittajista kokee, että ristiriitaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioonottaminen on ollut haastavaa. Toisaalta maakuntakaavoittajien mielestä VATtien yhteensovittaminen maakunnan ja seutujen tavoitteisiin on heidän ydintehtäväänsä maakuntakaavoituksessa. Museoviranomaiset nostavat esimerkkinä esiin yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja kulttuuriperintöä koskevien tavoitteiden yhteensovittamisen. He kokevat, että VATit mahdollistavat rakenteen tiivistämisen kulttuuriympäristön arvoja vaarantamalla, vaikka rakenteen tehostamista ja tiivistämistä voidaan tehdä monella eri tavalla. Kaavoittajat kokevat, että keskenään ristiriitaisten VATtien yhteensovittaminen maakuntakaavoituksessa on aiheuttanut myös osallisissa hämmennystä.

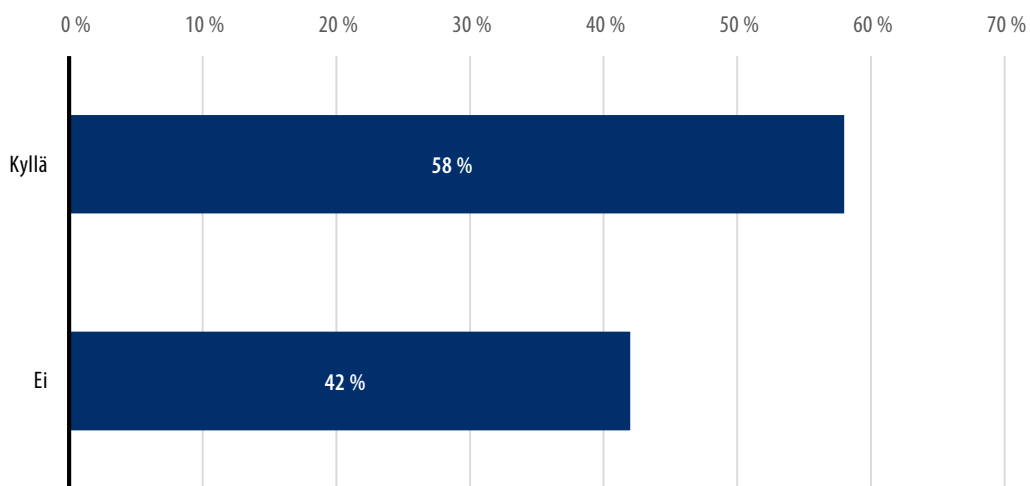
Vuonna 2016 maankäyttö- ja rakennuslaista poistettiin ympäristöministeriön tehtäviin siihen asti kuuluneet maakuntakaavoituksen ohjaaminen ja valvonta sekä maakuntakaavojen vahvistaminen (MRL muutos 28/2016). Maakuntakaavan vahvistamismenettelyn poistuttua ympäristöministeriö ei ole enää entiseen tapaan voinut kaavan vahvistamisen yhteydessä varmistaa valtion etujen toteutumista maakuntakaavoissa. Vahvistamismenettelyn tilalle on lakimuutoksessa tuotu erillinen maakuntakaavojen ehdotusvaiheen viranomaislausuntomenettely. VATit ja niiden huomioonottaminen ovat olleet keskeisiä näkökulmia ympäristöministeriön kaavaehdotuksista antamissa lausunnoissa. Joidenkin maakuntakaavoittajien mielestä VATtien tulkitseminen ja huomioonottaminen maakuntakaavoissa on vahvistamismenettelyn poistuttua jäänyt liikaa maakuntakaavoittajien vastuulle.

3.1.2 Maakunta- ja yleiskaavoituksen välinen työnjako

Maakuntakaavassa tulee maankäyttö- ja rakennuslain mukaan käsitellä sellaisia suunnittelukysymyksiä, jotka alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tai useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen (MRL 25 §). MRL:n voimassaolon aikana maakuntakaavat

on pääosin laadittu selvästi yleiskaavoja yleispiirteisempinä ja myös niiden aikajänne on ollut pidempi. Viime aikoina maakuntakaavan roolia yleispiirteisenä, alueidenkäytön periaatteet osoittavana kaavatasona on monissa maakunnissa pyritty entisestään korostamaan. Tällä tavalla on kirkastettu maakuntakaavan eroa suhteessa kuntien kaavoihin. Enemmistö hankkeen verkkokyselyn vastaajista (58 %) on sitä mieltä, että maakunta- ja yleiskaavoituksen välistä työnjakoa tulisi edelleen kehittää tai selkeyttää.

Kuvio 3. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen ”Tulisiko maakunta- ja yleiskaavoituksen välistä työnjakoa kehittää tai selkeyttää?” (n=26)



Maakuntakaavan tärkeänä roolina on ollut yhteensovittaa erilaisia alueidenkäytön intressejä sekä ratkaista seudullisesti ja ylikunnallisesti hankalia kysymyksiä, joita ei ehkä ole kyetty käsittelemään ja ratkaisemaan yleiskaavoissa. Kunnat eivät välttämättä halua alueelleen esimerkiksi jätteenkäsittelyn, energiantuotannon tai maa-ainesten oton kaltaista toimintaa, joten näiden toimintojen yleispiirteinen sijoittuminen on ollut tarkoituksenmukaista ratkaista maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavoituksen tärkeänä tehtävänä on ollut myös taustoittaa ja ohjata kuntakaavoitusta laajoilla selvityksillä, joihin yksittäisillä kunnilla ei olisi resursseja. Joidenkin kuntakaavoittajien mielestä maakuntakaavaa varten laadituilla selvityksillä on ollut kuntakaavoituksessa toisinaan enemmän käytännön merkitystä kuin itse maakuntakaavalla. Toisaalta maakuntakaavoittajat kokevat, että maakuntakaavoitukselta on tietyissä suunnittelukysymyksissä vaadittu selvitysten ja vaikutusten arvioinnin osalta yleiskaavatarkkuutta, esimerkiksi tuulivoiman tai kaupan ohjauksessa.

MRL:n säännösten mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa (MRL 32 §). Suunnittelujärjestelmän peruseriaatteena on, että yleispiirteisemmässä kaavassa esitetyt ratkaisut täsmennetään yksityiskohtaisemman kaavatason yhteydessä. Yleiskaavat ovat MRL:n mukaisesti tarkentaneet maakuntakaavoja erityisesti maakuntien keskeisten taajamien osalta. Suurimmalla osalla Suomen pinta-alaa maakuntakaava on kuitenkin ainoa voimassa oleva kaava, joten maaseutualueilla maakuntakaava toimii monin paikoin ainoana suunnitteluvälineenä eri toimintojen yhteensovittamisessa ja erilaisten arvojen esiin tuomisessa. Joillakin alueilla yleispiirteinen maakuntakaava on koettu riittäväksi, toisilla alueilla taas on tarvittu tarkempaa maakuntakaavaa. Maakuntakaavan ja yleiskaavan välinen työnjako on ollut riippuvainen myös kulloisestakin suunnittelutilanteesta ja -tarpeesta. Esimerkiksi taajamarakenteen laajentamiselle on joillakin alueilla ollut tarvetta nopeammin kuin missä ajassa maakuntakaavoituksen sykli on mahdollistanut asiaan reagoimisen.

Esimerkki: Kotkan-Haminan seutu

Maakuntakaava ohjaa yleiskaavoitusta

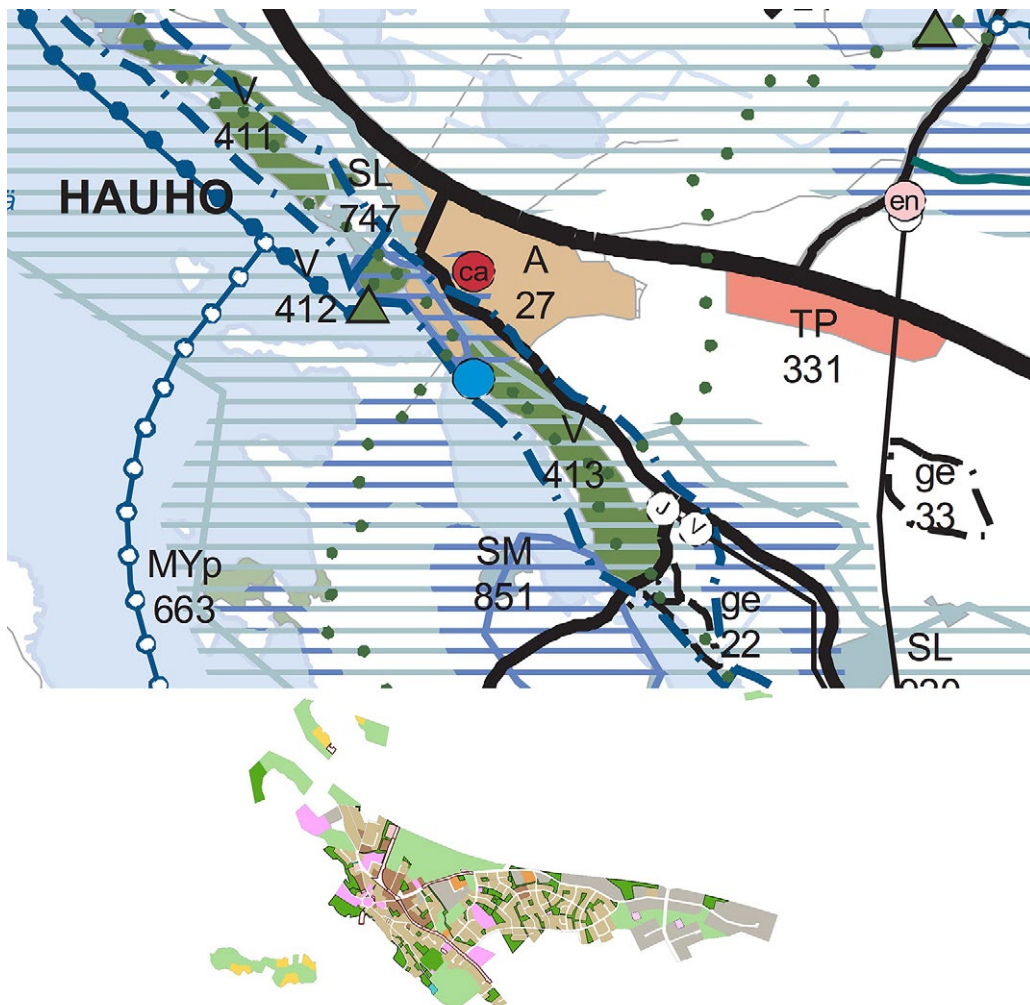
Kotkan ja Haminan kaupunkien taajama-alueen yhdyskunta- ja viherrakenne oli osoitettu Kymenlaakson vaihemaakuntakaavassa **Taajamat ja niiden ympäristöt** melko yleispiirteisesti. Ympäristöministeriö vahvisti maakuntakaavan 28.5.2008 ja 18.1.2010. **Kotkan-Haminan seudun strategisessa vaiheyleiskaavassa** tarkennettiin alueellisesti ja/tai sisällöllisesti mm. maakuntakaavan mukaista taajamatoimintojen aluetta, keskustatoimintojen aluetta, muuta keskusverkkoa ja liikennetarkoituksia MRL:n tarkoittamalla tavalla. Yleiskaava tuli voimaan Haminassa 30.1.2019 ja Kotkassa 7.2.2019. Alueella tuli vuonna 2020 voimaan Kymenlaakson maakuntakaava 2040, joka kumosi kaikki aikaisemmat maakuntakaavat.

Esimerkki: Hauhon taajama

Maakuntakaava ohjaa suoraan asemakaavoitusta

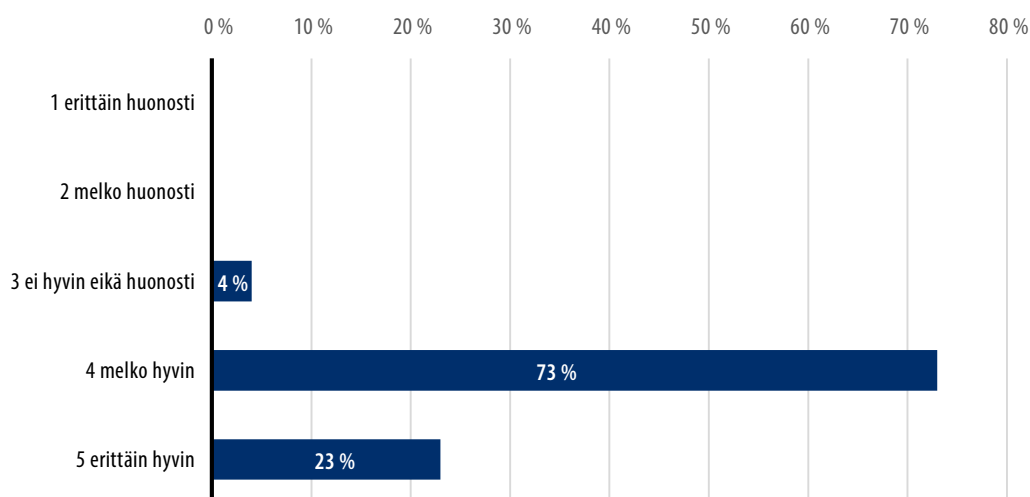
Hämeenlinnassa Hauhon entisen kuntakeskuksen taajama-alueelle ei ole laadittu oikeusvaikutteista yleiskaavaa, joten maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset ohjaavat suoraan asemakaavoitusta ja muuta suunnittelua. Kanta-Hämeen voimassa olevassa maakuntakaavassa Hauholle on osoitettu taajamatoimintojen aluetta, jossa on valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita ja rakennettuja kulttuuriympäristöjä. Hauhon keskusta on osoitettu alakeskuksen kohdemerkinnällä. Maakuntakaavan ja asemakaavan mittakaavaeroista johtuen kaavaohjauksessa korostuvat maakuntakaavan suunnittelumääräykset.

Kuvio 5. Otteet voimassa olevasta Kanta-Hämeen maakuntakaavasta 2040 ja Hämeenlinnan ajantasa-asemakaavasta Hauhon entisen kuntakeskuksen ympäristöstä (Hämeen liitto, Hämeenlinnan kaupunki)



Ympäristöministeriön oppaassa *Maakuntakaavan oikeusvaikutukset* (Ympäristöministeriö 2002) on annettu tulkintaohjeita siihen, miten maakuntakaava tulisi ottaa huomioon yleis- ja asemakaavoituksessa. Oppaan mukaan maakuntakaavan täsmentymisen lisäksi maakuntakaavasta sallitaan kuntakaavoituksessa ”hyväksyttävä eroavuus”. Maakuntakaavassa esitettyjen alueiden rajausta ja sijaintia voidaan kuntakaavassa muuttaa tai aluevarauksesta voidaan myös luopua edellyttäen, että maakuntakaavan keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu. Hankkeen verkkokyselyn vastaajat ovat sitä mieltä, että maakuntakaavojen tavoitteet sekä kaavamerkinnot ja -määräykset ovat toteutuneet kuntakaavoituksessa melko hyvin (73 %) tai erittäin hyvin (23 %).

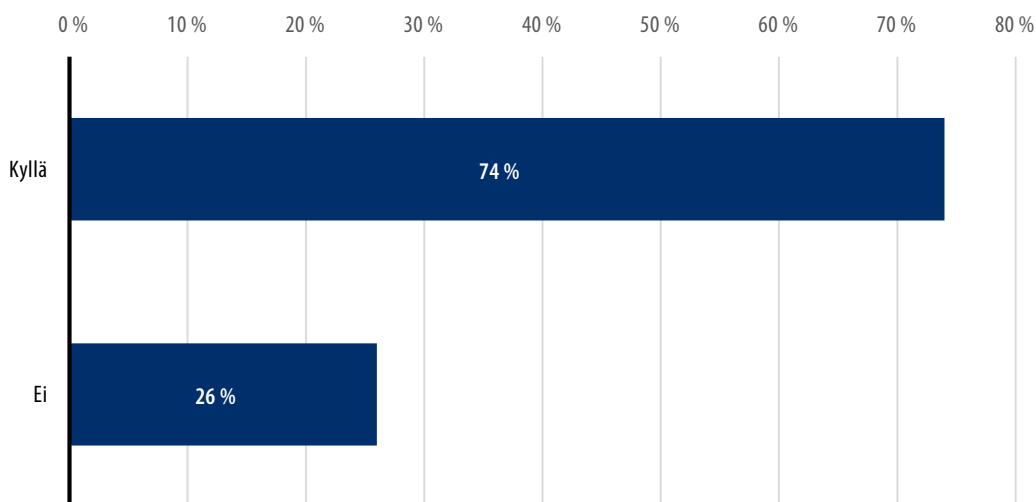
Kuvio 6. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen ”Miten hyvin maakuntakaavojen tavoitteet sekä merkinnot ja määräykset ovat toteutuneet kuntakaavoituksessa?” (n=30)



Yleiskaavat ovat siis tarkentaneet maakuntakaavaa pääsääntöisesti niin kuin MRL:ssä on tarkoitettu. Maakuntakaavan ohjausvaikutus on yleensä välittynyt ongelmitta sekä yleispiirteisiin yleiskaavoihin että tarkempiin osayleiskaavoihin. Toisaalta monesta kunnasta on puuttunut ajantasainen yleiskaava, jolloin maakuntakaavan tavoitteet eivät välttämättä ole välittyneet myöskään asemakaavoitukseen. Maakuntakaavojen tavoitteiden toteutumista on maakuntien liitoissa seurattu kuntakaavoista annettujen lausuntojen ja viranomaisyhteistyön perusteella. Maakuntakaavoittajien näkemyksen mukaan kuntakaavoittajat ja viranomaiset eivät aina ole ymmärtäneet mahdollisuutta maakuntakaavan täsmentämiseen tai suunnitteluratkaisun hyväksyttävään eroavuuteen kuntakaavoituksessa. Nämä elementit olisivat tuoneet joustoa maakuntakaavoitukseen ja maakuntakaavojen tulkintaan, jos niitä vain olisi osattu kunnissa käyttää.

Hankkeen verkkokyselyssä ja työpajoissa on nostettu esiin, että maakuntakaavaa tulkitaan sekä kunnissa että ELY-keskuksissa vaihtelevalla tarkkuudella. Verkkokyselyn vastaajista 74 % on sitä mieltä, että maakuntakaavoja on tulkittu joko tarkemmin tai yleispiirteisemmin kuin niiden suunnittelussa on tarkoitettu.

Kuvio 7. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen ”Onko maakuntakaavaa tulkittu tarkemmin tai yleispiirteisemmin kuin sen suunnittelussa on tarkoitettu?” (n=35)



Yleiskaavojen hyväksymispäätöksistä tehdyt valitukset ovat maakuntakaavan vastaisuuden osalta koskeneet esimerkiksi

- yleiskaavan rakentamisalueita, jotka ovat sijoittuneet maakuntakaavan ns. valkoiselle alueelle tai virkistysalueelle
- yleiskaavassa määritettyä kaupan mitoitusta tai laatua
- yleiskaavoja, joista on jätetty pois maakuntakaavassa osoitettuja alueita
- kulttuuriympäristöarvojen turvaamisen siirtämistä asemakaavoituksessa ratkaistavaksi
- yleiskaavoja, jotka eivät ole huomioineet riittävällä tavalla maakuntakaavan luontoarvoja koskevia suunnittelumääräyksiä.

Hallintotuomioistuimissa maakuntakaavan vastaisuus on ollut joissakin tapauksissa perusteena kunnan kaavapäätöksen kumoamiselle kokonaan tai osittain. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa Turun Kaksikerran osayleiskaava kumoutui, koska se ei ollut linjassa maakuntakaavan strategisten merkintöjen kanssa. Uudellamaalla on oikeuskäsittelyssä katsottu osittain maakuntakaavan vastaisiksi mm. Helsingin yleiskaava, Vartiosaaren osayleiskaava ja Vantaan yleiskaava.

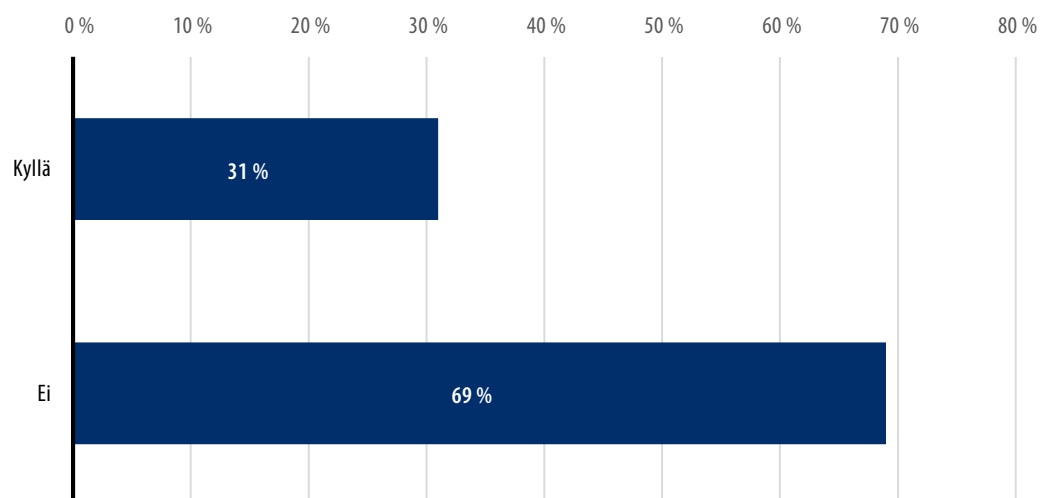
Hankkeen verkkokyselyvastausten perusteella maakuntien liitot, ELY-keskukset tai muut viranomaistahot eivät ole juurikaan valittaneet yleiskaavoista sillä perusteella, että ne olisivat maakuntakaavan tavoitteiden vastaisia. Monen tällaisen tilanteen on jo etukäteen estänyt se, että maakuntakaavoittaja on todennut yleiskaavan edellyttävän maakuntakaavan muuttamista. Kuntakaavoista annettavien lausuntojen ja neuvotteluiden avulla

on yleensä saatu tehtyä tarvittavat korjaukset yleiskaavoihin. Vaihtoehtoisesti kuntakaavoituksessa on pystytty perustelemaan maakuntakaavasta poikkeaminen hyväksyttävällä tavalla.

Maakuntakaavojen laaja-alaisten osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjen ansiosta maakuntakaavaprosesseissa on pääosin saatu yhteensovitettua maakuntien liittojen ja kuntien tavoitteet. Kuntien ja maakuntien liittojen välillä on tehty tiivistä yhteistyötä myös kaupunkiseutusunnitteluun liittyvissä kysymyksissä sekä yhteisten yleiskaavojen laatimisessa. Kuntayhteistyön määrässä ja vuorovaikutustavoissa on ollut suuria eroja eri maakuntien välillä ja myös saman maakunnan eri kuntien välillä. Pienemmät kunnat eivät välttämättä ole osanneet tuoda näkemyksiään esiin maakuntakaavan laatimisvaiheessa tai niiden näkemyksiä ei ole otettu maakuntakaavaa laatiessa huomioon, jolloin maakuntakaava on voitu kokea kunnissa uhkana.

Kolmannes verkkokyselyn vastaajista on todennut, että kuntakaavoituksella on ratkaistu sellaisia alueidenkäytön kysymyksiä, jotka olisi heidän mielestään tullut ensin käsitellä maakuntakaavassa. Esimerkkeinä vastaajat tuovat esiin seudullisen tason tuulivoima-alueet Lapin ja raideliikenteen yhteystarvemerkinnän Kymenlaakson yleiskaavoissa. Samassa yhteydessä mainitaan myös laajat aurinkoenergia-alueet ja liittymäjärjestelyt sekä keskusta-alueiden rajaukset ja kaupan alueet. Toisaalta maakuntakaavamerkintöjä on joissakin tapauksissa viety sellaisenaan yleiskaavoihin ilman kaavamerkinnän tai -määräyksen täsmentämistä yleiskaavatason tarkkuudelle.

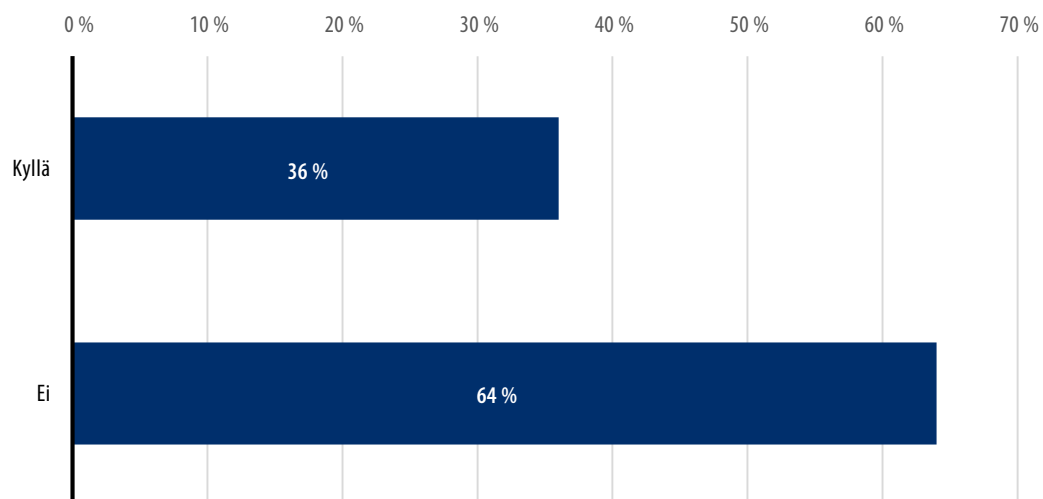
Kuvio 8. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen ”Onko toimialueellasi kuntakaavoituksella ratkaistu sellaisia alueidenkäytön kysymyksiä, jotka olisi tullut ensin käsitellä maakuntakaavassa?” (n=26)



Kolmannes verkkokyselyn vastaajista on sitä mieltä, että maakuntakaavoilla on ratkaistu sellaisia suunnittelukysymyksiä, jotka suunnittelujärjestelmän työnjaossa olisivat vastaajien mielestä kuuluneet yleiskaavoitukselle. Tällaisina asioina vastaajat mainitsivat esimerkiksi

- yksittäisen kunnan taajama- ja yhdyskuntarakennekysymykset
- maaseutualueiden ohjauksen
- ranta-alueiden yksityiskohtaisen maankäytön (RM vs. V) ja
- kaupan ohjauksen.

Kuvio 9. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen ”Onko toimialueellasi maakuntakaavoilla ratkaistu sellaisia suunnittelukysymyksiä, jotka suunnittelujärjestelmän työnjaossa olisivat kuuluneet yleiskaavoitukselle?” (n=28)



3.1.3 Kaupunkiseutujen suunnittelu

Maakuntakaava on ollut toimiva väline kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnitteluun, mutta sen lisäksi on tarvittu muita, tarkempia suunnitteluvälineitä. Tarvetta kaupunkiseutusuunnittelua koskevaan sääntelyyn laissa ei tämän hankkeen yhteydessä nähty tarpeelliseksi. Maakuntakaavasta on saatu selkänöjää kuntakaavoitukseen kaupunkiseudullisesti merkittävien ja vaikutuksiltaan laajojen kysymysten ratkaisemiseksi. Maakuntakaavoilla ei ole pystytty kaikilta osin ratkaisemaan merkittäviäkin ylikunnallisia kaupunkiseutujen alueidenkäyttökysymyksiä. Kokemukset vaihtelevat kuitenkin maakunnittain ja kaupunkiseuduittain, sillä alueet ovat keskenään hyvin erilaisia. Osa maakunnista on muotoutunut vahvan keskuskaupungin ympärille, osa koostuu keskenään hyvin erilaisista alueista, joita kehitetään liikennejärjestelmän varassa.

Maakuntakaava on mahdollistanut tarvittaessa hyvinkin yksityiskohtaisen seutu-
suunnittelun, mistä hyvä esimerkki on Turun kaupunkiseudun maakuntakaava (vahv.
2004), joka laadittiin mittakaavassa 1:50 000. Varsinais-Suomessa kaavaratkaisua on sit-
temmin tarkistettu vaihemaakuntakaavalla Turun kaupunkiseudun rakennemallityön
perusteella.

Esimerkki: Turun kaupunkiseutu

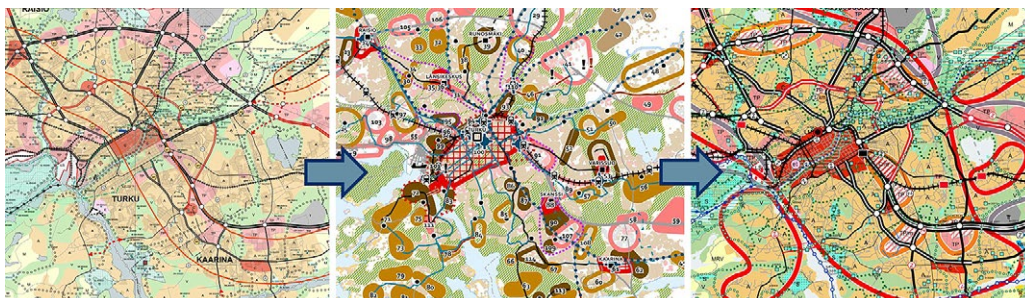
Maakuntakaavan ja kaupunkiseutusunnittelun välinen työnjako

Turun kaupunkiseudulle laadittiin 2000-luvun alussa heti MRL:n voimaan-
tulon jälkeen mittakaavaltaan (1:50 000) poikkeuksellisen yksityiskohtainen
maakuntakaava, jonka merkinnät ohjasivat varsin tarkasti kaupunkiseudun
yhdyskuntarakennetta ja viherrakennetta

Vuosina 2010–2012 kaupunkiseudulle laadittiin maakunnan liiton ja Turun
kaupungin johdolla maakuntakaavaa yleispiirteisempi rakennemalli, jossa
tunnistettiin ja esitettiin ydinkaupunkialueen keskeiset maankäytön muutos-
alueet. Laaditun rakennemallin ja tuolloin voimassa olleen maakuntakaavan
välillä ei ollut suuria ristiriitoja.

Varsinais-Suomen maakuntakaavaratkaisua tarkistettiin Turun kaupunki-
seudun rakennemallityössä hyväksytyjen lähtökohtien perusteella vv. 2013–
2018 laaditulla vaihemaakuntakaavalla. Vaihemaakuntakaavatyön eräs
keskeinen tavoite oli kehittää maakuntakaavoituksen sisältöä ja strategista
esittämistapaa.

Kuvio 10. Otteet Turun kaupunkiseudun maakuntakaavasta (vahv. 2004), Turun kaupunkiseudun
rakennemallista 2035 (hyv. 2012) ja Varsinais-Suomen maakuntakaavayhdistelmästä 2021
(Varsinais-Suomen liitto, Turun kaupunki)



Osa kuntakaavoittajista pitää kaupunkiseutujen suunnittelussa maakuntakaavan ongelmana sitä, että kaavaratkaisuun pääsevät vaikuttamaan myös kaupunkiseudun ulkopuoliset kunnat. Tätä tilannetta ovat selkeyttäneet osa-alueittain laaditut maakuntakaavat, esimerkiksi Varsinais-Suomessa ja Uudellamaalla. Kun maakuntakaavoja on laadittu osa-alueittain, niitä ohjaamaan on MRL:n 27.2 §:n mukaisesti asetettu toimielimiä, joissa on vain suunnittelualan kuntien edustajia. Kaavaprosessissa on tällöin pystytty aiempaa paremmin keskittymään kaupunkiseudun erityiskysymyksiin. Lisäksi suunnittelualan kuntien asukkaita ja muita sidosryhmiä on ollut mahdollista osallistaa voimakkaammin. Kaupunkiseutua koskevasta maakuntakaavastakin ovat toki päässeet päättämään myös kaupunkiseudun ulkopuolisten kuntien edustajat. Toisaalta kaupunkiseudun isot kunnat ovat maakunnan lakisääteisten menettelyiden myötä tavallisesti määränemistönä maakunnan liiton päättävissä elimissä. Käytännössä kaupunkiseudun ulkopuolisten pienten kuntien päätösvalta kaupunkiseutua koskevassa maakuntakaavassa ei siis korostu liikaa.

Kaupunkiseuduilla käytettyjen suunnitteluvälineiden ja -tarkkuuksien valintaan on vaikuttanut yhtenä tekijänä se, että maakuntakaava on usein ainoa kaava, joka kattaa koko kaupunkiseudun tai joka on voimassa myös kaupunkiseudun reuna-alueilla. Oikeusvaikutuksettomat kaupunkiseutujen suunnitelmat koskevat vain osaa maakunnan kunnista ja kaupunkiseudun ulkopuolisella alueella ohjauksen tarve vaihtelee kunnittain. Pienempien kaupunkien ja kaupunkiseutujen osalta maakuntakaava on yleensä yksinään ollut riittävä väline kaupunkiseutujen suunnitteluun.

Kaupunkiseuduille on MRL:n voimassaolon aikana laadittu kuntien ja maakuntien liittojen yhteistyönä MAL-suunnitelmia ja yhteisiä yleiskaavoja sekä erilaisia rakennesuunnitelmia, rakennemalleja ja kehityskuvia. Kaupunkiseutusuunnittelua ja maakuntakaavoitusta on tehty monella kaupunkiseudulla rinnakkain tiiviissä yhteistyössä asiantuntijatapaamisten ja työpajatyöskentelyiden avulla. Vuoropuhelu on ollut erittäin tärkeää, koska suunnitelmat ovat vaikuttaneet molempiin suuntiin. Kaupunkiseudun suunnittelussa kyse onkin ollut paljolti tarvelähtöisestä suunnittelusta, yhteistyöstä ja yhteisen tahtotilan aikaansaamisesta, ei maakuntakaavan määrämuotoisesta prosessista ja asiakirjojen juridisesta oikeusvaikutteisuudesta. Kaupunkiseutusuunnitteluprosessit ovat tarjonneet hyviä kuntien ja maakuntien liittojen välisiä keskustelualustoja seudullisille suunnittelukysymyksille.

Maakuntakaava on ollut tärkeimpiä kaupunkiseutusuunnittelun lähtökohtia. Kaupunkiseuduille laaditut suunnitelmat ovat tarkentaneet maakuntakaavojen sisältöä ja seudulliset toimenpiteet ovat edistäneet maakuntakaavojen tavoitteiden toteutumista. Toisaalta epäviralliset kaupunkiseutujen suunnitelmat ovat myös vaikuttaneet maakuntakaavaratkaisuihin, jolloin maakuntakaava on yleiskaavoituksen tavoin toiminut rakennemallien oikeusvaikutteisuuden välineenä. Esimerkiksi kaupunkiseutujen suunnitelmien rinnalla laaditut liikennejärjestelmäsuunnitelmat ovat toimineet maakuntakaavojen liikenne-ratkaisujen lähtökohtana.

Kaupunkiseutujen suunnitelmilla on kunnissa yhteisen sopimuksen status, jota maakuntakaavan on ollut vaikea haastaa. Niinpä kunnat ovat tunnustaneet tällaiset epäviralliset kaupunkiseutusunnitelmat maakuntakaavojen rinnalla kuntakaavoitusta ohjaaviksi yleispiirteisiksi suunnitelmiksi. Verkkokyselyn vastausten perusteella sitoutuminen ei kuitenkaan ole onnistunut täysin erityisesti tiiviin taajamarakenteen kehittämisessä ja väestönkasvun ohjaamisessa.

Esimerkki: Tampereen kaupunkiseutu

Maakuntakaavan ja kaupunkiseutusunnittelun välinen työnjako

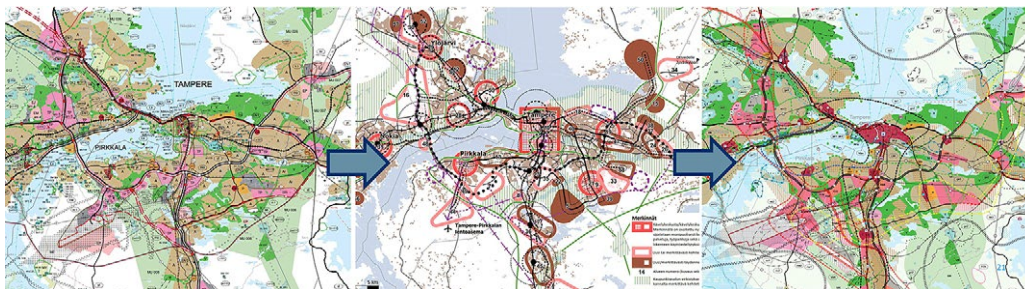
Pirkanmaalle laadittiin 2000-luvun alussa heti MRL:n voimaantulon jälkeen maakuntakaava, jonka merkinnät ohjasivat Tampereen kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta ja viherrakennetta Turun kaupunkiseudun maakuntakaavaa yleispiirteisemmin.

Vuosina 2008–2010 kaupunkiseudulle laadittiin Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän johdolla tuolloin voimassa ollutta maakuntakaavaa yleispiirteisempi rakennesuunnitelma, jossa esitettiin kaupunkiseudun maankäytön keskeiset muutosalueet, liikennejärjestelmäratkaisut ja viherverkko. Laadittu rakennesuunnitelma oli pääosiltaan voimassa olleen maakuntakaavan mukainen ja toimi kuntien tahdonilmaisuna maakuntakaavoituksen suuntaan.

Tampereen kaupunkiseudulla rakennesuunnitelmaa uudistettiin jo vv. 2013–2014 päivittämällä väestöennustetta ja vertaamalla sitä yhdyskuntarakenteen kykyyn vastaanottaa kasvua. Yhdyskuntarakenteen kehittämisessä rakennesuunnitelman runkona toimivat joukkoliikenteen uusimmat suunnitelmat. Rakennesuunnitelma laadittiin samanaikaisesti Pirkanmaan maakuntakaavan maankäyttövaihtoehtojen kanssa

Pirkanmaalle laadittiin vv. 2011–2017 uutta kokonismaakuntakaavaa samanaikaisesti Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelman 2040 kanssa. Esimerkiksi liikenteen perusratkaisuissa hyödynnettiin samoja selvityksiä. Maakuntakaava on aikaisempaa yleispiirteisempi ja strategisempi, mitä erityisesti erilaiset kehittämisperiaatemerkinnot ilmentävät.

Kuvio 11. Otteet Pirkanmaan 1. maakuntakaavasta (vahv. 2007), Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelmasta 2030 (hyv. 2010) ja Pirkanmaan maakuntakaavasta 2040 (hyv. 2017) (Pirkanmaan liitto, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä)



3.1.4 Muu ylikunnallinen suunnittelu

Maakuntakaavoissa on MRL:n mukaisesti keskitytty ratkaisemaan valtakunnallisesti, maakunnallisesti ja seudullisesti merkittäviä alueidenkäyttökysymyksiä. Maakuntien keskuskaupunkiseutujen olennaisimmat alueidenkäytön suunnittelukysymykset ovat usein ylittäneet myös maakunnallisen merkityksen rajan. Pohjois-Suomessa kunnat ovat niin suuria, että siellä on hieman harhaanjohtavaa puhua seudullisista asioista tai useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteensovittamistarpeesta.

Maakuntakaava on ohjannut kuntien raja-alueiden suunnittelua ja yleiskaavoitusta samaan tapaan kuin muutakin ylikunnallista suunnittelua. Raja-alueilla on korostunut verkostojen jatkuvuus. Useamman kunnan yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vähän, sillä kaavamuotoon liittyvä yhteinen päätöksenteko on koettu hankalana. Paikallisia kuntarajat ylittäviä alueidenkäyttökysymyksiä, joiden vaikutukset eivät ole seudullisia tai maakunnallisia, on ratkaistu yleiskaavallisella yhteistyöllä tai seutukohtaisilla suunnitelmissa. Maakuntakaavoitus on tarjonnut hyvän alustan kunnille kuntarajat ylittävän rakenteen tarkastelulle, vaikka kaikkia ylikunnallisia asioita ei ole ratkaistukaan maakuntakaavassa.

Pohjois-Suomessa paliskuntien rajat ovat tuoneet ylikunnalliseen suunnitteluun erityispiirteiden paliskuntien alueiden poiketessa kuntajaotuksesta. Niinpä tuulivoiman suunnittelu on poronhoitolain mukaisella poronhoitoalueella käytännössä aina ylikunnallinen suunnittelukysymys. Koska MRL:n mukaan kaava ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa, poronhoitoalueella yhden kunnan tuulivoimalat vaikuttavat toisen kunnan mahdollisuuksiin kaavoittaa tuulivoimaloita. Yhteensovittaminen on saattanut kuntien raja-alueiden osalta vaikeutua myös sellaisilla alueilla, joissa maakuntakaavoja on laadittu osa-alueittain.

Valtioiden välisiä kysymyksiä käsitellään kaikissa valtakunnan rajaan rajautuvissa maakunnissa. Maakuntakaavoja on laadittu myös merialueille, jolloin niihin on liittynyt valtioiden, maakuntien ja kuntien välisiä suunnittelukysymyksiä. Maakuntien eriaikainen ja suunnitteluotteeltaan erilainen maakuntakaavoitus on asettanut haasteita suunnittelulle maakuntien raja-alueilla. Maakuntakaavoilla on ratkottu maakuntarajat ylittäviä vaikeita kysymyksiä, joihin yksittäiset kunnat eivät toimivaltansa puitteissa ole voineet tarttua. Esimerkiksi liikenteeseen, energiaan ja ympäristöön liittyvät kysymykset ovat edellyttäneet toteutuakseen ylimaakunnallisia alueidenkäyttöratkaisuja.

Hankkeen verkkokyselyn vastaajien mukaan maakuntakaavoitusta on tarvittu muun muassa seuraavien ylikunnallisten suunnittelukysymysten ratkaisemiseen:

- isot infrahankkeet sekä niihin tukeutunut alueidenkäyttö
- viher-, virkistys- ja ekologiset käytävät
- luonnon- ja kulttuuriympäristöt
- energiantuotanto
- kaivostoiminta
- kauppa
- maanpuolustus
- raskaan liikenteen varikot
- maa-ainesten otto
- jätteidenkäsittely
- jätteiden loppusijoitusalueet
- rantojen rakentaminen.

3.1.5 Maakuntakaavan suunnitteluprosessi

Maankäyttö- ja rakennuslaki on mahdollistanut joustavan, kunkin tilanteen tarpeisiin sovellettavan raamin, jonka puitteissa on voitu laatia ja toteuttaa maakuntakaavoja. Maakuntakaavojen laadintaan on kuulunut vahva osallistaminen ja vuorovaikutus eri menetelmillä. Tästä huolimatta joiltakin sidosryhmiltä (mm. maanomistajat, ympäristöjärjestöt) on tullut toiveita entistä laajemmasta vuorovaikutuksesta. Osa maakuntakaavoittajista on kokenut kaksitasoisen ehdotusvaiheen kuulemisen epäselväksi eikä se ole heidän mielestään tuonut lisäarvoa suunnittelulle. Toiset maakuntakaavoittajat pitävät ehdotusvaiheen viranomaiskuulemista hyvänä käytäntönä, koska se on lisännyt vuorovaikutusta ja sen jälkeen on voitu tehdä vielä melko isojaikin muutoksia kaavaratkaisuihin tai tarvittavia lisäselvityksiä.

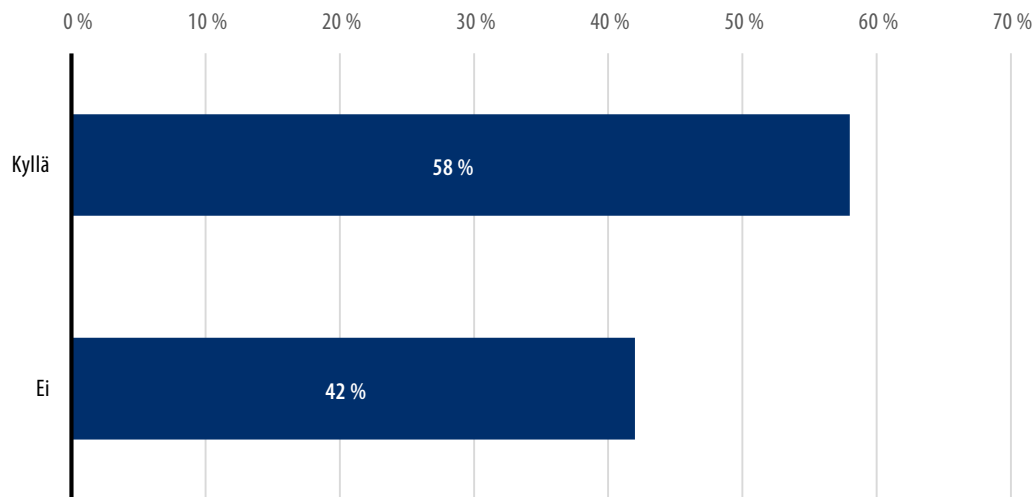
Verkkokyselyn vastaajat ja työpajoihin osallistujat ovat tuoneet esiin, että maakunta-kaavaprosessien keston vireilletulosta lainvoimaistumiseen ovat vaikuttaneet mm. erillis-selvitysten tilaaminen ja laatiminen, maakuntien liittojen ja kuntien rajalliset resurssit, maakuntien liittojen laaja tehtävänkuva, poliittinen päätöksenteko ja muutoksenhakuun kuluva aika.

Useat verkkokyselyn vastaajat pitävät merkittävimpänä MRL:ään tehtynä muutoksena ympäristöministeriön ohjaus- ja vahvistamismenettelystä luopumista. Vahvistamismenettely oli maakuntakaavoittajien mielestä liian pitkäkestoinen. Muutos on verkkokyselyn vastaajien mielestä jokin verran lyhentänyt aikajännettä maakuntakaavan vireilletulosta lainvoimaiseen maakuntakaavaan. Osa maakuntakaavoittajista kokee, että samalla ympäristöministeriön ja muiden ministeriöiden osallistuminen maakunta-kaavoitukseen ja sen kehittämiseen on vähentynyt. Selittävä tekijänä voidaan pitää resurssien pienentymistä. Koska vastuu maakuntakaavojen laatimisesta on siirtynyt entistä selkeämmin maakunnan liitoille, ympäristöministeriöllä on ollut merkittävästi vähemmän resursseja käytettävissä maakuntakaavatehtäviin.

Ohjausroolin poistuminen on hankaloittanut maakuntakaavoittajien mielestä liittojen työtä erityisesti lainsäädännöllisten tulkintojen osalta sekä valtakunnallisen kokonaisnäkemyksen hahmottamisen kannalta. ELY-keskusten joidenkin asiantuntijoiden arvion mukaan ympäristöministeriön roolin muuttuminen ei ole vaikuttanut yksittäisten maakuntakaavojen sisältöön, mutta mahdollisesti jonkin verran maakuntakaavojen yhtenäisyyteen esim. kaavamerkintöjen osalta. Viranomaistahojen näkemyksen mukaan vahvistamismenettelystä luopuminen on lisännyt poliittisen ohjauksen vaikutusta maakuntakaavoitukseen ja johtanut siihen, että kaavaratkaisujen lainmukaisuuden tutkiminen jää muutoksenhaun varaan. Muutos on nostanut etenkin ehdotusvaiheen viranomaiskuulemisen merkitystä, koska viimeistään tässä vaiheessa viranomaisten on pitänyt tuoda näkemyksensä esille maakuntakaavasta. Ehdotusvaiheen kaksitasoinen kuuleminen onkin liittynyt vahvasti vahvistamismenettelystä luopumiseen, koska sillä on pyritty vahvistamaan valtion viranomaisten osallistumismahdollisuuksia ympäristöministeriön aiemmin suorittaman kaavan laillisuusarvioinnin poistuttua.

Maakuntien liittojen käytettävissä olleilla suunnittelijaresurssilla on ollut erittäin merkittävä vaikutus paitsi kaavojen lopputulokseen, myös kaavaprosesseihin ja aikatauluihin. Osa verkkokyselyn vastaajista on todennut, että oman toimialueen maakunnan liitolla ei ole ollut riittävästi suunnittelijaresursseja maakuntakaavojen laatimiseen. Vähäiset suunnittelijaresurssit ovat hidastaneet maakuntakaavojen laadintaa. Maakunta-kaavoituksessa avainasemassa on ollut maakuntakaavoittajien aluetuntemus ja -tieto, mikä on vähentänyt ostopalveluiden tarvetta ja tätä kautta myös kustannuksia. Lisäksi aluetuntemus on parantanut sisältökäsittelyn laatua ja jatkuvuutta sekä kaavan hyväksyttävyyttä.

Kuvio 12. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen ”Onko mielestäsi toimialueesi maakunnan liitolla ollut riittävästi suunnittelijaresursseja maakuntakaavojen laatimiseen?” (n=12)



3.2 Laadittujen maakuntakaavojen sisältö

3.2.1 Sisältövaatimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 § määrittelee sisältövaatimukset maakuntakaavoitukselle. Sisältövaatimukset täsmentävät MRL:n 5 §:n mukaisia alueiden käytön suunnittelun tavoitteita. Maakuntakaavoittajat kokevat, että sisältövaatimukset ovat olleet selkeät ja hyvä runko maakuntakaavoitukselle. Ympäristöministeriön opas *Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa (opas 6)* on ollut hyvänä apuna sisältövaatimusten tulkinnessa.

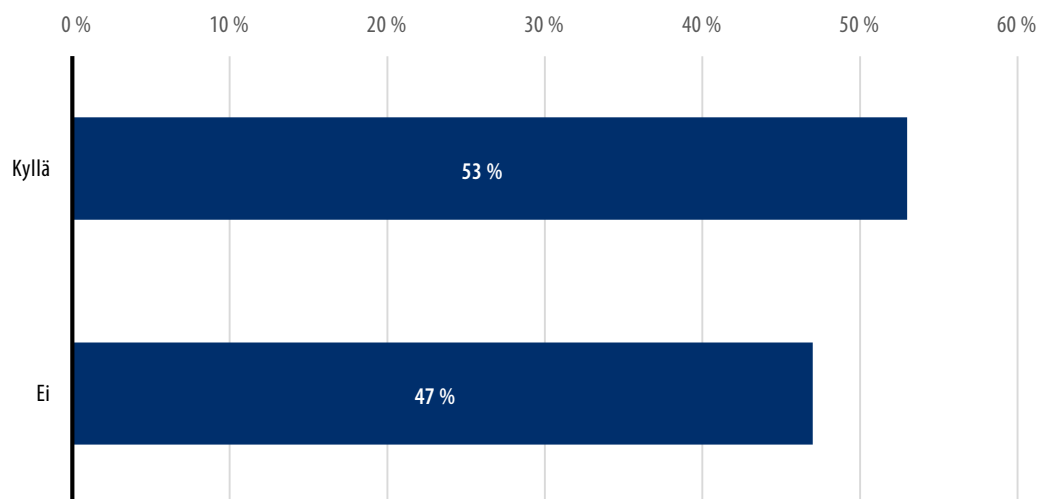
Laadituissa maakuntakaavoissa on sovitettu yhteen eri sisältövaatimuksia ja ratkottu niiden välisiä intressiristiriitoja. Osa hankkeen verkkokyselyn vastaajista kokee, että maakuntakaavoihin on jäänyt sovittamattomia ristiriitoja esimerkiksi kulttuuriympäristöä koskevissa kysymyksissä. Museoviranomaisten mukaan maakuntakaavojen aluevarausten mahdollistama toiminta on toisinaan ristiriidassa kulttuuriympäristöarvojen kanssa. Maakuntakaavan sisältövaatimukset ovat kyllä täyttyneet kulttuuriympäristön huomioivilla osa-aluemerkinnöillä sekä niitä koskevilla määräyksillä, mutta sovittamattoman ristiriidan ratkaisu on saattanut jäädä yleis- ja asemakaavoituksen tehtäväksi. Tähän näkemykseen liittyen on tärkeä huomata, että maakuntakaavassa ei voida eikä ole tarkoituksenmukaistakaan ratkaista kaikkien maakunnallisesti merkittävien asioiden yhteensovittamista yksityiskohtia myöden, vaan siinä nimenomaan annetaan ohjausta yleis- ja asemakaavoitukselle.

Osa maakuntakaavoittajista on kokenut, että maakuntakaavan sisältövaatimuksissa todettua virkistykseen soveltuvien alueiden ”riittävyttä” on ollut hankala tulkita. Virkistysalueiden valintaa ovat ohjanneet lähinnä maanomistusolosuhteet. Virkistysalueita on osoitettu ensisijaisesti sellaisille alueille, jotka jo ovat julkisessa omistuksessa. Tällöin alueiden varaaminen ja niiden toteuttaminen yleistä virkistyskäyttöä palvelevaksi on mahdollisimman realistisesti toteutettavissa. Maakuntakaavoissa virkistyskäytön määrällistä ja laadullista riittävyttä on pyritty varmistamaan kaavamerkintöjen ohella yleisillä suunnittelumääräyksillä, jotka ohjaavat esimerkiksi virkistysyhteyksien toteuttamista taa-jamissa. Kysynnän näkökulma virkistysalueiden riittävyden varmistamisessa on jäänyt vähemmälle huomiolle. Kysyntään ovat voineet vaikuttaa esimerkiksi muutokset väestömäärissä, ulkoilutapojen muuttuminen ja alueiden erot vetovoimaisuudessa.

Pitkän aikavälin liikennehankkeiden huomioimiseen maakuntakaavoissa on verkkokyselyn vastaajien mukaan liittynyt jonkin verran haasteita, koska maakuntakaavoja laadittaessa ei välttämättä ole vielä tiedetty kaikkia vaikutuksia ja reunaehtoja, jotka vaikuttavat liikenneväylän linjauksen valintaan, sijaintiin ja toteuttamisedellytyksiin. Maakuntakaavoissa on jouduttu myös varautumaan erilaisiin epävarmuustekijöihin. Toisaalta suunnittelu-järjestelmä perustuu tarkentuvaan suunnitteluun ja maakuntakaavojen merkintöjen tarkoitus on nimenomaan tarkentua kuntakaavoituksessa. Maakuntakaavoissa onkin erityisesti liikenneratkaisujen osalta käytetty monipuolisesti eri aikatahtaimella olevia kaavamerkintöjä, kuten yhteystarvemerkeitä sekä ohjeellisia ja vaihtoehtoisia merkintöjä. Maakuntakaavoissa on jouduttu esittämään esimerkiksi pitkällä aikavälillä toteutuville ratahankkeille vaihtoehtoisia linjauksia, koska valtakunnan tasolla ei ole päätetty pitkän aikavälin kehittämistavoitteita rataverkon osalta. Kaavamerkintöihin liittyviä reunaehtoja on tuotu esiin suunnittelumääräyksissä.

Elinkeinojen osalta maakuntakaavan yksityiskohtaisin ohjaus on keskittynyt kaupan ohjaamiseen, mikä maakuntakaavan rooli yleispiirteisimpänä kaavatasona huomioiden on tuonut maakuntakaavoittajille haasteita ja vienyt paljon resursseja. Joidenkin maakuntakaavoittajien mielestä maakuntakaavojen kaupan ohjaus onkin esimerkki siitä, miten yksi teema on korostunut turhan yksityiskohtaisena muuten yleispiirteisessä maakuntakaavassa. Kaupan mitoittamista ja ohjaamista koskevat säädökset ovatkin herättäneet kritiikkiä maakuntakaavoittajien ja muiden sidosryhmien keskuudessa. Lähes puolet (47 %) verkkokyselyn vastaajista on sitä mieltä, että maakuntakaavoituksen vähittäiskauppaa koskevat lakimuutokset ovat olleet kaupan ohjauksen kannalta epätarkoituksenmukaisia.

Kuvio 13. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen ”Ovatko maakuntakaavoituksen vähittäiskauppaa koskevat lakimuutokset olleet mielestäsi kaupan ohjauksen kannalta tarkoituksenmukaisia?” (n=15)



Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin vähittäiskauppaa koskevat erityissäännökset sisältävä uusi 9a-luku vuonna 2011 (319/2011). Vuonna 2017 lakiin tehtiin vähittäiskaupan ohjaukseen liittyvä muutos (230/2017), jolla kaupan ohjausta maakuntakaavoituksessa kevennettiin. Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan laissa nyt yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää. Hankkeen verkkokyselyn vastaajien mielestä kaupan sijainnin ohjausta koskevat säännökset ovat vaihdelleet liiankin tarkasta ohjauksesta huomattavasti väljempään sääntelyyn.

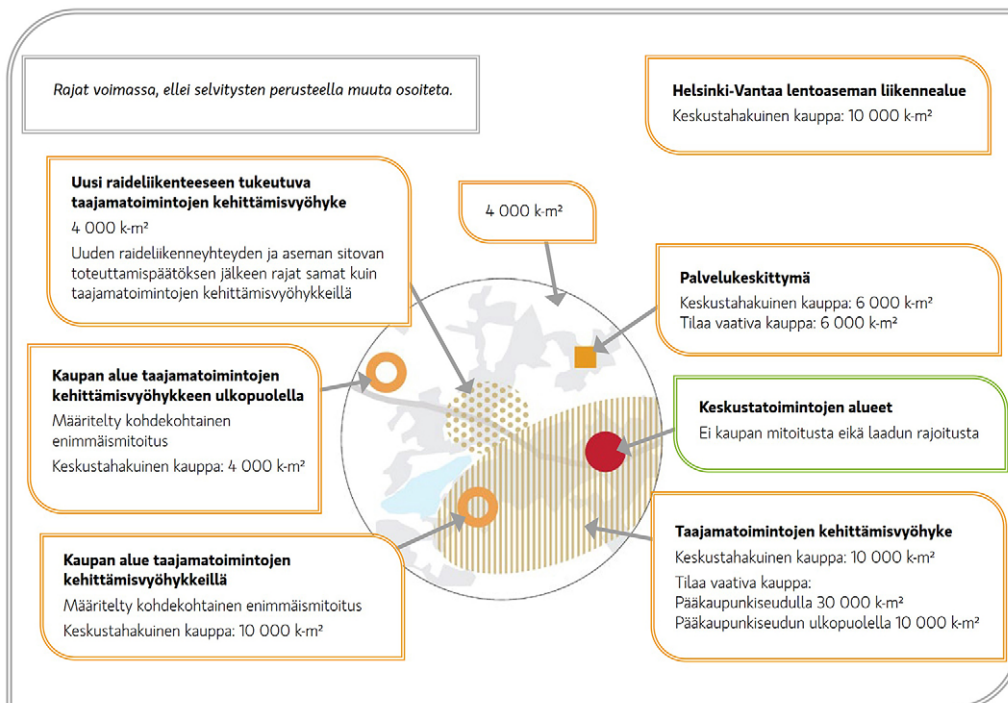
Kaupan ohjaukseen liittyvät säännösmuutokset ovat vaikuttaneet monella tavalla maakuntakaavoitukseen. Ensin maakuntakaavoja varten tuli laatia laajat kaupan selvitykset. Maakuntakaavoittajat ovat tuoneet esille, että lakiohjausta muutettiin ennen kuin kaikki maakunnat ehtivät edelliseen muutokseen mukaan. Suuryksiköiden enimmäismitoituksesta luopumista keskusta-alueilla pidetään kuitenkin tarpeellisenä ja oikeasuuntaisena muutoksena.

Esimerkki: Uusimaa

Kaupan ohjaus maakuntakaavassa

Uudellamaalla seudullisesti merkittävän kaupan suuryksikön koon alaraja vaihtelee alueesta, kaavamerkinnästä sekä kaupan laadusta riippuen. Niillä alueilla, joilla ei kaavamääräyksessä erikseen määrätä kaupan ratkaisusta, on voimassa yleismääräys, jonka mukaan vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on 4 000 kerrosneliometriä, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta. Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavasta kumoutui oikeuskäsittelyn myötä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen suunnittelumääräyksen osa, joka ohjaa seudullisesti merkittävää vähittäiskauppaa. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä on voimassa kumotun määräyksen sijaan Uusimaa-kaavan em. yleiset suunnittelumääräykset.

Kuvio 14. Kaupan ohjaamisen periaatteet Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuuden alueella Helsingin seudulla ja Itä-Uudellamaalla (Uudenmaan liitto)



Esimerkki: Pohjanmaa

Kaupan ohjaus maakuntakaavassa

Pohjanmaalla kaupallisia palveluita käsiteltiin kattavasti 1. vaihemaa-kuntakaavassa ("Kaupallisten palvelujen sijoittuminen Pohjanmaalla"). Pohjanmaan maakuntakaavassa 2040 kaupan kaavaratkaisu säilyi pääosin ennallaan, mutta kaavamääräyksiä tarkistettiin huomioiden 1.5.2017 voi-maan astunut lakimuutos. Vähittäiskaupan suuryksikön alaraja keskusta-toimintojen alueen ulkopuolella nostettiin 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliömetriin. Pietarsaassa ja Vaasassa alaraja on edelleen 5 000 kerrosneliömetriä.

Kuvio 15. Kaupan ohjaamisen periaatteet Pohjanmaalla (Pohjanmaan liitto)

Kauppaa koskeva yleinen suunnittelumää-räys

Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän koon alaraja keskustatoimintojen alueen ulkopuolella on seuraava:

Päivittäistavarakauppa:	Mitoitus (k-m²)
Koko maakunta	4 000
Paljon tilaa vaativan eri-koistavaran kauppa:	Mitoitus (k-m²)
Koko maakunta	4 000
Muu erikoistavarakauppa:	Mitoitus (k-m²)
Pietarsaari ja Vaasa	5 000
Muu maakunta	4 000

Vaiheittain tai osa-alueittain laadittujen maakuntakaavojen osalta sisältövaatimus-termiä pidetään hieman harhaanjohtavana. Yksittäiset vaiheittain tai osa-alueittain laaditut kaavat ovat usein nimittäin kattaneet vain osan niistä asioista, jotka mainitaan MRL 28 §:ssä esitetyissä sisältövaatimuksissa. Monet vaihekaavat ovat esimerkiksi käsitelleet vain yksittäisiä alueidenkäyttöhankkeita. Tällöin kaavoissa ei ole voitu, eikä ole ollut tarkoituskaan, käsitellä kaikkia sisältövaatimuksissa mainittuja asioita samalla painoarvolla. Esimerkiksi yksittäistä hanketta tai rajattua teemaa (esim. tuulivoimaa) käsittelevän vaihekaavan laadinnassa olennaista onkin vaikutusten arvioinnin avulla varmistaa, että kaava täyttää sisältövaatimukset myös niiden asioiden osalta, joita ei kyseisessä kaavassa varsinaisesti käsitellä. Pääsääntöisesti tässä onkin onnistuttu.

Osa maakuntakaavoittajista kokee, että maakuntakaavan sisältövaatimuksissa on paljon sellaista, mitä ei suunnitella, mutta mikä kuitenkin vaaditaan esitettäväksi maakuntakaavoissa. Tällainen informatiivinen sisältö, kuten luonnonsuojelualueet, pohjavesialueet ja muinaisjäännökset, voi olla jo maakuntakaavan voimaantulon hetkellä vanhentunutta. Lisäksi informatiivinen sisältö vie huomiota ja resursseja varsinaiselta suunnittelulta. Maakuntakaavoittajien mielestä luonto- ja rakennussuojelukohteet sekä muinaisjäännökset ovat ainakin osittain myös liian yksityiskohtaisia tietoja maakuntakaavaan. Erilaiset tarkkuustasovaatimukset eri teemojen osalta ovat johtaneet maakuntakaavoihin, joissa kaavan yleispiirteisyys on eri aiheissa erilainen. Esimerkiksi Uudellamaalla maakuntakaavan suojelualueiksi on päädytty esittämään vain yli viiden hehtaarin ja yli 200 metrin levyiset suojelualueet. Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuudessa suojelualueet on esitetty yleispiirteisesti ja niihin ei liity suojelumääräystä, joten yleispiirteisyyden periaate koskee koko kaavakokonaisuutta. Suojelualueiden osoittaminen perustuu luontoselvityksiin ja niihin liittyy suunnittelumääräyksen lisäksi ehdollinen rakentamisrajoitus, joten ne ovat vähemmän yleispiirteisiä kuin osa muista aluevarausmerkinnöistä. Näitä maakuntakaavan yleispiirteisimpiä aluevarausmerkintöjä on ollut haastava sovittaa yhteen yksityiskohtaisempien suojelualueiden ja Natura-alueiden kanssa.

Hankkeen verkkokyselyssä tiedusteltiin, kuinka riittävästi maakuntakaavan sisältövaatimukset ovat painottuneet tai nousseet esiin maakuntakaavaprosesseissa. Vastaajien mielestä eniten maakuntakaavoituksessa ovat korostuneet tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne, elinkeinoelämän toimintaedellytykset sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen. Vähiten ovat painottuneet tai nousseet esiin alueiden käytön ekologinen kestävyys, vesi- ja maa-aineisvarojen kestävä käyttö, alueiden käytön taloudellisuus sekä maanomistajalla tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvan kohuttoman haitan välttäminen.

Kuvio 16. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen: ”Kuinka riittävästi maakuntakaavan nykyiset sisältövaatimukset ovat painottuneet tai nousseet esiin maakuntakaavaprosesseissa?” (n=28, 1 = huonosti, 5 = erinomaisesti)



3.2.2 Alueiden erityispiirteet

Manner-Suomessa on 18 olosuhteiltaan hyvin erilaista maakuntaa. Myös yksittäisten maakuntien sisällä on erityyppisiä lähtökohtia ja reunaehtoja, jotka vaikuttavat maakuntakaavoitukseen. Kuntarakennekin poikkeaa eteläisen ja läntisen Suomen pienikokoisista kunnista Lapin suurialaisiin kuntiin, millä on ollut oma vaikutuksensa maakunnan suunnitteluun. Maakuntakaavoituksen tärkeänä tehtävänä on ollut vahvistaa maakunnan erityispiirteitä ja hyödyntää niitä maakunnan kilpailukyvyyn parantamisessa. Verkkokyselyn vastaajien ja työpajatyöskentelyihin osallistuneiden mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki on antanut hyvät mahdollisuudet maakuntien erityispiirteiden huomioimiseen.

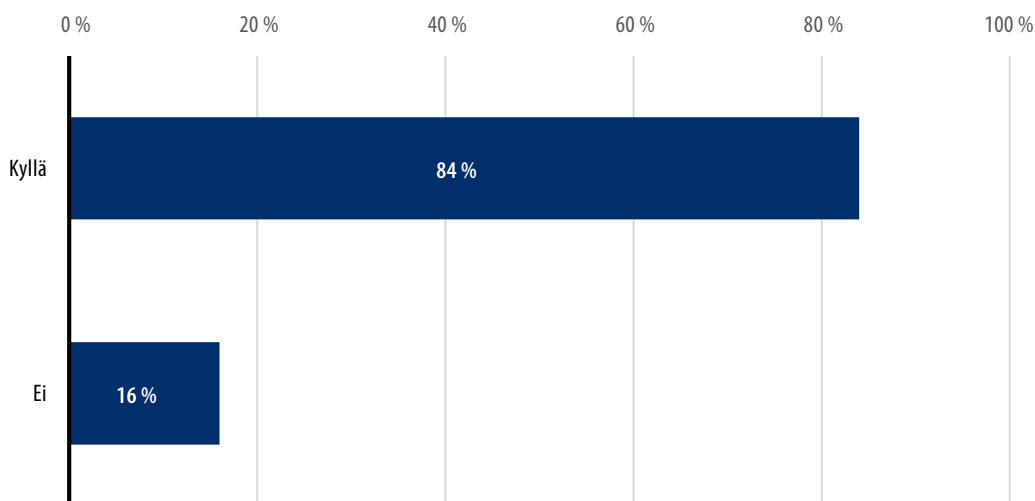
Esimerkkejä

Alueellisia erityispiirteitä, jotka ovat verkkokyselyn vastaajien mielestä vaikuttaneet maakuntakaavojen sisältöön:

- asukastiheys, kasvukeskukset, väestömuutokset, pitkät välimatkat
- valtakunnallisten ja paikallisempien intressien yhteensovittaminen
- palveluverkko, kauppa
- liikennehankkeet, sillat, tunnelit, logistiikka, varikkoalueet
- lentoliikenne, laiva- ja veneväylät
- joukkoliikenteen vaihtopaikat, liityntäpysäköinti
- maiseman ja kulttuuriympäristön arvoalueet
- laajat luonnonsuojelualueet
- tuulivoima, aurinkovoima, ydinvoima, turvetuotanto, sähkönsiirto
- meri, satamat, saaristo, kalastus, lautta- ja yhteysalusliikenne
- maankohoaminen, tulvavaara
- saamelaiskulttuuri, poronhoito
- luonnonvarat, kaivokset
- puolustusvoimien tarpeet, rajavyöhyke
- yleis- ja asemakaavojen vähäisyys.

Maakuntien erityispiirteiden huomioiminen maakuntakaavoituksessa on edellyttänyt laajaa ja avointa osallistamista, viranomaisyhteistyötä, tarkoituksenmukaisia selvityksiä sekä kaavan laatijoiden asiantuntemusta ja paikallistietämystä. Maakuntien liitoissa on panostettu aluetuntemukseen ja omaan osaamiseen maakunnallisten erityiskysymysten tunnistamiseksi ja huomioimiseksi maakuntakaavoissa. Erityispiirteiden tunnistamiseksi maakuntakaavoitusta varten on tehty myös hyvin monenlaisia selvityksiä. Suurin osa (84 %) verkkokyselyn vastaajista on sitä mieltä, että alueellisten erityispiirteiden tunnistamiseksi on tehty riittävästi selvityksiä. Kaavaselvitysten lisäksi alueellisten erityispiirteiden huomioimista ovat edesauttaneet maakunnissa laaditut erilaiset tiekartat ja ohjelmat. Laadukkaat selvitykset eivät viranomaisten mielestä ole aina näkyneet riittävästi kaavaratkaisuissa.

Kuvio 17. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen: ”Onko maakuntakaavoitusta varten tehty riittävästi selvityksiä alueellisten erityispiirteiden tunnistamiseksi?” (n=28)



Alueelliset erityispiirteet ovat vaikuttaneet maakuntakaavojen kokonaisratkaisuihin ja maakuntakaavoissa käytettyihin suunnitteluotteisiin (esitystapa, mittakaava). Erityispiirteet on voitu huomioida koko maakuntaa koskevinä yleisinä suunnittelumääräyksinä tai erillisinä kaavamerkintöinä määräyksineen.

Esimerkkejä

Alueellisia erityispiirteitä on huomioitu maakuntakaavoissa

- **kehittämisperiaatemerkintöinä:** esimerkiksi ”pääkaupunkisedun ydinvyöhyke” (Uusimaa) tai ”Saaristomeren yhteistoiminta-alueen kehittämisvyöhyke” (Varsinais-Suomi)
- **aluevarauksina:** esimerkiksi ”luontaistalous- ja poronhoitovaltainen alue” (Lappi) tai energiahuollon alue, ydinvoimalaitos” (Pohjois-Pohjanmaa)
- **osa-alueiden erityisominaisuuksia ilmaisevina merkintöinä:** esimerkiksi ”saamelaisten kotiseutualueen raja” (Lappi), ”kansallisen kaupunkipuiston alue” (Päijät-Häme) tai ”hiljainen alue” (Pohjois-Savo)
- **kohde- ja viivamerkintöinä:** esimerkiksi ”kansainvälinen rajanylityspaikka” (Pohjois-Karjala), ”kalastustukikohta tai veneilyn suojasatama” (Pohjanmaa) tai ”TEN-T-liikenneverkko, ydinverkko” (Pirkanmaa)
- **suojelumerkintöinä:** esimerkiksi Salpalinja ja Ruotsinsalmen meritaistelualue (Kymenlaakso).

3.2.3 Toimintaympäristön muuttuminen

Maakuntakaavoilla on vastattu koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana erilaisiin toimintaympäristön muutoksiin. Maakuntakaavoituksen sisältöä ja tavoitteita määriteltäessä maakuntien liitot ovat pyrkineet ottamaan huomioon toimintaympäristön ennakoitavat muutokset. Samalla liitot ovat arvioineet voimassa olevan maakuntakaavan ajantasaisuutta suhteessa toimintaympäristön muutoksiin. Ennakointityö on ollut maakuntien liitoissa jatkuvaa, ja erilaisia tulevaisuustarkasteluita on päivitetty jatkuvasti ajan kuluessa ja toimintaympäristön muuttuessa. Kaavan sisällön mukaisesti on arvioitu myös taustatiedon ajantasaisuutta sekä ennakoitu, millaisia vaikutusten arvioinnin menetelmiä tullaan tarvitsemaan. Ennakoiva maakuntakaavoitus on riippunut maakunnallisesta poliittisesta tahtotilasta ja siitä onko maakuntakaavoitus nähty osana aluekehitystyökokonaisuutta.

Lainsäädäntöuudistukset ovat omalta osaltaan olleet muuttamassa maakuntakaavoituksen toimintaympäristöä. Maankäyttö- ja rakennuslakia on uudistettu vuoden 2000 jälkeen useaan otteeseen. Esimerkiksi vuonna 2011 lakiin lisättiin vähittäiskauppaa koskevat erityissäännökset sisältävä uusi 9 a -luku (319/2011). Vuonna 2016 laista poistettiin ympäristöministeriön tehtäviin siihen asti kuuluneet maakuntakaavoituksen ohjaaminen ja valvonta sekä vahvistaminen (28/2016). Vuoden 2016 lakimuutoksen jälkeen maakuntakaavat ovat tulleet voimaan, kun hyväksymispäätöksestä on kuulutettu säädetyllä tavalla alueen kunnissa. Vuonna 2017 tehtiin vähittäiskaupan ohjaukseen liittyvä muutos, jolla kaupan ohjausta maakuntakaavoituksessa kevennettiin (230/2017). Vuonna 2017 muutettiin kaavojen vaikutusten selvittämiseen liittyviä säännöksiä (254/2017).

Maakuntakaava on ollut joustava instrumentti, jolla on pystytty vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja ennakoimaan tulevaisuuden alueidenkäyttötarpeita melko hyvin. Maakuntakaavojen tavoitteet on sidottu kansallisiin ja maakunnallisiin pitkän tähtäimen kehittämistavoitteisiin, skenaariopohjaisiin strategisiin linjauksiin ja aluerakennemalleihin, jotka ovat pohjustaneet pitkäjänteistä suunnittelua. Viimeaikaiset muutokset ovat kuitenkin olleet yllättäviä ja niihin ei välttämättä ole pystytty eikä osattu varautua riittävästi maakuntakaavoituksessa. Tämä on osaltaan aiheuttanut tarpeita entistä yleispiirteisemmälle maakuntakaavalle. Tuulivoima, aurinkoenergia ja keskustojen ulkopuoliset kauppakeskukset ovat esimerkkejä ilmiöistä, joita on ollut vaikeampi ennustaa ja joihin on siten ollut vaikea varautua maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavoittajat kokevat, että tuulivoiman lisääntyminen ja voimalatekniikan kehittyminen ovat ohittaneet maakuntakaavan suunnittelutahdin. Lainsäädäntö on mahdollistanut nopeankin reagoinnin, mikäli on ollut tahtoa ja resursseja.

Toimintaympäristön ennakoitavat muutokset ovat vaikuttaneet suoraan maakuntakaavojen sisältöön, kuten selvityksiin, kaavaratkaisuihin ja vaikutusten arviointiin. Esimerkiksi Uudellamaalla Tallinna-tunnelin kaavamerkintä on tarkentunut kolmen

maakuntakaavakerroksen ja uusien selvitysten perusteella yhteystarvemerkinnästä ohjeelliseksi linjaukseksi. Toimintaympäristön muuttuessa myös maakuntakaavan vaikutusten arviointimenetelmiä on jouduttu kehittämään. Viime aikoina ilmasto- ja luontokatohaasteiden merkityksen kasvaessa esimerkiksi tarve arvioida vaihtoehtoisia kaavaratkaisuja on lisääntynyt.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa ei erikseen mainita luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutoksen hillintään liittyviä tavoitteita, vaikka ne ovat kaavoituksessa koko ajan entistä tärkeämpiä. Näitä tavoitteita on kuitenkin otettu huomioon maakuntakaavoituksessa merkittävällä painoarvolla jo nykyisen lainsäädännön puitteissa, sillä esimerkiksi ekologinen kestävyys, ympäristön kannalta kestävät liikenteen ja teknisen huollon järjestelyt sekä luonnonvarojen vaaliminen ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys sisältyvät jo nykyisiin sisältövaatimuksiin. Maakuntakaavoituksessa on painotettu ja edistetty myös ilmastovaikutusten näkökulmaa siitä huolimatta, että ilmastonmuutokseen vastaamista ei ole kirjattu omana kokonaisuutenaan lakiin. Ilmastonäkökulma on välittynyt maakuntakaavoitukseen myös VATEista, joissa on ollut maininnat vähähiilisydestä, resurssitehokkuudesta, ilmastonmuutokseen varautumisesta, ekologisista yhteyksistä ja kestävästä luonnonvarojen käytöstä.

Ilmastonmuutos on näkynyt maakuntakaavoituksessa energia- ja ilmastovaihekaavojen laatimisena, näiden sisältöjen mukana olossa kokonaismaakuntakaavoissa sekä kaavojen ilmastovaikutusten arviointeina kehittämissuosituksineen. Maakuntien hiili-neutraalisuustavoitteet on määritelty maakuntaohjelmissa ja niitä tarkentavissa ilmastotiekartoissa. Näitä tavoitteita on tuettu maakuntakaavan työkaluin niiden ratkaisuiden osalta, joihin maakuntakaavalla on voitu vaikuttaa.

Ilmastonmuutoksen hillintään, sopeutumiseen ja varautumiseen liittyvät maakuntakaavaratkaisut ovat muuttuneet ja kehittyneet MRL:n voimassaolon aikana. Ilmastonmuutosta hillitseviä kaavaratkaisuja ovat olleet erityisesti yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen ja eheyttämiseen sekä kestävään ja toimivaan liikennejärjestelmään liittyvät kaavamerkinnot ja -määräykset. Ensimmäisten kokonaismaakuntakaavojen laatimisen jälkeen esimerkiksi maakuntakaavojen taajamatoimintojen alueita ja työpaikka-alueita on joissakin maakunnissa päädytty supistamaan tai niiden merkintätapaa on muutettu. Myös monista taajamarakenteen laajenemissuuntia kuvaavista merkinnöistä on luovuttu. Raide-liikenteen kehittäminen on ollut vahvasti mukana ensimmäisistä maakuntakaavoista lähtien. Tuoreimmissa maakuntakaavoissa ovat korostuneet aiempaa enemmän, erityisesti suurten kaupunkiseutujen osalta, lähijunaliikenteeseen ja raitioteihin tukeutuvat kaavaratkaisut. Ilmastotavoitteiden näkökulmasta kaupan, tuotannon ja logistiikan alueita koskevilla maakuntakaavaratkaisuilla on ollut suora yhteys liikennejärjestelmän kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin.

Kiertotalous on merkittävä toimintaympäristön muutos, joka on vaikuttanut maakuntakaavoihin. Kaavaratkaisussa on pyritty esittämään potentiaalisia alueita ja kohteita tilaa vaativille kiertotalouden symbioosi- ja pilottialueille, jotta näiden toimintaedellytykset ja kehittämistarpeet voidaan tiivistyvässä aluerakenteessa turvata ja huomioida tarkemmassa suunnittelussa. Tällaiset alueet ja kohteet on osoitettu maakuntakaavassa esimerkiksi kiertotalouden ja jätehuollon alueina tai tuotannon ja logistiikkatoimintojen kehittämisalueina.

Tuulivoiman voimakas lisääntyminen on vaikuttanut erityisesti 2010-luvun alusta lähtien huomattavasti myös maakuntakaavojen sisältöön. Sen ohella maakuntakaavoissa on annettu erilaisia uusiutuvan energiantuotannon edistämiseen liittyviä suunnittelumääräyksiä. Ilmastonmuutokseen sopeutumista edistäviä kaavaratkaisuja ovat olleet erilaiset sini-viheryhteystarvemerkinnot. Luonnon monimuotoisuutta on pyritty turvaamaan paitsi suojelualue- ja Natura 2000 -merkintöjen avulla, myös suojelualueverkoston ulkopuolisilla kaavamerkinnoilla ja -määräyksillä. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi laajat yhteinäiset rakentamattomat alueet, luonnon monimuotoisuuteen liittyvät osa-aluemerkinnät ja suoluontoa koskevat suojelumerkinnot. Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ovat korostuneet myös maakuntakaavojen yleismääräyksissä, joissa on entistä tarkemmin ohjeistettu tekemään kestäviä ratkaisuja tarkemmassa alueidenkäytön suunnittelussa.

Esimerkkejä

Toimintaympäristön muutoksia, jotka hankkeeseen osallistuneiden mielestä ovat vaikuttaneet maakuntakaavojen sisältöön:

- ilmastonmuutos, hiilineutraalius
- luontokato, biodiversiteetti, ekologinen kestävyys
- vihreä siirtymä: biotalous, vetytalous, tuulivoima ja muu uusiutuva energia
- kiertotalous
- geopoliittinen tilanne
- väestörakenteen muutos
- digitalisaatio
- lainsäädäntömuutokset.

3.2.4 Sisällön kattavuus

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa, että maakuntakaava laaditaan koko maakuntaa ja kaikkia alueidenkäyttötarpeita käsittelevänä **kokonaismaakuntakaavana**, tiettyjä asia-kokonaisuuksia koskevana **vaihekaavana** tai tiettyä maakunnan **osa-alueita koskevana** kaavana. Maakuntien välillä on ollut suuria eroja edellä mainittujen kaavatyyppien käytämisessä. Myös maakuntakaavojen laatimisrytmissä on ollut paljon vaihtelevuutta maakuntien välillä.

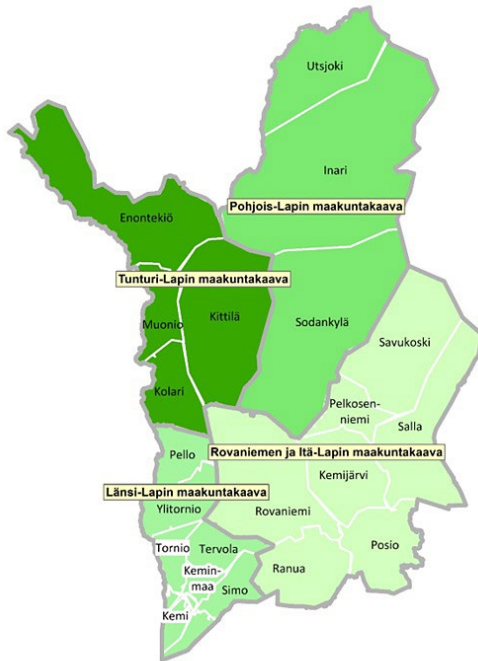
Lähes kaikkiin maakuntiin on laadittu ainakin yksi koko maakuntaa käsittelevä kokonaismaakuntakaava MRL:n voimassaolon aikana. Pääsääntöisesti maakuntien liitot ovat laati-neet 1–2 kokonaismaakuntakaavaa ja 1–6 vaihemaakuntakaavaa. Myös Kymenlaaksossa ja Uudellamaalla on MRL:n voimassaolon aikana laadittu sekä koko maakuntaa koske-via että vaiheittaisia maakuntakaavoja. Kymenlaakson ja Uudenmaan vaihemaakunta-kaavoista osa on käytännössä ollut samalla sisällöltään hyvin lähellä osa-aluekohtaisia, kaikki alueidenkäyttötarpeet käsitteleviä maakuntakaavoja. Kymenlaakson tapa laatia vaihemaakuntakaava ensin kaikille taajama-alueille ja sen jälkeen niiden ulkopuolelle on ollut ainutlaatuinen Suomen historiassa. Lapissa ja Varsinais-Suomessa ei ole laadittu lain-kaan koko maakunnan käsittäviä kokonaismaakuntakaavoja, vaan maakunnat on jaettu maakuntakaavoitusta varten edellisessä 4–5 ja jälkimmäisessä kolmeen osa-alueeseen. Varsinais-Suomessa maakuntakaavaa on uudistettu kahdella koko maakunnan katta-valla vaihekaavalla, jotka ovat korvanneet lähes kaikki merkinnät aiemmista maakunta-kaavoista. Lapissa osa-aluekohtaisia maakuntakaavoja on puolestaan täydennetty kuudella vaihemaakuntakaavalla.

Esimerkki: Lappi

Maakuntakaavoituksessa käytössä osa-aluejako

Laaja-alaisessa Lapin maakunnassa on käytössä kuvassa näkyvä maa-kuntakaavoituksen osa-aluejako. Osa-aluekohtaisesti laadittujen maakunta-kaavojen lisäksi Lapissa on laadittu kuusi vaihemaakuntakaavaa MRL:n voimassaolon aikana.

Kuvio 18. Lapin maakuntakaavoituksen nykyinen osa-aluejako (Lapin liitto)

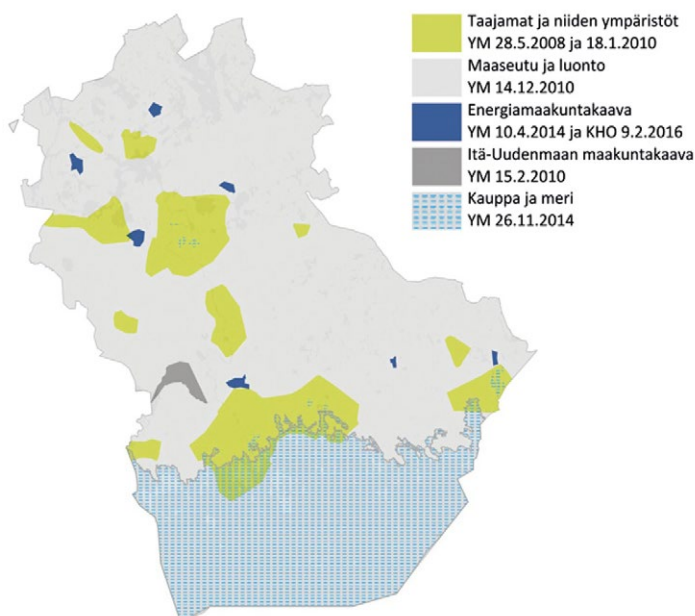


Esimerkki: Kymenlaakso

Sisällöltään kattavia vaihemaakuntakaavoja

Kymenlaaksossa maakuntakaavoja ryhdyttiin laatimaan heti MRL:n voimaantulon jälkeen vaihemaakuntakaavoina, joista kaksi ensimmäistä vastasi sisällöltään pitkälti osa-aluekohtaista kokonismaakuntakaavaa. Kuvassa on ote vaihemaakuntakaavasta Taajamat ja niiden ympäristöt (vahv. 2010), jossa käsiteltiin valittujen kaava-alueiden osalta myös 2. kaavavaiheeseen aiottuja asiakokonaisuuksia, kuten kulttuuri- ja luonnonperintöarvoja, luonnonvaroja ja virkistystä. Seuraava vaihemaakuntakaava laadittiin maaseutualueille. Kymenlaaksossa laadittiin neljä vaihemaakuntakaavaa ennen kuin siellä ryhdyttiin laatimaan ensimmäistä kokonismaakuntakaavaa.

Kuvio 19. Teemakartta Kymenlaakson maakuntakaavatilanteesta 2010-luvun lopulla (Kymenlaakson liitto)



Koska myös osa-alueittain laaditut maakuntakaavat ovat monesti kattaneet kaikki alueidenkäyttötarpeet, niitäkin on kutsuttu kokonaismaakuntakaavoiksi. Vastaavasti tiettyjä asiakokonaisuuksia käsitteleviä vaihemaakuntakaavoja on laadittu sekä tiettyä maakunnan osa-alueita tai koko maakunnan aluetta koskevinä maakuntakaavoina. Vaihemaakuntakaavat ovat käsitelleet monipuolisesti erilaisia asiakokonaisuuksia. Verkko-kyselyn vastaajien mukaan kaavatyyppin valintaan ovat vaikuttaneet mm. käytettävissä olevat resurssit, sillä kokonaismaakuntakaava on vaativa ja aikaa vievä tehtävä ja siten taloudellisesti suuri ponnistus maakunnan liitolle. Esimerkiksi Pirkanmaan viimeisimmän kokonaismaakuntakaavan laatiminen aloitettiin vuonna 2011 ja maakuntavaltuusto hyväksyi kaavan 2017. Lapissa Soklin kaivosohjelman vaihemaakuntakaavaprosessi kesti vuosina 2008–2009 puolestaan vain noin 1,5 vuotta. Toisaalta viranomaiset ovat edellyttäneet vaihemaakuntakaavojen osalta yksityiskohtaisempia taustaselvityksiä ja myös yksityiskohtaisempaa suunnitteluotetta. Vaihemaakuntakaavojen kanssa samanaikaisesti on usein laadittu YVA-menettely, tai vaihekaavojen selvitysaineisto on ainakin vahvasti tukeutunut laadittuun YVA-aineistoon, mikä on joidenkin maakuntakaavoittajien mielestä lisännyt vaatimuksia myös kokonaismaakuntakaavojen taustaselvityksiin.

Esimerkkejä

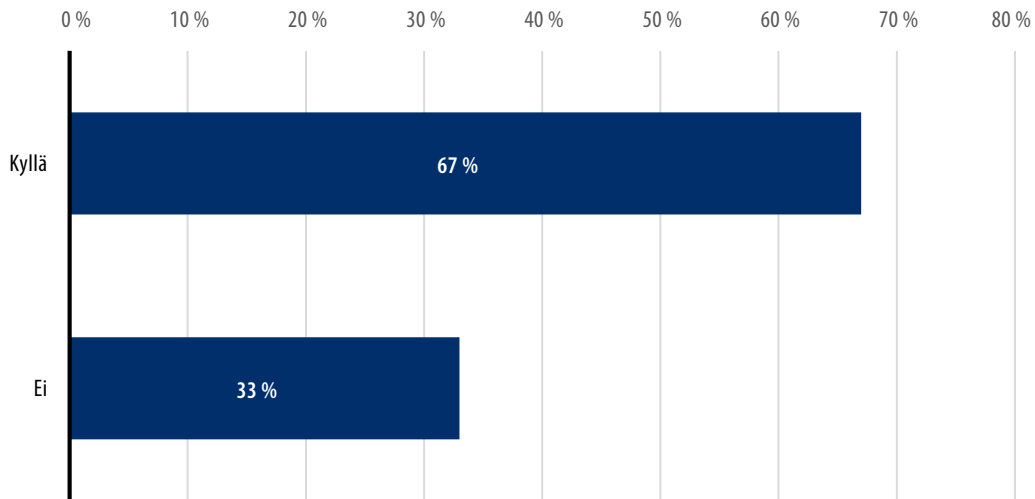
Vaihemaakuntakaavojen sisältöjä:

- taajamat, palvelut, liikenne
- liikenne, logistiikka
- tuulivoima
- turvetuotanto
- ydinvoima
- kaivostoiminta
- kauppa
- jätteenkäsittely
- yhdyskuntatekninen huolto
- ympäristöhäiriöitä aiheuttavat asiakokonaisuudet
- lähes kaikki teemat.

Enemmistö (67 %) verkkokyselyn vastaajista on sitä mieltä, että vaihemaakuntakaavoitus on ollut hyvä ja selkeä tapa suunnitella maakunnan alueidenkäyttöä. Sillä on voitu täydentää ja ajantasaistaa kokonaismaakuntakaavaa. Pitkäjänteisessä suunnittelussa ei ole ollut järkevää eikä mahdollista avata koko kaavakokonaisuutta vain tietyn teeman avaamisen vuoksi. Vaihemaakuntakaavoja on pystytty laatimaan joustavammin, kohdistetummin ja nopeammalla aikataululla kuin kokonaismaakuntakaavoja. Niillä on voitu tarttua kulloinkin kiireellisimpiin asiakokonaisuuksiin. Tällöin vain tietyt teemat ja kaavamerkinnot ovat olleet muutoksenhaun kohteena.

Yksittäisten vaihemaakuntakaavojen laadintaan ja sisältöön ovat vaikuttaneet maakuntien liittojen tekemien tulevaisuustarkastelujen tulokset, ajankohtaisiksi ja kiireellisiksi tunnistetut sisältökysymykset, vanhentuneet kaavamerkinnot ja viranomaisten näkemykset. Myös poliittisella tahtotilalla, kuntien esillä pitämällä tavoitteilla ja elinkeinoelämän tarpeilla on ollut vaikutusta siihen, mitä asiakokonaisuuksia vaihemaakuntakaavoissa on käsitelty. Käsiteltävistä teemoista on pyritty muodostamaan tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia ja samalla on voitu tehdä yksittäisiä muutoksia kokonaismaakuntakaavaan muidenkin teemojen osalta. Verkkokyselyn vastauksissa on tuotu esiin, että joissakin tilanteissa vaihemaakuntakaavoituksessa ei ole joko tunnistettu tai haluttu käsitellä tällaisia yksittäisiä muutostarpeita kokonaismaakuntakaavassa, vaikka se olisi ollut luontevaa vaihekaavan teemäkäsittelyn yhteydessä. Muutostarpeet on siis jätetty odottamaan seuraavaa maakuntakaavan kokonaisuudistusta.

Kuvio 20. Verkkokyselyvastaukset kysymykseen: ”Onko vaihekaavoitus hyvä ja selkeä tapa suunnitella maakunnan alueidenkäyttöä?” (n=24)



Epäviralliset kaavayhdistelmät ja teemakartat ovat olleet tärkeitä maakuntakaavojen tulkinta-apuja. Useiden eri kattavuudella laadittujen maakuntakaavojen yhtäaikainen voimassaolo on tuonut jonkin verran epäselvyyshaasteita niin osallisille, kunta-kaavoittajille kuin viranomaisille. Kaavayhdistelmien tuottamisessakin on ollut jonkin verran haasteita, sillä eri aikaan ja eri tarkkuudella laadittuja kaavoja on ollut toisinaan hankala sovittaa yhteen. Esimerkiksi Pohjois-Savossa koko maakuntaa koskeva epävirallinen kaavayhdistelmä on tehty mittakaavassa 1:200 000, minkä vuoksi Kuopion kaupunkiseutua koskevia yksityiskohtaisempia kaavamerkintöjä on hyvin vaikea tulkita siitä. Tämän vuoksi maakunnan liitto on joutunut laatimaan kaupunkiseudulta erillisen kaavayhdistelmän tarkemmassa mittakaavassa.

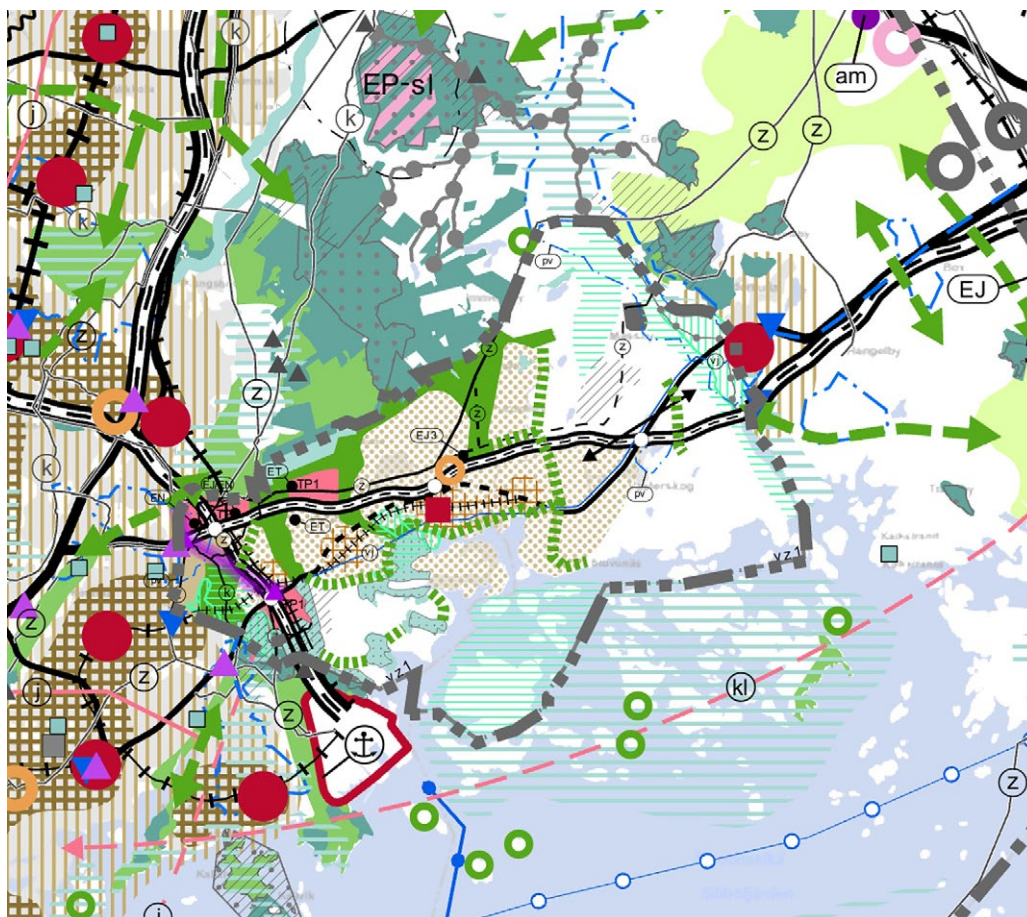
Digitaaliset karttapalvelut ovat helpottaneet maakuntakaavakokonaisuuden hahmottamista, mutta niissä puolestaan yleiset suunnittelumääräykset ovat helposti jääneet näkyvättömiin. Käsitys kaavakokonaisuudesta on saattanut vääristyä, jos tulkitsija on katsonut vanhentunutta kaavayhdistelmää tai unohtanut tarkistaa yksittäisen vaihekaavan merkinnät ja määräykset. Kaavojen tarkkuuden tason vaihtelut sekä muutoksenhakumenettelyn jälkeen kumoutuneet merkinnät ovat entisestään vaikeuttaneet kokonaisuuden hahmottamista. Myös tuomioistuinten maakuntakaavoja koskevat ratkaisut liittyen monen maakuntakaavan kokonaisuuteen ovat voineet olla haastavia tulkittavia.

Esimerkki: Östersundomin Alue

Yksityiskohtaisen ja yleispiirteisen maakuntakaavan yhteensovittaminen

Valtioneuvosto päätti vuonna 2007 liittää Sipoon lounaisosan ja Vantaan ns. Västerkullan kiilan Helsinkiin. Helsingin Östersundomista Sipoon Söderkullaan ulottuva alue jätettiin hyväksymättä Uudenmaan 2. vaihe-maakuntakaavasta, minkä jälkeen sen valmistelua jatkettiin erillään. Östersundomin alueelle laadittiin erillinen maakuntakaava, jossa Helsingin merkittävä kasvuvyöhyke kytkettiin Uudenmaan aluerakenteeseen. Yksityiskohtainen Östersundomin alueen maakuntakaava (mittakaava 1:100 000) jouduttiin Uusimaa-kaavan 2050 kokonaisuuden laatimisen yhteydessä sovitamaan yhteen erittäin yleispiirteisen Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan kanssa (mittakaava 1:250 000).

Kuvio 21. Ote Uudenmaan voimassa olevien maakuntakaavojen epävirallisesta yhdistelmästä 13.3.2023 Östersundomin alueen kohdalta (Uudenmaan liitto)



Maakunta- ja kuntajaossa tapahtuneet muutokset ovat omalta osaltaan vaikuttaneet ajan-
tasaisen maakuntakaavakokonaisuuden selkeyteen. Kun kunta tai kunnan osa on siir-
tynyt maakunnasta toiseen, vanhan maakunnan liiton laatimat maakuntakaavat ovat
tavallisesti seuranneet mukana. Siirtyneen kunnan alueella on siten ollut voimassa eri
maakuntakaavakokonaisuus kuin muualla uuden maakunnan alueella. Maakuntakaava-
kokonaisuus on selkeytynyt käytännössä vasta seuraavalla maakuntakaavakerroksella,
kun siirtynyt kunta on otettu samaan suunnittelualueeseen uuden maakunnan muiden
kuntien kanssa. Esimerkiksi Päijät-Hämeessä litin kunnassa on nyt voimassa peräti neljä
Kymenlaakson entistä vaihemaakuntakaavaa. Vastaavalla tavalla Joroisten kunnan siirty-
minen Etelä-Savosta Pohjois-Savoon nosti jälkimmäisessä maakunnassa voimassa olevien
maakuntakaavojen määrän peräti yhdeksään.

Esimerkki: Päijät-Häme

Laadittu vain yksi vaihemaakuntakaava, voimassa viisi

Päijät-Hämeessä on laadittu MRL:n voimassaolon aikana kaksi kokonais-
maakuntakaavaa ja vain yksi vaihemaakuntakaava. litin kunnan siirtyminen
Kymenlaaksosta Päijät-Hämeen maakuntaan vuoden 2021 alusta on kuiten-
kin muuttanut merkittävästi maakuntakaavakokonaisuutta Päijät-Hämeessä.
Päijät-Hämeessä on litin osalta nyt voimassa peräti neljä Kymenlaakson
vaihemaakuntakaavaa. Kymenlaakson kunnissa em. vaihemaakuntakaavat
sen sijaan kumoutuivat kokonaismaakuntakaavan hyväksymisen yhteydessä
vuonna 2020.

Kuvio 22. Ote Kiertotaloutta palvelevan jätteenkäsittelylaitosalueen vaihemaakuntakaavasta Päijät-Hämeessä (Päijät-Hämeen liitto)

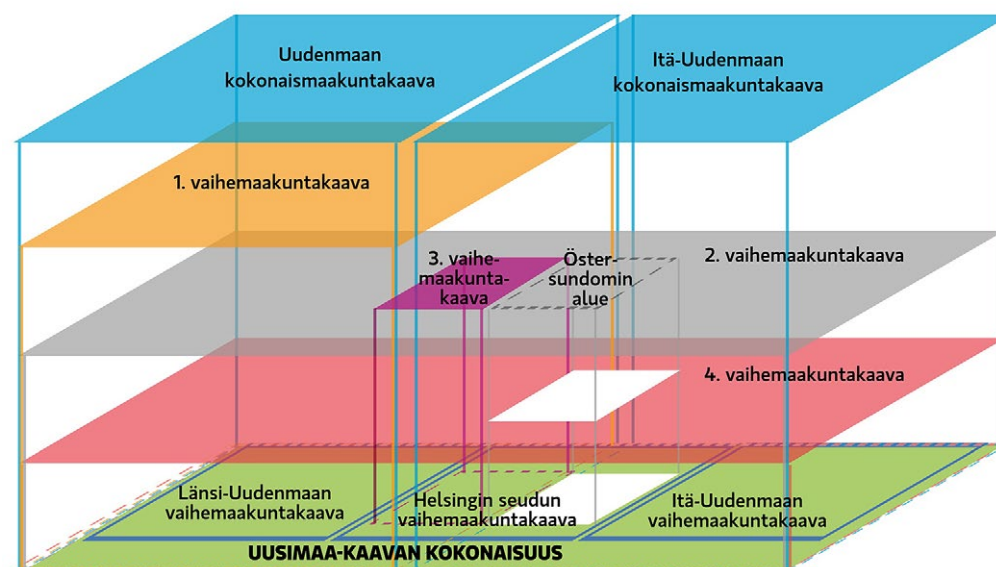


Esimerkki: Uusimaa

Voimassa useita maakuntakaavoja kokonaan tai osittain

Uudellamaalla oli vuonna 2019 voimassa kokonaan tai osittain 1., 2., 3. ja 4. vaihemaakuntakaava, Uudenmaan kokonaismaakuntakaava, Itä-Uudenmaan kokonaismaakuntakaava. Edellä mainittujen maakuntakaavojen lisäksi Östersundomin alueella oli voimassa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntakaavoja sekä maakuntakaavaksi muuttuneita vanhoja seutukaavoja. Keväällä 2023 voimassa olivat enää vain kolme seutukohtaista vaihemaakuntakaavaa (Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuus), Östersundomin maakuntakaava sekä neljännen vaihemaakuntakaavan tuulivoimaratkaisu.

Kuvio 23. Havainnollistus Uudenmaan maakuntakaavatilanteesta vuonna 2019 (Uudenmaan liitto)

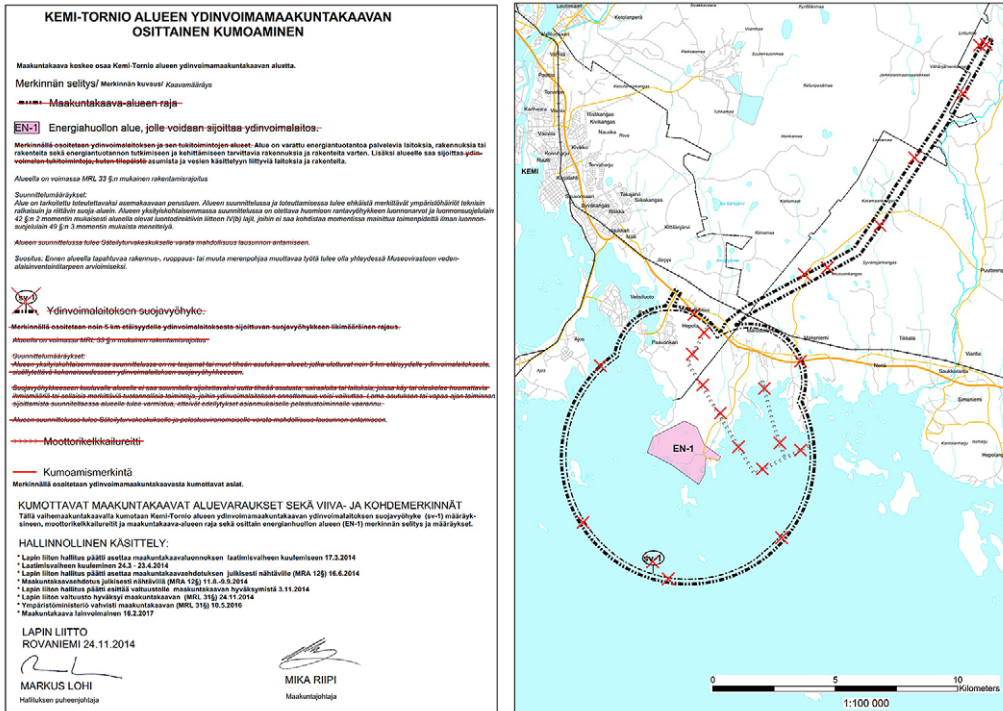


Esimerkki: Lappi

Maakuntakaava ilman uusia kaavamerkintöjä ja määräyksiä

Lapissa Kemi–Tornio-alueen ydinvoimamaakuntakaavan osittaisella kumoamisella ei osoitettu lainkaan uusia kaavamerkintöjä, ainoastaan kumottiin. Maakuntakaavalla kumottiin alueen ydinvoimamaakuntakaavan ydinvoimalaitoksen suojavyöhyke (sv-1) määräyksineen, maakuntakaava-alueen raja ja moottorikelkkailureitit sekä energiahuollon alueen merkinnästä ydinvoimalaitokseen viittaavat merkinnän selitykset ja määräykset. MRL 204 §:n mukaan kaavan kumoamisessa sovelletaan vastaavia säännöksiä kuin kaavaa laadittaessa.

Kuvio 24. Ote Kemi–Tornio-alueen ydinvoimamaakuntakaavan osittaisesta kumoamisesta (Lapin liitto)



3.3 Laadittujen maakuntakaavojen esitystapa

3.3.1 Ohjeistuksien huomioiminen

Ympäristöministeriö on laatinut osana Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjaa maakuntakaavojen laatimista, soveltamista ja tulkitsemista tukevia oppaita. Näistä julkaisun *Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset* (opas 10) tarkoituksena on ollut maakuntakaavan laadintatyön ja käytäntöön soveltamisen tukeminen. Oppassa kuvataan maakuntakaavoitukseen soveltuvien kaavamerkintöjen käyttötarkoitusta ja käyttömahdollisuuksia eri tilanteissa sekä annetaan esimerkkejä maakuntakaavamääräyksistä. Merkinnot perustuvat ympäristöministeriön 31.3.2000 antamaan asetukseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä. Samaa aihepiiriä käsittelee myös julkaisu *Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa* (opas 6), jossa on käsitelty mm. maakuntakaavan sisältöä ja esitystapaa koskevia MRL:n yleisiä vaatimuksia. Julkaisusarjaan sisältyy oppaita myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksista, osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista.

Maakuntakaavoittajien mielestä edellä mainitut maakuntakaavoitusta koskevat oppaat ovat olleet erittäin toimivia ja kestäneet hyvin aikaa. Oppaan 10 mukaiset kaavamerkinnät ovat maakuntakaavoittajien näkemyksen mukaan olleet joustavia ja tarkoituksenmukaisia sekä mahdollistaneet hyvin alueiden ominaispiirteiden huomioon ottamisen. Vaikka oppaassa esitetyt kaavamerkinnät ovat olleet hyvä lähtökohta maakuntakaavoitukselle, niiden rinnalle on maakuntien liitoissa kehitetty paljon myös uusia merkintöjä. Uusia merkintöjä on tarvittu toimintaympäristön muuttumisen aiheuttamien tarpeiden ja alueiden erityispiirteiden esiintuomisen vuoksi. Oppaasta poikkeavilla kaavamerkinnöillä on myös pyritty selkeyttämään kaavakarttojen esitystapaa. Esimerkiksi pohjavesialueiden (pv), luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden alueiden (luo) ja arvokkaiden geologisten muodostumien (ge) esittämiseen on kehitetty erilaisia esitystapoja.

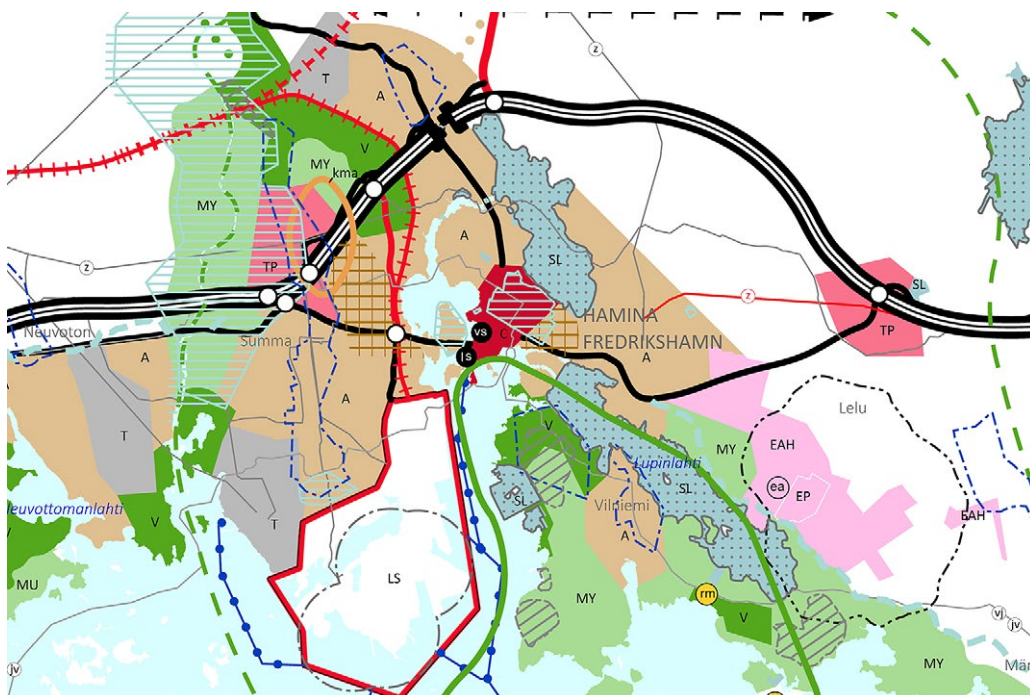
Syynä oppaasta 10 poikkeaville kaavamerkinnöille on ollut myös siirtyminen yleispiirteisempään ja strategisempaan suunnitteluotteeseen, mihin julkaisusta ei ole välttämättä löytynyt sopivia merkintöjä. Toisin päin ajateltuna julkaisun kaavamerkintämallit ovat saattaneet myös osaltaan aiheuttaa tarpeettoman yksityiskohtaista maakuntakaavoitusta. Yleispiirteisemmän maakuntakaavoituksen lisäksi kaavojen paikkatietomuodosta on aiheutunut muutos- ja ajantasaistamistarpeita kaavamerkintöihin. Esimerkiksi oppaassa 10 esitettyjä soikiosymboleita ja viiteviivoja on ollut hankala esittää paikkatieto-ohjelmilla. Lisäksi oppaassa on joitakin merkintöjä, joita on pidetty joissakin maakuntien liitoissa liian yksityiskohtaisina. Maakuntakaavoittajat ovat tuoneet esimerkkeinä tällaisista merkinnöistä esiin loma-asuntoalueet ja matkailupalvelujen alueet.

Maakuntakaavojen tietosisällön ja ulkoasun yhdenmukaistamiseksi on toteutettu Varsinais-Suomen liiton johdolla maakuntien liittojen, Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ja ympäristöministeriön yhteistyöprojektina **Harmonisoidut maakuntakaavat e-palveluiksi** -hanke (HAME). Hanke käynnistyi vuonna 2015. Maakuntien liittojen kesken on pohdittu ja valmisteltu muutostarpeita maakuntakaavoissa käytettäviin merkintöihin. HAME-hankkeen avulla on luotu yhteinen julkaisu-ympäristö ja harmonisoitu tietokantarakenne kaikkia Suomen maakuntakaavoja varten. Sitä hyödyntäen maakuntien liitot ovat voineet julkaista rajapintapalveluja maakuntakaavoistaan.

HAME-hankkeen yhteydessä on toteutettu **Maakuntakaavojen harmonisoinnin visualisointihanke**. Siinä on tuotettu ehdotus kaavamerkintöjen visualisoimiseksi ja yhteisesti käytettäviksi merkintätavoiksi. Ehdotuksen mukaisia merkintöjä on testattu käytännön kaavatyössä kahdessa maakunnan liitossa. Hanke on edennyt hyvin, mutta merkintätavoissa koetaan olevan vielä kehitettävää. Työ onkin tarkoitettu jatkuvaksi, koska uusien merkintöjen tarvetta riittää ja eri maakunnissa tarpeet ovat hyvin erilaiset. HAME-visualisoinnin merkintöjen määrä on kasvanut jatkuvasti, koska maakuntien liitot

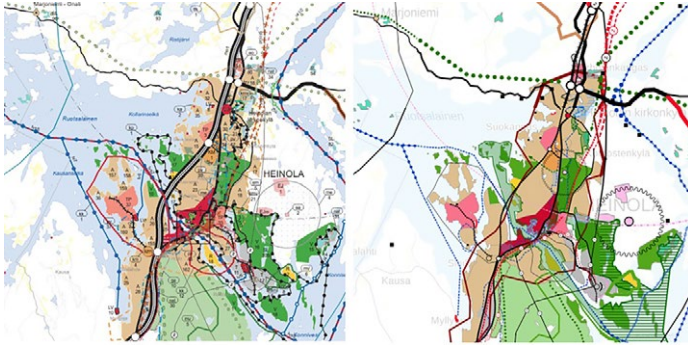
ovat pyrkineet saamaan merkintäkokoelmaan mukaan mahdollisimman paljon omia merkintöjään. Erityistä haastetta visualisointiin on tuonut myös mittakaavavaihtelut eri maakuntakaavojen kesken.

Kuvio 25. Ote Kymenlaakson maakuntakaavasta 2040, joka on laadittu yhteistä visualisointia noudattaen suoraan HAME-tietomalliin (Kymenlaakson liitto)



Käytännössä maakuntien liitot ovat tehneet viime vuosina kahta esitystavaltaan erilaista kaavaa rinnakkain. Maakuntakaavat on laadittu sekä HAME-visualisoinnin mukaista yhteistä esitystapaa noudattaen että käyttäen maakuntien liittojen omia visualisointeja. Viralliset vahvistettavat maakuntakaavat on laadittu jälkimmäisellä tavalla, koska HAME-tietomallissa ei ole ollut kaikille tarvittaville merkinnöille visualisointeja. Keväällä 2023 HAME-visualisoidut maakuntakaavat kattoivat kahta maakuntaa lukuun ottamatta koko Suomen, ja niitä pystyi tarkastelemaan vapaasti Maanmittauslaitoksen ylläpitämässä kansallisessa paikkatietoportaali Paikkatietoikkunassa.

Kuvio 26. Ote voimassa olevasta Päijät-Hämeen maakuntakaavasta 2014 ja samasta kaavasta HAME-tietomallissa esitettynä (Päijät-Hämeen liitto)



3.3.2 Yleispiirteisyys

Maakuntakaava on yleispiirteisin kaavataso, joten sen tulee jättää tilaa alueidenkäytön periaateratkaisujen sekä yleispiirteisten kaavamerkintöjen ja -määräysten tarkentumiselle yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Laadittujen maakuntakaavojen merkinnät ovatkin olleet pääosin varsin yleispiirteisiä, mikä on koskenut sekä kaavojen sisältöä, esitystapaa että tulkintaa. Muista päätöksistä johdetut, suojelualueiden kaltaiset kaavamerkinnät ovat sen sijaan olleet melko yksityiskohtaisia. Esimerkiksi rakennetun kulttuuriympäristön kohteet ovat toisinaan olleet kaavan mittakaavaan nähden pienipiirteisiä, mikä on johtanut siihen, että merkintöjä on saatettu tulkita liian tarkasti. Muitakin maakuntakaavoissa ratkaistavia asioita on toisinaan esitetty verrattain yksityiskohtaisesti. Verkkokyselyn vastaajat mainitsevat tällaisina asioina esimerkiksi liikenneväylät ja virkistysalueet. Kulloinkin ratkaistavana olevat asiasisällöt ovat lopulta määrittäneet kaavan yleispiirteisyyttä ohjeistuksen ja lainsäädännön puitteissa. Monessa maakuntakaavassa pienialaisia kohteita on merkitty kohdemerkinnällä (neliö tai ympyrä), jolloin merkinnällä ei ole otettu kantaa tarkempaan ulottuvuuteen.

Esimerkki

Liian yksityiskohtaisesti maakuntakaavoissa on verkkokyselyn vastaajien mielestä käsitelty esimerkiksi seuraavia teemoja

- taajamarajaukset
- liikenneväylät
- kaupan mitoitus
- luonnonsuojelualueet, pohjavesialueet ja vastaavat
- muinaisjäänköhteet
- rakennusinventointikohteet
- geologiset muodostumat
- viherverkostot ja ekologiset yhteydet.

Maakuntakaavojen yleispiirteisyydellä on korostettu ja selkeytetty eri kaavatasojen välistä työnjakoa. Eräs maakuntakaavoittaja on kuvannut maakuntakaavan tehtävää seuraavasti: "Maakuntakaava on kuin naru: se mahdollistaa ja vetää mutta sillä ei voi pakottaa eli työntää". Maakuntakaavojen mittakaavat ja yleispiirteisyyden tasot ovat vaihdelleet maakunnittain ja alueittain. Mittakaavojen vaihteluväli on ollut pääsääntöisesti 1:80 000 – 1:250 000, mutta Turun kaupunkiseudulla maakuntakaava on laadittu myös mittakaavassa 1:50 000. Mittakaavan valinnan kannalta haasteena ovat olleet maakuntien laajat suunnittelualueet, minkä vuoksi esimerkiksi Lapissa maakuntakaavoja on päädytty laatimaan osa-alueittain.

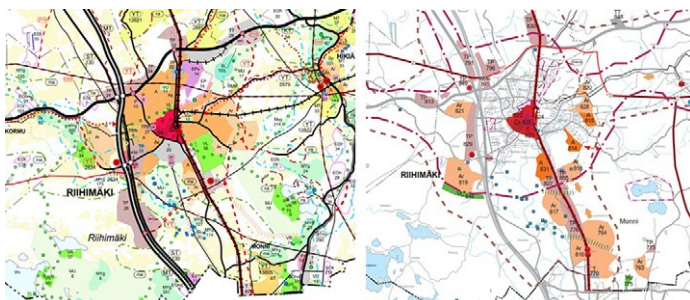
Maakuntakaavoitusta on viime vuosina viety monessa maakunnassa jonkin verran yleispiirteisempään suuntaan. Nopeasti ja ennakoimattomasti muuttunut toimintaympäristö on aiheuttanut tarpeita aiempaa yleispiirteisemmille maakuntakaavoille. Samalla maakuntakaavan keskeiset periaatteet ja tavoitteet ovat tulleet paremmin esiin. Toisaalta yleispiirteisten kaavojen haasteena on ollut, että niitä on voitu ja osin haluttukin tulkita liian yksityiskohtaisesti. Tulkinnan yleispiirteisyyden korostamiseksi maakuntakaavoihin on lisätty erilaisia tulkintaohjeita. Kaavan mittakaavalla on ollut keskeinen merkitys maakuntakaavan yleispiirteisyyden tasoon. Esimerkiksi mittakaavassa 1:80 000 laadittavaa maakuntakaavaa on ollut hyvin haastavaa saada näyttämään yleispiirteiseltä alueidenkäytön suunnitelmalta. Toisaalta lakisäätöiset suojelualueet, jotka tulevat maakuntakaavoihin lähtökohtaisesti rajauksiltaan sellaisinaan, vaikuttavat siihen, että mittakaavassa 1:250 000 laadittava maakuntakaava ei näytä näiltä osin kovin yleispiirteiseltä.

Esimerkki: Kanta-Häme

Yksityiskohtainen maakuntakaava

Vuonna 2006 vahvistettu Kanta-Hämeen maakuntakaava (1:100 000) oli kaavamerkinnöiltään varsin yksityiskohtainen. Maakunnassa on asutusrakenteen ja kulttuuriperinnön vuoksi keskimääräistä enemmän erilaisia aluevarauksia, joihin liittyy rakentamisrajoitus tai suojelumääräys, minkä vuoksi kaavamerkintöjen riittävän tarkka kohdentaminen koettiin tarpeelliseksi. Toisaalta yksityiskohtaisella maakuntakaavalla ”korvattiin” puuttuvia kuntien yleiskaavoja. Kanta-Hämeessä kokonaismaakuntakaavan yksityiskohtaisuus oli osaltaan vaikuttamassa maakuntakaavan nopeaan vanhenemiseen, vaikka kokonaismaakuntakaavan perusratkaisu oli toimiva ja tarkoituksenmukainen. 1. ja 2. vaihemaakuntakaavoilla ajantasaistettiin mm. kymmeniä kokonaismaakuntakaavan aluevarauksia. Jos vuonna 2006 vahvistettu kokonaismaakuntakaava olisi ollut yleispiirteisempi, osa asioista olisi voitu/kuulunut ratkaista yleiskaavoilla.

Kuvio 27. Otteet Kanta-Hämeen maakuntakaavasta (hyv. 2006) ja 1. vaihemaakuntakaavasta (hyv. 2015) (Hämeen liitto)



Toisinaan vaihemaakuntakaavoissa kaavamerkinnät on maakuntakaavoittajien mielestä esitetty turhan yksityiskohtaisesti. Mitä vähemmän käsiteltäviä asiakokonaisuuksia on ollut, sitä yksityiskohtaisempaa suunnittelua on tehty. Esimeriksi kun vaihekaavalla on suunniteltu yksittäistä kaivosta, jätteenkäsittelyaluetta tai vastaavaa yksittäistä toimintaa, viranomaiset ovat maakuntakaavoittajien mukaan edellyttäneet yksityiskohtaisempia kaavamerkintöjä. Yksityiskohtaiset vaihemaakuntakaavat ovat aiheuttaneet haasteita maakuntakaavojen yhteismitallisuudelle.

Yleispiirteisempien maakuntakaavojen myötä maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen välinen työnjako on selkeytynyt. Samalla päällekkäisten merkintöjen tulkitsemisesta on saattanut tulla jonkin verran vaikeampaa. Niinpä kaavaselostusten painoarvo maakuntakaavan tulkinta-apuna on kasvanut. Yleispiirteisempi maakuntakaava on antanut yksityiskohtaisempaan suunnitteluun enemmän joustoa, mikä on koettu tärkeäksi esimerkiksi jatkuvasti muuttuvalla ja kasvavalla Uudellamaalla. Toisaalta yleispiirteisyys on luonut sieläkin haasteita väestöltään pienissä kunnissa, joilla on vähemmän suunnitteluresurseja yleiskaavojen laatimiseen ja uudistamiseen. Monissa pienissä kunnissa maakuntakaava saattaa olla lähes ainoa yleispiirteinen kaava, joten kovin yleispiirteisellä maakuntakaavalla on vaikeampi vastata tällaisten kuntien tarpeisiin.

Monet kunnat ovat toivoneet maakuntakaavoilta tarkempaa ohjausta esimerkiksi viherverkoston suunnitteluun. Mitä yleispiirteisempään suuntaan maakuntakaavoitusta on viety, sitä huonommin tällaista on voitu tehdä. Yleiskaavan puuttuessa yleispiirteinen maakuntakaava on ohjannut suoraan asemakaavoitusta ja muuta suunnittelua. Tämän vuoksi esimerkiksi Pohjois-Suomessa on päädytty laatimaan melko yksityiskohtaisia maakuntakaavoja. Kaikki maakuntakaavoituksessa käsiteltävät teemat eivät myöskään ole hyötöneet samanlailla yleispiirteisyyden kasvusta. Verkkokyselyn vastaajien mielestä esimerkiksi ilmastonmuutosta, energiaverkostoja ja luonnon monimuotoisuuden vaalimista on käsitelty liian yleispiirteisesti.

Esimerkki

Liian yleispiirteisesti maakuntakaavoissa on verkkokyselyn vastaajien mielestä käsitelty esimerkiksi seuraavia teemoja:

- ilmastonmuutos
- valtakunnallisen maantieverkon tavoitteet ja liityntätarpeet
- energiaverkostot
- luonnonsuojelulain kohteet silloin, kun ne on osoitettu S-merkinnällä (eikä SL)
- varikot ja raskaan liikenteen palvelualueiden sijainnit
- kulttuuriympäristöt (osoitettu kehittämisperiaatemerkinnöillä eikä aluevarauksin)
- luonnon monimuotoisuuden vaaliminen, ekologisen kestävyysvaatimukset
- viheralueverkostot, hiljaiset alueet.

Enemmistö (80 %) hankkeen verkkokyselyn vastaajista on sitä mieltä, että maakunta-kaavoitusta on viety monessa maakunnassa sekä strategisempaan että yleispiirteisempään suuntaan. Strategisia valintoja on tehty sekä yleispiirteisissä että yksityiskohtaisemmissa maakuntakaavoissa riippuen siitä, minkälaisen mittakaavan on katsottu soveltuvan parhaiten strategisten tavoitteiden edistämiseen. Maakuntakaavojen strategisuuksa on ollut maakuntakaavoittajien mielestä se, että on uskallettu tehdä valintoja, haettu suunnittelukysymyksiin ratkaisuja ja tunnustettu oikea mittakaava ratkaisujen löytämiseksi.

Enemmistö (80 %) verkkokyselyn vastaajista kokee, että maakuntakaavaa on tulkittu tarkemmin tai yleispiirteisemmin kuin sen suunnittelussa on tarkoitettu. Epäselvyyttä ovat aiheuttaneet esimerkiksi tilanteet, joissa tuulivoimayleiskaavojen kaava-alue on ollut maakuntakaavassa osoitettua tuulivoimaloiden aluetta laajempi. Maakuntakaavan tarkkuustasoa ei aina ymmärretä, vaikka yleispiirteisyyden tasoa on pyritty korostamaan kaava-asiakirjoissa. Kunnat ja viranomaiset ovat toisinaan tehneet liian vahvaa tulkintaa. Esimerkiksi maakuntakaavan ns. valkoiselle alueelle on kuntakaavoituksessa osoitettu toimintaa, joka ei ole ollut maakuntakaavan tavoitteiden mukaista. Myös tie- ja viheryhteysmerkintöjen sijaintia ja leveyttä on toisinaan tulkittu toisin kuin maakuntakaavassa on tarkoitettu. Toisaalta maakuntakaavan on tarkoitettukin täsmentyvän kuntakaavoituksessa, jossa voidaan tehdä myös hyväksyttäviä poikkeamia maakuntakaavasta.

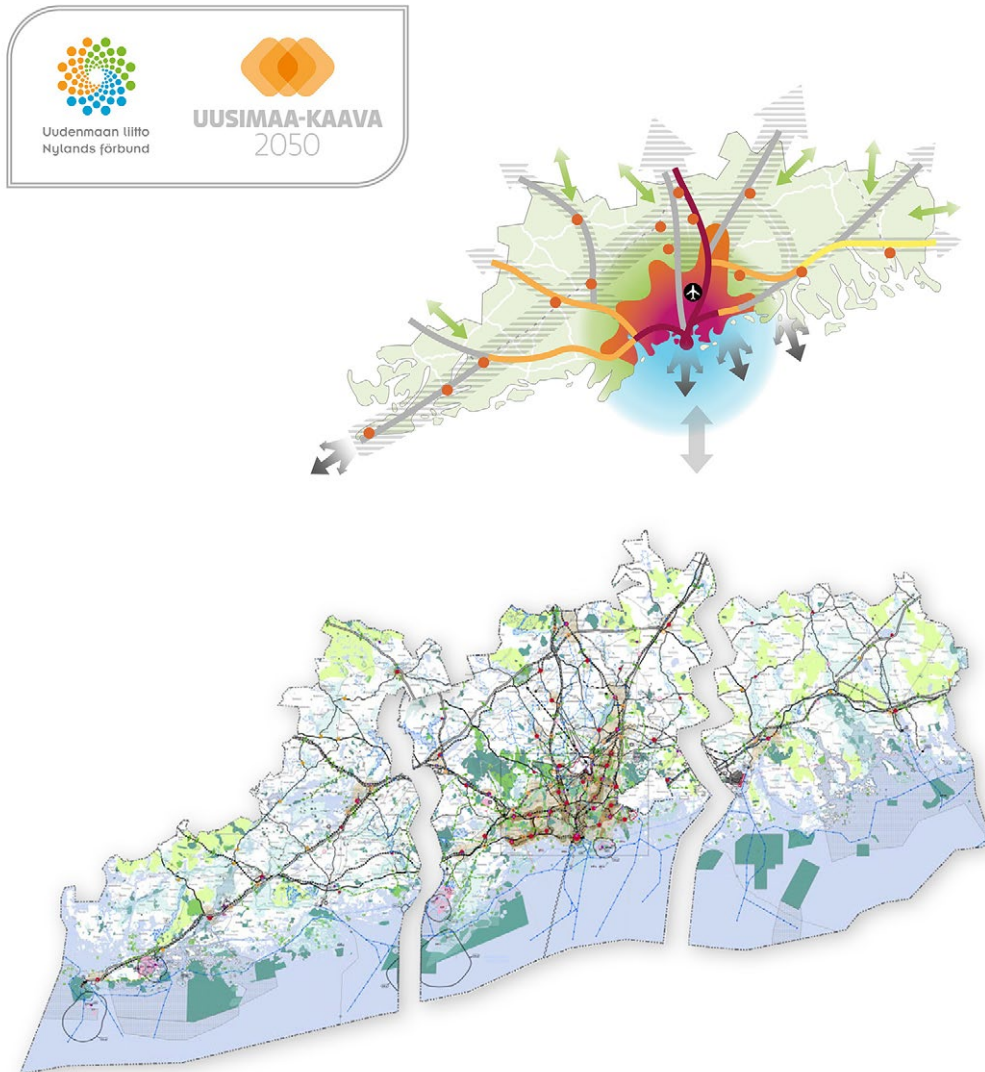
Esimerkki: Uusimaa

Strateginen rakennesuunnitelma maakuntakaavan taustavisiona

Uudellemaalle ryhdyttiin vuonna 2016 laatimaan uudenlaista maakuntakaavakokonaisuutta. Tavoitteena oli toisaalta laatia entistä strategisempi ja yleispiirteisempi maakuntakaava, toisaalta myös mahdollistaa entistä paremmin Uudenmaan erilaisten seutujen omien vahvuuksien ja tarpeiden huomioiminen maakuntakaavatyössä. Uusimaa-kaava 2050 koostuu kolmesta samaan aikaan laaditusta oikeusvaikutteisesta vaihemaakuntakaavasta. Seutukohtaisten vaihekaavojen taustavisioksi on laadittu oikeusvaikutuksen Uudenmaan rakennesuunnitelma. Se kuvaa maakunnan aluerakenteen tavoitetilannetta maakuntakaavan tavoitevuonna, noin vuonna 2050.

Alkuperäisenä tavoitteena oli, että rakennesuunnitelma olisi ollut strateginen oikeusvaikutteinen rakennekaava, jota olisi täydennetty seuduittain laadituilla toteuttamissuunnitelmilla. Tämä ei kuitenkaan saanut riittävästi tukea sidosryhmiltä, joten rakennesuunnitelma muutettiin valmisteluvaiheessa oikeusvaikutuksettomaksi taustavisioksi ja seutujen vaihemaakuntakaavat muokattiin muistuttamaan hieman enemmän aiempia maakuntakaavoja, vaikka vaihemaakuntakaavat ovatkin edeltäjiään yleispiirteisempiä ja strategisempia.

Kuvio 28. Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuuteen kuuluvat rakennesuunnitelma ja kolme vaihemaakuntakaavaa (Uudenmaan liitto)



3.3.3 Kaavamerkinnyt ja -määräykset

Ympäristöministeriön kaavamerkintäasetus (31.3.2000) sisältää monipuolisen valikoiman kaavamerkintöjä maakuntakaavan sisällön esittämiseen. Kaavamerkintäasetuksen maakuntakaavamerkintätyyppejä ovat alueiden käytön kehittämisperiaatteet, osa-alueiden erityisominaisuudet, aluevaraukset sekä viiva- ja kohdemerkinnät. Aluevarausmerkintöjä lukuun ottamatta maakuntakaavamerkinnyt voivat olla muihin merkintöihin nähden päällekkäisiä. Samalla alueella ei siis voi samanaikaisesti olla voimassa kahta eri aluevarausmerkintää. Kuten edellä on tuotu esille, kaavamerkintäasetuksen ja sitä täydentävää

ympäristöministeriön julkaisua *Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset* (opas 10) on käytetty hyvin laajasti maakuntakaavamerkintöjen pohjana. Kaavamerkintäasetuksessa esitettyjen merkintöjen rinnalle on maakuntien liitoissa kehitetty paljon myös uusia merkintöjä.

MRL:n voimassaolon aikana taajamatoimintojen ja muun tiiviin yhdyskuntarakenteen osoittamiseen on kehitetty erityyppisiä aluevarauksia sekä kehittämisperiaate- ja kohdemerkintöjä erityisesti Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Uusimaa-kaavassa 2050 merkintätavat ovat jälleen yksinkertaistuneet ja aluevarausmerkintöjä on korvattu kehittämisperiaate- ja kohdemerkinnöillä sekä yleisillä suunnittelumääräyksillä. Keskuksia ympäröivää yhdyskuntarakennetta osoittavat aluevarausmerkinnät on Uudellamaalla korvattu kehittämisperiaatemarkinnöillä (pääkaupunkiseudun ydinvyöhyke, taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke sekä uusi raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke). Vyöhykkeiden laajuus ja rajautuminen on osoitettu periaatetasoisesti, ja määräykset korostavat esimerkiksi olevan yhdyskuntarakenteen tehostamista ja kestävästä liikkumisesta edellytysten parantamista. Suurten keskuskaupunkien maakunnista Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa voimassa olevat maakuntakaavat ohjaavat yhdyskuntarakennetta Uuttamaata yksityiskohtaisemmin, erityisesti Turun kaupunkiseudulla. Maakuntakaavojen aluevarausmerkinnät ovat muuttuneet monissa maakunnissa yleispiirteisemmiksi 2000-luvun alkupuolella laadittuihin ensimmäisiin maakuntakaavoihin verrattuna.

Esimerkkejä: Kanta-Häme, Kymenlaakso ja Uusimaa

Taajamatoimintojen ja asumisen kaavamerkintöjen kehittyminen

Kanta-Hämeen maakuntakaavassa (vahv. 2006) käytettiin taajamatoimintojen ja asuntovaltaisten alueiden osoittamiseen kolmea ja kyläalueiden osoittamiseen niin ikään kolmea erilaista kaavamerkintää. Voimassa olevassa Kanta-Hämeen maakuntakaavassa 2040 aluevarausmerkintöjä on yleispiirteistetty. Taajamatoimintojen ja asuntovaltaisten alueiden osoittamiseen on käytetty edelleen kolmea aluevarausmerkintää.

Kymenlaakson aikaisemmissa vaihemaakuntakaavoissa (Taajamat ja niiden ympäristöt sekä Maaseutu ja luonto) käytettiin kaavamerkintäoppaan mukaisia taajamatoimintojen ja kyläalueiden kaavamerkintöjä. Voimassa olevassa Kymenlaakson maakuntakaavassa 2040 taajamatoimintojen osoittamiseen käytetyt kaavamerkinnät ovat jonkin verran monipuolistuneet.

Uudellamaalla 2. vaihemaakuntakaavassa käytettiin vielä useita erilaisia taajamatoimintojen ja asumisen kaavamerkintöjä. Uusimaa-kaavassa 2050 on käytetty kasvun kestävään ohjaamiseen kolmea erilaisia kaavamerkintää. Siinä kaavaohjaus tukeutuu aiempaa vahvemmin kehittämisperiaate-merkintöihin ja sanallisiin yleismääräyksiin. Kyliä ei ole osoitettu lainkaan. Kaavassa on käytetty aiempaa laajempia ja sitovampia yleismääräyksiä, jotka osaltaan pyrkivät edistämään olemassa olevaan rakenteeseen tukeutumista ja estämään alue- ja yhdyskuntarakenteen hajautumista.

Aluevarausmerkintöjen tapaan myös maakuntakaavojen viivamerkinnot ovat jonkin verran monipuolistuneet MRL:n aikana. Joissakin maakunnissa liikenneväylämerkintöihin on muodostunut melko laaja valikoima erilaisia merkintöjä. Esimerkiksi Kainuussa on samassa maakuntakaavassa käytetty seitsemää erilaista tiemerkinntää sekä lisäksi tieliikenteen yhteystarvemerkinntää. Kainuun vaihemaakuntakaavassa 2030 on haluttu korostaa elinkeinoelämän kannalta tärkeitä teitä. Uusia ratayhteyksiä kuvaaviin kaavamerkintöihin on tuotu mukaan ratahankkeiden aikatauluun liittyvää luokittelua (lyhyen ja pitkän tähtäimen hankkeet). Toisaalta monet maakunnat ovat liikenneväylien osalta pitäytyneet kaavamerkintäasetuksen mukaisissa merkintätavoissa.

Vaihtoehtoisia kaavaratkaisuja on arvioitu ja käsitelty maakuntakaavaprosessien aikana, mutta hyväksytyihin kaavoihin on pääosin viety vain yksi kaavamerkintä. Luonnosvaiheessa vaihtoehtoiset ratkaisut ovat mahdollistaneet palautteen keräämisen, mutta lopulliseen kaavaan jätettyinä niitä pidetään haastavina. Toisaalta esimerkiksi vaihtoehtoisten ratalinjausten esittäminen maakuntakaavassa on ohjannut (mutta samalla myös rajoittanut) linjausten maankäyttöä siten, että kaikki vaihtoehdot ovat pysyneet mahdollisina. Merkintänä on tällöin yleisesti käytetty ohjeellisia viivamerkintöjä. Vaihtoehtoja sisältäviä liikenneväyliä on merkitty maakuntakaavoihin myös yhteystarvemerkinnoilla, jolloin kaavassa ei ole tarvinnut ottaa kantaa vaihtoehtojen sijaintiin tai määrään. Varsinkin osallisten on kuitenkin ollut vaikea ymmärtää yhteystarvemerkinntöjen merkitystä. Yhteystarvemerkinntä ei ole myöskään mahdollistanut maantie- tai ratalain mukaisten väyläsuunnitelmien hyväksymistä.

Perinteisten aluevaraus- ja kehittämisperiaatemerkinntöjen lisäksi maakuntakaavoissa on käytetty ehdollisia aluevaraus- ja kehittämisperiaatemerkinntöjä, joiden toteutuminen on sidottu esimerkiksi väylähankkeen toteutumiseen. Myös ns. toissijaisia aluevarausmerkintöjä on käytetty maakuntakaavoissa. Esimerkiksi puolustusvoimien käyttöön varatuilla alueilla on käytetty toissijaisuutta osoittavaa merkintää. Tällaisten merkintöjen tarkoituksena on ollut sallia alueen käytön muuttuminen tilanteessa, jossa se vapautuu

puolustusvoimien käytöstä. Toissijaisuus on koskenut esimerkiksi virkistys- ja matkailutoimintaa sekä luonnonsuojelua. Vaihtoehtoihin toteutustapoihin on varauduttu myös mahdollisimman monipuolisen käytön mahdollistavilla aluevarauksilla, esimerkiksi työpaikka-alueiden osalta.

Maakunnissa on ollut erilaisia tapoja käsitellä maa- ja metsätalousvaltaisia alueita, joihin ei kohdistu valtakunnallisia, maakunnallisia tai seudullisia alueidenkäyttötarpeita. Useissa maakuntakaavoissa nämä alueet on jätetty valkoisiksi, jolloin niitä ovat koskeneet kuitenkin koko maakuntakaava-alueelle annetut yleiset määräykset sekä osa-aluemerkintöihin ja kehittämisperiaatemarkintöihin liittyvät määräykset. Maakuntakaavoittajat pitävät haasteena sitä, että ns. valkoisia alueita koskevat suunnittelumääräykset jäävät helposti huomiomatta kuntakaavoituksessa. Joissakin maakunnissa valkoiset alueet on esitetty maa- ja metsätalousalueina, joita on koskenut oma suunnittelumääräys. Varsinais-Suomessa rannikolla ja saaristossa on käytetty MRV-aluevarausmerkintää, jolla on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiset alueet, joilla on erityisiä matkailun ja virkistykseen kehittämis- tarpeita. Lapissa M-aluevarauksissa on metsätalouden ohella huomioitu poronhoito. Kymenlaaksossa puolestaan ensimmäisten maakuntakaavojen M- ja MY-alueita on sittemmin muutettu valkoisiksi alueiksi.

Kehittämisperiaatemarkintöjä on käytetty maakuntakaavoissa varsinkin alueellisten erityispiirteiden huomioimiseen. Lisäksi kehittämisperiaatemarkinnat ovat kytkeneet maakuntakaavat luontevasti maakunnan muuhun strategiseen suunnitteluun. Kehittämisperiaatemarkintöjä onkin pidetty nimenomaan strategisuutta ajatellen sopivana merkintätapana. Kehittämisperiaatemarkintöjen avulla on voitu ehkä myös paremmin korostaa maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen välistä työnjakoa. Hankkeen verkko-kyselyssä ja työpajatyöskentelyissä monet maakunta- ja kuntakaavoittajat ovat tuoneet esiin, että maakuntakaavojen kehittämisperiaatemarkinnat ovat maakuntakaavoja tulkittaessa jääneet vahvojen aluevarausmerkintöjen ja niihin liittyvien suunnittelumääräysten jalkoihin. Hyvä ja toistaiseksi ainutlaatuinen esimerkki kehittämisperiaatemarkintöjen monipuolisesta käyttämisestä on Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuus, joka tukeutuu enemmän sanalliseen määräysohjaukseen ja enemmän kehittämisperiaatehenkiseen ohjaukseen aluevarausten sijaan.

Kuvio 29. Otteet Uudenmaan maakuntakaavasta (vahv. 2006) ja Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavasta (Uudenmaan liitto)



Esimerkki: Pohjois-Savo ja Etelä-Savo

Viitostien kehittämisvyöhyke

Pohjois-Savon maakuntakaavassa 2030 on osoitettu maakuntasuunnitelmassa määritelty valtatie 5 kehittämisvyöhyke lisälmen, Kuopion ja Varkauden kaupunkien vaikutusalueineen. Vyöhyke jatkuu saumattomasti Etelä-Savon maakunnan puolelle, sillä se on osoitettu myös Etelä-Savon 2. vaihemaakuntakaavan kehittämisperiaatekartassa.

yksityiskohtaisemmiksi. MRL:n voimassaolon aikana tapahtunut kehitys on vienyt yleismääräyksiä monissa maakunnissa hyvään suuntaan myös joidenkin sidosryhmien mielestä, esimerkiksi Lapissa poronhoidon näkökulmasta. Vastaavasti liian väljät suunnittelumääräykset ovat antaneet liikkumavaraa tulkintoihin lukijan tarvenäkökulmasta riippuen. Ääritapauksissa maakuntakaavojen yleiset suunnittelumääräykset ovat jääneet yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa kokonaan huomioimatta tai ne on viety esimerkiksi yleiskaavaan sellaisenaan. Jälkimmäisessä tilanteessa tulkintaongelma on siirretty asemakaavatasolle. Kaavaselostus on ollut tärkeä ohje maakuntakaavamerkintöjen tulkitsemisessa, vaikka se ei olekaan oikeusvaikutteinen.

Osa maakuntakaavoittajista kokee, että maakuntakaavojen suunnittelumääräyksissä on toistettu ikään kuin varmuuden vuoksi sellaisiakin asioita, jotka MRL:n mukaan tulisi joka tapauksessa ottaa huomioon kuntakaavoituksessa. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi kulttuuriympäristöarvojen ja luontokohteiden huomioimista ja riittävien virkistysmahdollisuuksien varaamista edellyttävät maakuntakaavamääräykset. Käytännössä ko. suunnittelumääräyksillä on vain todettu, että yleiskaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon yleiskaavan sisältövaatimukset. Joissakin maakuntakaavoissa yleismääräyksillä on päädytty ohjaamaan myös yksityiskohtaista, paikallista maankäyttöä, vaikka maakuntakaavalla tulisi ohjata vähintään seudullista tai ylikunnallista maankäyttöä.

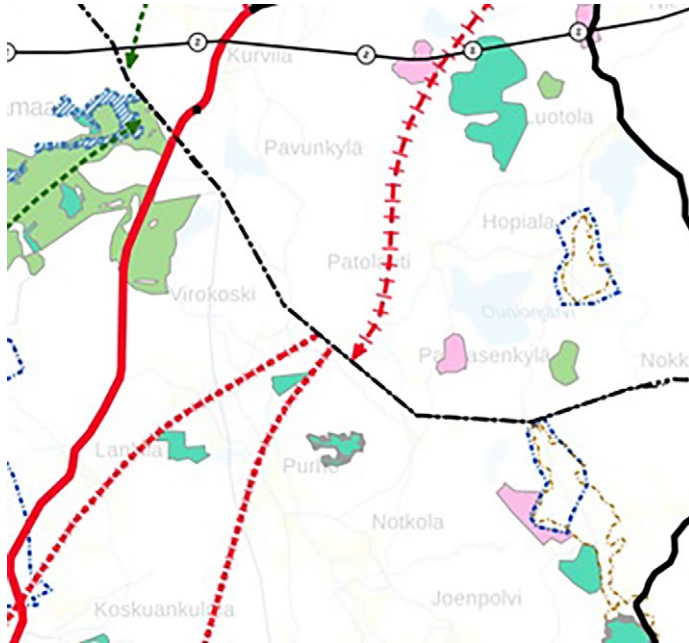
Maakuntakaavamerkintöjen yhteensovittaminen maakuntien raja-alueilla on sujunut hyvässä yhteistyössä eri maakuntien liittojen kesken. Maakuntien erilaiset määräyskokonaisuudet ovat aiheuttaneet kuitenkin jonkin verran ongelmia/ristiriitoja maakuntien raja-alueilla. Myös eri aikaan ja eri maakuntien alueille laadituissa kaavoissa on ollut poikkeavia kaavaratkaisuja esimerkiksi maakuntarajat ylittävistä yhteystarpeista.

Esimerkki: Kymenlaakso ja Etelä-Karjala

Toisistaan poikkeavat kaavamerkinnät maakuntien rajalla

Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa on käytetty toisistaan poikkeavia kaavamerkintöjä saman uuden ratayhteyden osoittamiseen. Kymenlaaksossa on käytetty ohjeellista/vaihtoehtoista pääradan viivamerkintää, jolla on maakuntien rajalla kaksi vaihtoehtoista linjausta. Suunnittelumääräyksen mukaan Hamina–Luumäki-yhteysvälin vaihtoehtoisen ohjeellisen linjauksen tarkka sijainti tulee määritellä yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Etelä-Karjalassa on käytetty raideliikenteen yhteystarvemerkinä. Suunnittelumääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on säilytettävä mahdollisuus ratayhteyden suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Kuvio 31. Ote Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakuntakaavojen epävirallisesta yhdistelmästä (Kymenlaakson liitto, Etelä-Karjalan liitto)

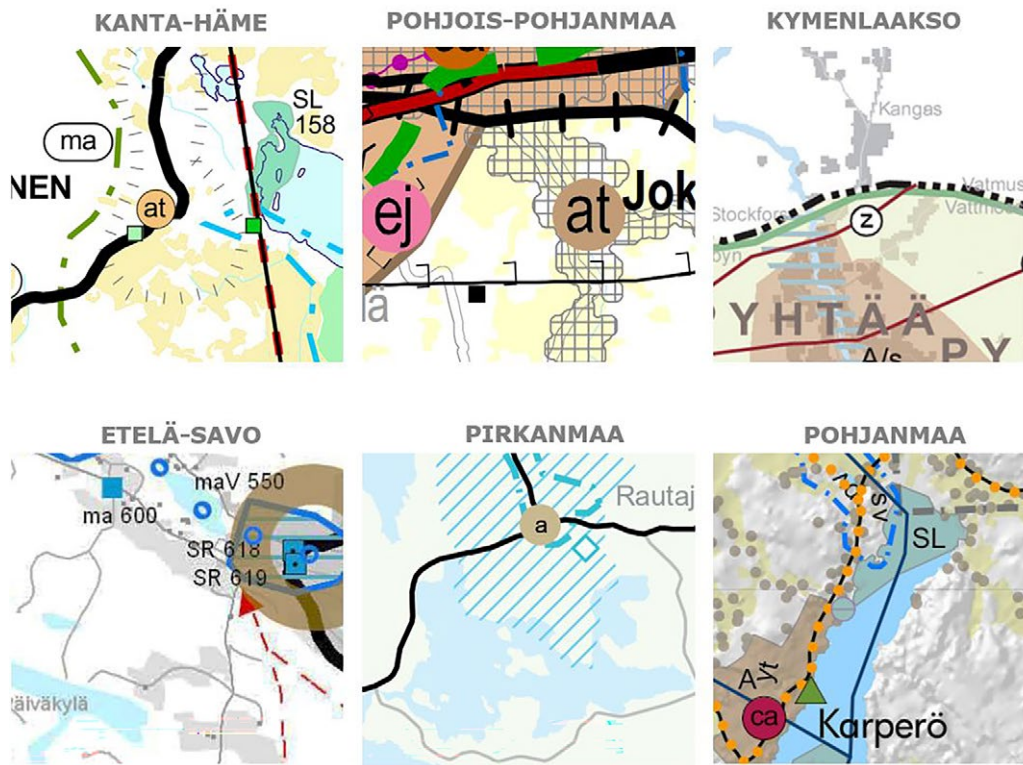


3.3.4 Pohjakartta

Koska MRL on mahdollistanut hyvin erityyppisten maakuntakaavojen laatimisen, myös maakuntakaavojen pohjakartoissa on ollut suurta vaihtelua. Yleispiirteisemmissä maakuntakaavoissa on luonnollisesti käytetty paljon yleispiirteisempiä pohjakarttojakin. Joidenkin kaavojen taustalla on esitetty vain nimistö, vesistöt ja kuntarajat. Muita yleisiä pohjakarttateemoja ovat olleet rakennetut alueet ja tiestö.

Yleispiirteiset pohjakartat ovat tuoneet osaltaan esille maakuntakaavojen suunnittelutarkkuutta, mutta ainakin osallisten mielestä ne ovat samalla myös hankaloittaneet kaavojen tulkintaa. Digitaalisuus ja erilaiset karttapalvelut ovat mahdollistaneet maakuntakaavamerkintöjen tutkimisen tarkemman pohjakartta-aineiston päällä kuin alun perin on tarkoitettu. Tämä on voinut johtaa maakuntakaavojen tulkintaan liittyviin väärinkäsityksiin.

Kuvio 32. Otteita Kanta-Hämeen, Pohjois-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Etelä-Savon, Pirkanmaan ja Pohjanmaan maakuntakaavoista ja niissä käytetyistä pohjakartoista (Hämeen liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Kymenlaakson liitto, Etelä-Savon liitto, Pirkanmaan liitto, Pohjanmaan liitto)



4 Maakuntakaavoituksen kehittämistarpeet

4.1 Yhteistyötapojen kehittäminen

4.1.1 Maakuntien liittojen ja ympäristöministeriön välisen yhteistyön kehittäminen

MRL:n mukaan ympäristöministeriön tehtävänä on alueidenkäytön suunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjaus. Useiden maakuntakaavoittajien ja ympäristöministeriön edustajien mielestä olisi hyvä täsmentää mitä tällä tarkoitetaan erityisesti maakuntakaavoituksen kannalta. Monien maakuntakaavoittajien mielestä ympäristöministeriön ja maakuntien liittojen välistä yhteistyötä tulisi syventää, sillä tiiviimmällä yhteydenpidolla pystyttäisiin parempaan suunnitteluun. MRL:n kirjauksia ei kuitenkaan nähdä tältä osin tarpeelliseksi muuttaa. Toisaalta osa maakuntakaavoittajista kokee, että keinot ja välineet hyvään yhteistyöhön ovat jo olemassa ja paljolti myös käytössä yhteistyön lisäämiseksi. Yhteistyö on heidän mukaansa enemmän kiinni osapuolten omasta aktiivisuudesta.

Maakuntien liitot pitävät kaksi kertaa vuodessa järjestettäviä ympäristöministeriön ja liittojen ajankohtaispäiviä hyvänä käytäntönä. Monet maakuntakaavoittajat kaipaavat sen lisäksi enemmän **yhteisiä keskustelutilaisuuksia** ympäristöministeriön kanssa esimerkiksi kaavaprosessien aikana. Yhtenä vaihtoehtona on ehdotettu säännöllisiä **kehittämiskeskusteluita maakuntakaavan ajantasaisuudesta** esimerkiksi maakunnan liiton, ympäristöministeriön ja ELY-keskuksen kesken. Tällaiseen tilaisuuteen voitaisiin kutsua myös muiden ministeriöiden edustajia. Yhteisille tilaisuuksille ehdotetaan laadittavaksi systemaattista vuosikelloa.

Maakuntien liitoissa haluttaisiin ympäristöministeriöltä **enemmän asiantuntijaohjausta sekä opastusta ja näkemyksiä** maakuntakaavojen sisältöön ja juridisiin kysymyksiin. Maakuntakaavoittajien mielestä ympäristöministeriön tulisi olla tiiviimmin maakuntien liittojen tukena myös toimintaympäristön muutosten huomioimisessa maakuntakaavatyössä. Lisäksi tulisi yhteisesti sopia, mitä maakuntakaavoitusta koskevaa seurantaan tehdään ja mitä resursseja ympäristöministeriössä tulisi olla liittojen käyttöön. Maakuntakaavoittajien mukaan jatkossa tulisi täsmentää erityisesti sitä, mikä on **ympäristöministeriön rooli maakuntakaavojen laatimisprosessissa**. Asiaa hankaloittaa se, että informaatio-ohjauksen ja varsinaisen kaavaohjauksen raja voi monesti olla häilyvä. Huomionarvoinen asia yhteistyön syventämistä pohdittaessa on myös se, että

ympäristöministeriöllä on maakuntakaavoitukseen käytettävissä rajallinen määrä resursseja. Resurssit ovat vahvistamismenettelyn poistumisen jälkeen vähentyneet oleellisesti. Ympäristöministeriön maakuntakaava-asiantuntijat kokevat, että ministeriön tehtäviin ei kuulu enää yksittäisten kaavaratkaisujen ohjaaminen, vaan vastuu on selkeästi maakuntien liitoilla.

Osa maakuntakaavoittajista toivoo myös **VATtien tulkitsemiseen ja huomioon ottamiseen ympäristöministeriöstä tiiviimpää ohjausta**. Maakunnallisesti tai vähintään seudullisesti merkittävien kysymysten tunnistamiseen koetaan tarvittavan yhteistyötä maakunnan liiton, ympäristöministeriön ja ELY-keskuksen kanssa, jotta lopputulos on kaikkien osapuolten näkökulmasta tarkoituksenmukainen. Ympäristöministeriö voisi esimerkiksi osallistua maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa pidettäviin työneuvotteluihin.

Mahdollisissa tulevaisissa **lakivalmisteluissa maakuntien liitot haluavat olla etupainotteisesti mukana**, ei pelkästään lausuntojen kautta. Vuoropuhelua kaivataan erityisesti lakivalmisteluiden alkuvaiheeseen. Kaavoituksen asiantuntijoita tulisi kuunnella paremmin silloin, kun pohditaan kaavoituksen kehittämistä. Esimerkiksi KRL-uudistuksessa maakuntakaavoittajat kokevat olleensa mukana samanarvoisesti etujärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa.

Kuvio 33. Sanapilvi 19.4.2023 työpajaan osallistuneiden maakuntakaavoittajien ja ympäristöministeriön edustajien vastauksista kysymykseen ”Millaista yhteistyön tulisi olla?”

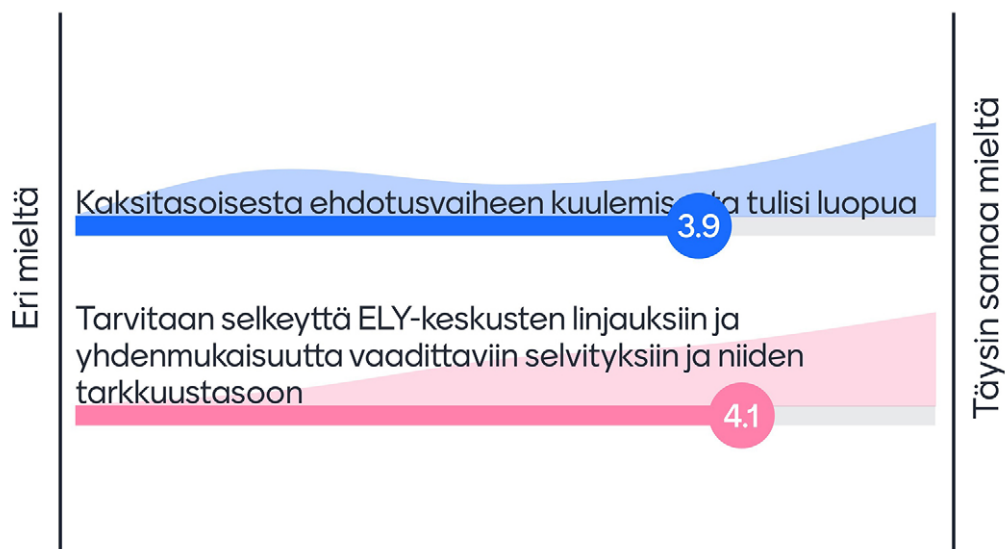


4.1.2 Viranomaisyhteistyön kehittäminen

Maakuntakaavoittajat kokevat, että eri viranomaistahot tulisi saada mukaan maakuntakaavojen valmisteluun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Viranomaisyhteistyötä tehdään paljon ja kattavasti, mutta silti joidenkin tahojen näkemykset eivät välttämättä nouse riittävästi tai riittävän ajoissa esiin. **Keskustelevampaa otetta** kaivataan maakuntakaavaprosessin alkuvaiheeseen. Viranomaisneuvottelut koetaan liian jäykkänä ja massiivisina tilaisuuksina aitoon tiedonvaihtoon. Toisaalta osa maakuntakaavoittajista haluaisi saada aloitusvaiheen viranomaisneuvotteluun mukaan ministeriöiden edustajia. **Työneuvotteluita maakunnan liiton ja viranomaisten välillä** pidetään hyvänä alustana vuoropuhelulle. Asianomaiset **viranomaiset tulisi saada mukaan myös selvitysten laatimiseen** ja niitä koskeviin työneuvotteluihin. Osa maakuntakaavoittajista kokee, että ELY-keskusten sisällä eri yksiköissä on eroja siinä, voivatko tai haluavatko ELY-keskuksen asiantuntijat osallistua maakuntakaavaprosessiin.

Osa maakuntakaavoittajista on sitä mieltä, että **kaksitasoisesta ehdotusvaiheen kuulemisesta tulisi luopua**. Viranomaisten lausuntokierroksen koetaan tulevan liian myöhään sujuvan valmistelun kannalta. **Kuulemiskäytäntöjen painopistettä haluttaisiin saada vahvemmin kaavaprosessin alkuvaiheisiin**. Viranomaisten näkemysten huomiointi tulisi joka tapauksessa jollakin tavalla varmistaa. Tiiviimpi neuvottelutarve korostuisi entisestään, jos kaksitasoisesta kuulemisesta luovuttaisiin. Osa maakuntakaavoittajista ehdottaa tilalle työneuvotteluita maakunnan liiton ja viranomaisten kesken. Toisaalta nykyinen ehdotusvaiheen viranomaiskuuleminen on koettu osassa maakunnista myös varsin hyväksi käytännöksi, sillä sen on nähty lisäävän vuorovaikutusta, ja kuulemisen jälkeen on voitu tehdä vielä melko isojakin muutoksia kaavaratkaisuihin tai laatia tarvittavia lisäselvityksiä.

Kuvio 34. 19.4.2023 pidetyn työpajan osallistujien näkemyksiä kaksitasoisesta ehdotusvaiheen kuulemisesta ja ELY-keskusten näkemyseroista



Maakuntien liitoissa koetaan haastavana, että ELY-keskusten näkemykset vaihtelevat Suomen eri alueiden välillä. Jopa samalla ELY-keskuksella on ollut eriäviä näkemyksiä maakuntien välillä. Maakuntakaavoittajien mukaan linja on vaihdellut esimerkiksi luonnon monimotaisuuteen, Natura-arviointiin, liikenneasioihin ja energiaan liittyvissä kysymyksissä. Toisaalta maakuntien liitoissa ymmärretään myös se, että maakuntien olosuhteet ovat erilaisia, mikä saattaa vaikuttaa ELY-keskusten näkemyksiin. ELY-keskusten kaikilla eri aihepiirien asiantuntijoilla ei välttämättä ole kokemusta kaavoituksesta, mikä voi näkyä ELY-keskusten joissakin kannanotoissa.

Maakuntakaavoittajat pitävät **ELY-keskusten linjan yhtenäistämistä** erittäin tarpeellisena asiana maakuntakaavojen toteutumisen ja kuntakaavoissa tehtävän tulkinnan kannalta. Maakuntakaavoittajat kaipaavat paitsi selkeyttä ELY-keskusten linjauksiin myös yhdenmukaisuutta vaadittaviin selvityksiin ja niiden tarkkuustasoon. Tällä hetkellä selvitystarpeita ei tuoda riittävän selvästi esiin kaavan aloitusvaiheessa. Maakuntien liitoissa koetaan, että liittojen ja ELY-keskusten keskinäisen yhteistyön parantaminen auttaisi esimerkiksi toimintaympäristön muutoksiin varautumisessa.

Valtakunnallista linjaa tulisi hakea esimerkiksi **teemakohtaisten oppaiden** ja ELY-keskuksille suunnattujen **koulutusten** kautta. Asian voisi nostaa esille esimerkiksi alueidenkäytön neuvottelupäivillä, jossa ovat paikalla sekä ELY-keskukset että maakuntien liitot. Ympäristöministeriöllä tai valtiolla ylipäätään voisi joidenkin maakuntakaavoittajien mielestä olla myös vahvempaa ohjausta ELY-keskusten toimintaan. Maakuntakaavoittajat toivovat **ELY-keskusten välille enemmän yhteistyötä ja tiedonvaihtoa**.

Osa maakuntakaavoittajista on esittänyt toiveen **vuorovaikutustyökalun** kehittämisestä virallisia kuulemisia varten. Työkalun tulisi olla sellainen, että sen avulla maakuntakaavan suuri palautemäärä olisi mahdollista saada helposti hallittavaan muotoon ilman suurta manuaalista käsittelyä. Lisäksi **palaute tulisi voida antaa vain kirjallisesti** ja niin, että mielipiteen/muistutuksen antajan henkilöllisyys tulee ilmi.

4.1.3 Maakuntien liittojen keskinäisen yhteistyön kehittäminen

Maakuntien liitot tekevät monin tavoin tiivistä yhteistyötä. Hankkeen aikana on noussut esiin joitakin tapoja, joilla maakuntien liittojen välistä yhteistyötä voisi entisestään kehittää. Maakuntien liitoissa olisi esimerkiksi halua perustaa tarvittaessa **yhteisiä resursseja** tärkeiksi koettuihin teemoihin. Mallia voisi hakea esimerkiksi HAME-hankkeesta, jossa Varsinais-Suomen liitolla on ollut koordinoituvastuu. Yhteisestä resurssoinnista voisi sopia myös naapurimaakuntien tai muiden pienempien yhteenliittymien kesken. Tarvittaessa esimerkiksi kaksi liittoa voisi **palkata yhteisesti asiantuntijan**, jonka työpanos jakaantuisi maakuntien kesken. Esille on nostettu esimerkkinä myös Varsinais-Suomen kuntien **yhteinen asiantuntijaorganisaatio**, jollainen voisi olla maakuntien liittojenkin käytössä.

Kannatusta saa myös ehdotus **valtakunnallisten tai useita maakuntia koskevien selvitysten lisäämisestä**. Yhden maakunnan käsittävä tarkastelu ei aina riitä, sillä esimerkiksi työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja sähkönsiirto ulottuvat laajemmalle alueelle. Myös viherrakenne koetaan sellaiseksi, että sitä tulisi tarkastella ylimaakunnallisesti. Valtakunnallisten ja ylimaakunnallisten selvitysten koetaan tehostavan kaavaprosesseja ja säästävän myös maakuntien liittojen resursseja, minkä vuoksi niitä haluttaisiin tehdä nykyistä enemmän.

4.1.4 Maakuntien liittojen ja kuntien välisen yhteistyön kehittäminen

Sekä maakuntien liitot että kunnat pitävät keskinäistä tiivistä yhteistyötä tärkeänä asiana. Kuntakaavoittajat kokevat, että maakuntakaavaprosessit ovat tarjonneet hyvän yhteistyöalustan myös kuntien vuoropuhelulle. Monissa maakunnissa liiton ja kuntien yhteistyö on jo varsin toimivaa, mutta toimintatavoissa on eroja maakuntien välillä. Esimerkiksi Pohjois-Savossa yhteistyön muotona on aluerakennetyöryhmä, jossa on maakunnan liiton ja ELY-keskuksen lisäksi edustajat kaikista kunnista.

Kunnissa toivotaan maakuntien liitoilta ”tosiasiallista kuuntelemista kuulemisen sijaan”. Tämän koetaan toteutuvan parhaiten maakuntakaavoittajien ja kuntakaavoittajien välisen tiiviin yhteydenpidon kautta. Keskusteluiden kautta voidaan sopia yhteisistä tavoitteista ja yhteensovittaa näkemyksiä. Tällä tavalla maakuntakaavasta on todennäköisesti parhaiten apua yleiskaavoitukseen ja alueelliseen kehittämiseen. Jos kunnan näkökantaa ei saada maakuntakaavan laatimisivaiheessa syystä tai toisesta kunnolla esille, maakuntakaava voidaan lopulta kokea kunnassa uhkana.

Kuntakaavoittajat haluaisivat **kuntien edustajia mukaan myös sidosryhmien kanssa pidettäviin**, maakuntakaavaa koskeviin **neuvotteluihin**. Kunnat toivovat myös **kuntakohtaisia keskusteluita** maakuntakaavan eri teemoista. Kuntakaavoittajien mielestä **toimintamalleja voisi myös yhtenäistää eri maakuntien välillä**. Huomionarvoinen asia maakuntien liittojen ja kuntien välisen yhteistyön syventämistä mietittäessä on se, että maakuntien liitoilla on rajalliset resurssit käytettävissään maakuntakaavoitukseen. Jos esimerkiksi maakunnallista kulttuuriympäristöä käsiteltäisiin kunnittain, tarkoittaisi se pelkästään Lapissa yli 20 lisäneuvottelua. Liittojen nykyisillä resursseilla ei ole ollut mahdollista vastata myöskään maanomistajatahojen tai ympäristöjärjestöjen toiveisiin laajemmasta ja yksilöidymmästä vuorovaikutuksesta.

4.1.5 Maakuntakaavan ja kaupunkiseutusunnittelun välisen yhteistyön kehittäminen

Kaupunkiseutuja koskevia alueidenkäytön suunnitelmia (esimerkiksi seudullisia rakennemalleja tai -suunnitelma) ja maakuntakaavoja on laadittu monessa maakunnassa rinnakkain tiiviissä yhteistyössä asiantuntijatapaamisten ja työpajatyöskentelyiden avulla. Kokemukset kaupunkiseututasoisesta suunnittelusta vaikuttavat vaihtelevan kaupunkiseuduittain. MAL-kaupunkiseuduilla ratkaisevana tekijänä pidetään maakuntakaavan ja MAL-työn välisen suhteen toimivuutta. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa ja Kymenlaaksossa maakunnan liitto on ollut keskeisessä roolissa kaupunkiseutusunnittelun keskusteluissa ja koordinoinnissa. Helsingin seudulla maakuntakaavaa on laadittu samanaikaisesti ja tiiviissä yhteistyössä MAL-työn kanssa. Suunnittelun eri vaiheissa on tehty jatkuvaa yhteistyötä asiantuntijatapaamisin ja työpajoin. Kaikissa maakunnissa **yhteistyötä ja vuoropuhelua tulisi kehittää tähän samaan suuntaan**. Tällä tavalla voitaisiin paremmin välttää päällekkäistä työtä ja varmistaa kaupunkisuunnitelman ja maakuntakaavan yhdenmukaisuus. MAL-suunnitelman ja maakuntakaavan yhteensovittaminen koetaan erityisen tärkeäksi sen vuoksi, koska edellisen liikennejärjestelmäosuus on maakuntakaavan liikenne- ja ratkaisujen lähtökohta. Toisaalta maakuntakaavan liikenne- ja ratkaisut antavat vastaavasti raamin MAL-suunnitelman liikenne- ja ratkaisuille. Maakuntakaavoittajat pitävätkin tärkeänä, että MAL-suunnitelmia laaditaan jatkossakin tiiviissä yhteistyössä maakuntakaavojen rinnalla.

Maakuntakaavoittajat kokevat, että maakuntakaava soveltuu hyvin kaupunkiseutujen suunnitteluun. Osa maakuntakaavoittajista pitää kaupunkiseuduille laadittujen suunnitelmien oikeusvaikutusettomuutta jossain määrin ongelmana, joten yksityiskohtaiset asiat tulisi heidän mielestään ratkaista yleiskaavalla. Toisten mielestä taas seudullisessa suunnittelussa pääasia on nimenomaan se, että joustavuus, vapaamuotoisuus ja vapaaehtoisuus säilytetään. Pakolliselle ja oikeusvaikutteiselle kaupunkiseutusunnittelulle ei sen sijaan nähdä tarvetta. Oleellisena pidetään sitä, että kaupunkiseututasoinen suunnitelma ja lakisääteinen maakuntakaava muodostavat yhdenmukaisen kokonaisuuden. Kaupunkiseutusunnittelussa voisi joidenkin maakuntakaavoittajien mukaan keskittyä toteuttamiseen, toteutusaikatauluun ja priorisointiin. Isot linjat ratkottaisiin lakisääteisillä kaavoilla.

Kuntakaavoittajien näkemyksen mukaan kaupunkiseuduille laadittavan suunnitelman ja MAL-suunnitelman tulee olla joustava ja prosessiltaan nopea. Maakuntakaavan puolestaan kuuluu olla oikeusvaikutteinen ”ison kuvan ohjauväline”. Kahdelle rinnakkaiselle oikeusvaikutteiselle välineelle ei kunnissakaan nähdä tarvetta. Myös kuntakaavoittajat korostavat vuoropuhelun tärkeyttä maakuntakaavoituksen ja kaupunkiseutusunnittelun välillä. Eräs kuntakaavoittaja on ehdottanut, että maakuntakaavaa ja sen prosessia kehitettäisiin voimakkaammin osaksi MAL-sopimuskausia ja niihin liittyviä kaupunkiseudulle tärkeitä strategisia kehittämistavoitteita.

4.2 Suunnittelukäytäntöjen kehittäminen

4.2.1 Voimassa olevan maakuntakaavakokonaisuuden selkeyttäminen

Maakuntien liitoissa on jonkin verran pohdittu toimintatapoja, miten maakunta-kaavoituksesta saataisiin nykyistä ”rullaavampaa”. Keskeisin huoli vaikuttaa liittyvän siihen, miten ajan tasalla oleva voimassa olevien kaavojen kokonaisuus selkeästi ilmaistaan. Useimmat liitot vaikuttavat kuitenkin pitävän nykyisiä kokonais- ja vaihemaakuntakaavoja riittävinä suunnitteluvälineinä. Ne mahdollistavat riittävän ”rullaavan” maakunta-kaavoituksen eikä kaavatyyppeihin näin ollen kaivata muutoksia. Vaihemaakunta-kaavoitusta pidetään toimivana kaavamuotona, vaikka vaihekaavojen sovittaminen voimassa oleviin kaavoihin vaatii huolellisuutta. Kaavan ajantasaisuuden seuranta pidetään tärkeänä ja sitä, että aika ajoin laaditaan myös kokonaismaakuntakaavoja.

Maakuntien liitoissa ja ympäristöministeriössä tiedostetaan **ajantasaisen maakunta-kaavakokonaisuuden esittämiseen ja tulkintaan** liittyvät haasteet silloin, kun maakunnassa on voimassa useita kokonais- ja vaihekaavoja. Ajantasaista maakuntakaavakokonaisuutta tulisi sekä maakuntien liittojen että ympäristöministeriön mielestä saada nykyistä selkeämmäksi. Maakuntakaavojen **karttapalveluita tulisi kehittää**, sillä esimerkiksi yleiset määräykset jäävät katselijalta helposti näkymättömiin, koska ne eivät tule näkyviin kohdetta klikkaamalla. Karttapalveluiden esitystapoja voisi myös edelleen yhtenäistää maakuntien liittojen välillä.

Osa maakuntakaavoittajista ehdottaa epävirallisen sähköisen yhdistelmäkartan aseman vahvistamista. Kaikki maakuntakaavoittajat eivät kuitenkaan pidä sitä tarpeellisena uudistuksena.

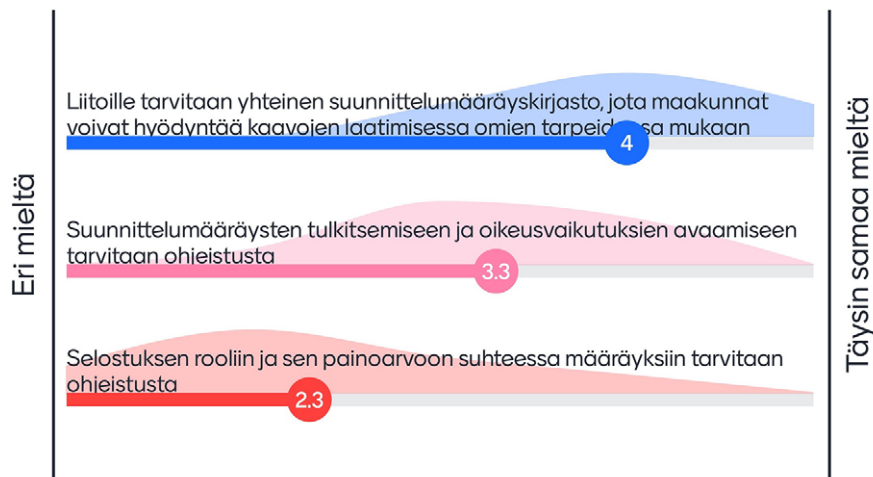
4.2.2 Suunnittelumääräysten roolin kehittäminen

Maakuntien liitot toivovat yhteistä **suunnittelumääräyskirjastoa**, jota kukin maakunta voisi hyödyntää maakuntakaavojen laatimisessa omien tarpeidensa mukaan. Toisaalta maakuntakaavoittajat täsmentävät, että yhteisestä kirjastosta huolimatta jatkossakin on tärkeää jättää tilaa maakuntakohtaiselle vapaudelle.

Kun maakuntakaavojen lentokorkeutta halutaan nostaa, yksi tapa saavuttaa tämä on tehdä esitystavaltaan sopivan yleispiirteisiä kaavoja ja tuoda asioita **enemmän sanallisesti esille**. Tärkeänä nähdään myös varmistuminen siitä, ettei tuleva tietomallipohjainen maakuntakaavoitus vähennä vapautta käyttää kuhunkin tarkoitukseen sopivia suunnittelumääräyksiä.

Suunnittelumääräysten etuna pidetään sitä, että niiden avulla voi olla helpompaa kuvata kaavoittajan tavoite kuin pelkällä kaavamerkinnällä. Myös jouston mahdollisuus voi avautua paremmin määräysten kautta. Suunnittelumääräysten tulkintaa helpottaa, jos määräys sekä merkinnän tarkoitusta ja tulkintaa avaava kuvaus esitetään rinnakkain. Osa maakuntakaavoittajista kaipaa suunnittelumääräysten tulkitsemiseen ja oikeusvaikutuksien avaamiseen ohjeistusta. Myös selostuksen rooli ja painoarvo suhteessa määräyksiin on noussut esiin ohjeistustarpeita pohdittaessa. Lisäksi maakuntakaavoittajat ehdottavat suunnittelumääräyksiin liittyviä koulutuksia kunnille ja konsulteille.

Kuvio 35. 19.4.2023 pidetyn työpajan osallistujien näkemyksiä suunnittelumääräysten roolin kehittämisestä



4.2.3 Vihreän siirtymän huomioiminen maakuntakaavassa

Osa maakuntakaavoittajista on sitä mieltä, että vihreää siirtymää koskevat toiminnot voisi esittää maakuntakaavassa aluevarausten ja osa-aluemerkintöjen sijaan vaihtoehtoisesti reunaehtojen kautta. Reunaehdot tarkempaan suunnitteluun tulisivat tällöin maakuntakaavan suojelumerkintöjen ja muiden kaavassa osoitettavien rajoittavien merkintöjen kautta, ei kuitenkaan varsinaisina "no-go"-merkintöinä. Myös maakuntakaavojen yleisiä suunnittelumääräyksiä voitaisiin hyödyntää siinä, että maakuntakaava edistäisi niitä hankkeita, jotka eivät ole vielä tiedossa tai joille ei voi osoittaa sijaintia.

Maakuntakaavoittajien mielestä maakuntakaavoissa tulisi käsitellä tavalla tai toisella ainakin aurinkovoimaan, tuulivoimaan, säätövoimaan, siirtoyhteyksiin, pienydinvoimaloihin ja vetytalouteen liittyviä vihreän siirtymän asiakokonaisuuksia. Lisäksi esimerkiksi paljon tilaa vaativat tai liikennettä aiheuttavat kiertotaloustoiminnot tulisi käsitellä maakuntakaavoissa.

4.2.4 Maakuntakaavoitusta koskevien ohjeistuksien laatiminen

Kuten edellä on todettu, maakuntakaavoittajat ovat tuoneet esiin, että maakuntakaavoitusta koskevat erilaiset oppaat ovat olleet erittäin toimivia ja kestäneet hyvin aikaa. Ympäristöministeriön Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjan oppaat ovat maakuntien liitoissa edelleen käytössä ja monelta osin ajankohtaisia. Oppaita tulisi kuitenkin päivittää ja niiden rinnalle tarvitaan myös uusia ohjeistuksia. Tilalle on ehdotettu **säännöllisesti päivittyviä verkko-oppaita**. Niihin voisi tehdä esimerkiksi kahden vuoden välein pieniä tarkennuksia.

Uuden ohjeistuksen tarve liittyy erityisesti tarpeeseen ymmärtää vihreää siirtymää ja sitä edistäviä toimenpiteitä sekä arvioida näiden toimenpiteiden kestävyyttä ja vaikutuksia. Uusiutuvan energian tuotannon edistäminen on keskeisessä asemassa vihreässä siirtymässä ja energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamisessa. Tällä hetkellä maakunnissa ja kunnissa kaivataan tietoa siitä, miten MRL:ää voisi ja pitäisi soveltaa hankkeiden suunnittelussa, kaavoituksessa ja lupamenettelyssä.

Erytyisesti suurten aurinkovoimaloiden rakentaminen on voimakkaassa kasvussa. Ympäristöministeriö on koonnut ohjausryhmän, jonka johdolla valmistellaan opasaineisto suurten aurinkovoimaloiden kaavoitukseen ja lupamenettelyyn. Valmisteltavan ohjeistuksen tavoitteena on yhtenäistää ja edistää suurten aurinkovoimaloiden kaavoitusta ja rakentamista.

Esimerkkejä

Uusia ohjeistuksia on ehdotettu laadittaviksi esimerkiksi seuraavista aihepiireistä:

- ilmastovaikutusten arviointi
- aurinkoenergia
- pienydinvoimalat
- vetytalous
- ekologiset yhteydet
- kokonaisturvallisuus
- energian varastointi
- liikenteen latausinfra
- kaavamerkintöjen oikeusvaikutukset
- suunnittelumääräysten tulkitseminen ja oikeusvaikutukset
- kaavaselostuksen rooli suhteessa kaavamääräyksiin.

4.3 Lainsäädännön tarkistamistarpeet

4.3.1 Maakuntakaavan sisältövaatimusten päivittäminen

Maakuntakaavoittajat kokevat, että maakuntakaavan sisältövaatimukset ovat olleet selkeät ja hyvä runko maakuntakaavoitukselle. Sisältövaatimuksissa nähdään kuitenkin yleisesti olevan jonkin verran tarkistamisen tarvetta. Osa maakuntakaavoittajista kannattaa **kaavatasojen välisen työnjaon korostamista** nykyistä enemmän sisältövaatimuksissa. Nyt sisältövaatimusten koetaan ohjaavan liian tarkkaan suunnitteluun, mikä on ongelma toimintaympäristön muuttuessa.

Sisältövaatimukseen halutaan **mukaan ajankohtaiset muutosilmiöt**, kuten ilmastonmuutos, luontokato, hiilinielut, sini-viherrakenne, kansallinen turvallisuus, huoltovarmuus, vihreä siirtymä ja energialinjojen yhteensovittaminen. Toisaalta näihin liittyviä tavoitteita on otettu huomioon kaavoituksessa merkittävällä painoarvolla jo nykyisen lainsäädännön puitteissa, sillä esimerkiksi ekologinen kestävyys sisältyy jo nykyiseen MRL:ään. Myös ilmastovaikutusten näkökulmaa on jo nykyisen lain aikana painotettu ja edistetty siitä huolimatta, että ilmastonmuutokseen vastaamista ei omana kokonaisuutenaan ole nykyiseen lakiin kirjattu. Tämän vuoksi on tärkeää pohtia, mitä on tarpeen kirjata erikseen lakiin. Toisaalta osa näkee, että esimerkiksi ilmastokysymyksen näkyminen sisältövaatimuksissa vain välillisesti voi muodostua myös ongelmaksi, koska sisältövaatimuksilla on suuri rooli kaavan lainmukaisuuden arvioinnissa.

Sisältövaatimuksissa tulisi maakuntakaavoittajien mielestä **huomioida vahvemmin rakentamattomat alueet** (hiljaiset alueet, luonnonvarat, metsäresurssit ym.) ja **supistuvat alueet** (älykäs sopeutuminen) sekä näihin liittyvät haasteet. Tällä hetkellä ”kasvun työkaluilla” suunnitellaan koko Suomea. Kaupan ohjaamista on myös toivottu osaksi sisältövaatimuksia siten, että samalla yhdenmukaistettaisiin tarkkuustasovaatimukset.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia ei nähdä tarpeelliseksi priorisoida lainsäädännössä. Sisältövaatimusten priorisointia ja yhteensovittamista pidetään maakuntakaavoituksen tehtävänä. Samalla pystytään huomioimaan alueelliset erityispiirteet.

Hankkeen aikana on käyty keskustelua siitä tulisiko tarkoituksenmukaista alue- ja yhdyskuntarakennetta koskevaa sisältövaatimusta muuttaa. Keskustelussa on toivottu aluerakenteen ja yhdyskuntarakenteen määritelmien kirkastamista eri osapuolille, sekä maakuntakaava roolin ja kaavatasojen työnjaon täsmentämistä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa. Samalla on pohdittu sitä, liittyykö ”tarkoituksenmukaisuuteen” tässä yhteydessä erilaisia tulkintoja. Tarkoituksenmukainen-sanaa pidetään hyvänä sen vuoksi, että se korostaa alueellisten erityispiirteiden huomioimista. Alue- ja yhdyskuntarakennetta koskevaan sisältövaatimukseen saadaan tarkennuksia VATtien kirjauksista.

Kuvio 36. 19.4.2023 pidetyn työpajan osallistujien näkemyksiä siitä, mitä teemoja/sisältöjä maakuntakaavan sisältövaatimukseen tulisi lisätä



4.3.2 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden päivittäminen

Voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat maakuntakaavoittajien mielestä palvelleet melko hyvin maakuntakaavoitusta. Tavoitteissa nähdään kuitenkin olevan jonkin verran tarkistamisen tarvetta. Useiden maakuntakaavoittajien mielestä **VATtien oikeusvaikutuksellista ohjaavuutta tulisi selkeyttää.**

Maakuntakaavaa pidetään hyvänä välineenä VATtien yhteensovittamiseen, sillä samalla alueelliset erityispiirteet tulevat huomioiduksi. Toisaalta osa maakuntakaavoittajista toivoo alueellisia erityispiirteitä ja alueellista eriytymiskehitystä paremmin näkyviin VATteihin. Ristiriitaiset valtakunnalliset näkökulmat tulee maakuntakaavoittajien mukaan jatkossakin yhteensovittaa maakuntakaavaa koskeissa työneuvotteluissa. Maakuntakaavoittajat näkevät yhteensovittamisessa ympäristöministeriön roolin tärkeänä.

Enemmistö maakuntakaavoittajista on sitä mieltä, että **VATteja tulisi kohdentaa aluetyypeittäin.** Esimerkiksi kaupunkiseutuja, kaupunkeja, taajamia ja maaseutua koskien voisi olla omat tavoitteensa. VATteihin halutaan myös **linjauksia valtakunnallisista energiakysymyksistä,** kuten johtokäytävien yhdistämisestä. Lainsäädännön ei nyt koeta tukevan sähkönsiirron yhteensovittamista. Joidenkin maakuntakaavoittajien mielestä VATeissa tulisi myös korostaa sitä, että kaikkien tavoitteiden ei tarvitse toteutua täysimääräisesti kaikissa kaavoissa.

Hankkeen aikana on noussut esille, että VATtien osalta olisi hyvä olla jonkinlainen **valtionhallinnon VAT-seurantaryhmä,** joka seuraisi VATtien toteutumista, ongelmia ja vaikuttavuutta ja jossa eri ministeriöistä olisi edustus. Toivotaan **säännöllisiä selvityksiä VATtien**

toteutumisesta. Raportointia ehdotetaan tehtäväksi esimerkkien kautta. Mahdollinen VAT-seurantaryhmä voisi toimia myös muillakin tavoin maakuntakaavoitusta palvelevana yhteistyötahona. Seurantaan varten voisi kehittää esimerkiksi asemakaavojen tilastolomakkeen pohjalta seurantataulukon täytettäväksi VATEista.

Joissakin maakunnissa VATtien konkretisoimiseksi on laadittu maakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Osa maakuntakaavoittajista pitää tätä hyvänä käytäntönä, mutta maakunnallisista tavoitteista ei kuitenkaan nähdä tarpeelliseksi kirjata lakiin velvoitteita. VATtien kulloisenkin uudistamisen jälkeen maakuntien liittojen ja ympäristöministeriön välillä olisi hyvä käydä pohdintaa siitä, mitä VATit tarkoittavat kunkin maakunnan kannalta.

Kuvio 37. 19.4.2023 pidetyn työpajan osallistujien näkemyksiä VATtien uudistamisesta



Esimerkkejä

Asioita, joiden hankkeen verkkokyselyn vastaajat toivovat nykyistä paremmin välittyvän VATEista maakuntakaavoitukseen:

- ilmastonmuutoksen torjunta, ilmastonmuutokseen sopeutuminen
- hiilineutraalius
- asumisen ja liikenneverkon yhteensovittaminen
- kulttuuri- ja luonnonympäristön arvojen turvaaminen, luontokadon ehkäisy
- luonnonvarat

- yhdyskuntarakenteen ekologinen kestävyys
- turvallisuus, huoltovarmuus
- demograafinen muutos
- yhdyskuntien supistuminen
- alueiden erityispiirteet, saaristoasiat
- uusiutuvan energian tuotanto
- ääniympäristö (meluntorjuntakysymykset ja hiljaiset alueet).

4.3.3 Maakuntakaavan hyväksymiskäsittelyyn liittyvien reunaehtojen tarkentaminen

Maakuntakaavoittajat ovat sitä mieltä, että **maakuntakaavan hyväksymiskäsittelyyn liittyviä reunaehtoja tulisi tarkentaa**. Nykytilannetta ei pidetä kestäväenä, koska poliittisessa päätöksenteossa tulleiden suunnitteluratkaisumuutosten selvitysten mukaisuutta, perusteluja ja lainmukaisuutta ei pystytä varmistamaan.

Maakuntakaavoittajat kokevat, että maakuntavaltuuston tulisi voida tehdä päätöksentekoon tuotuun kaavaratkaisuun vain teknisiä korjauksia. Jos maakuntavaltuusto ei voi hyväksyä kaavaa vähäisillä korjauksilla, tällöin kaava tulisi aina palauttaa valmisteluun. Lainsäädännössä olisi hyvä jollakin tavalla täsmentää, mistä vaiheesta valmisteluun palautettua kaavatyötä tulisi jatkaa. Valmisteluun palautetun kaavatyön jatkumiskohta edellyttää aina joka tapauksessa tapauskohtaista arviointia, sillä se riippuu ennen kaikkea kaavaan tehtävästä muutoksesta ja sen suuruudesta.

4.3.4 Maakuntakaavan joustavuuden lisääminen

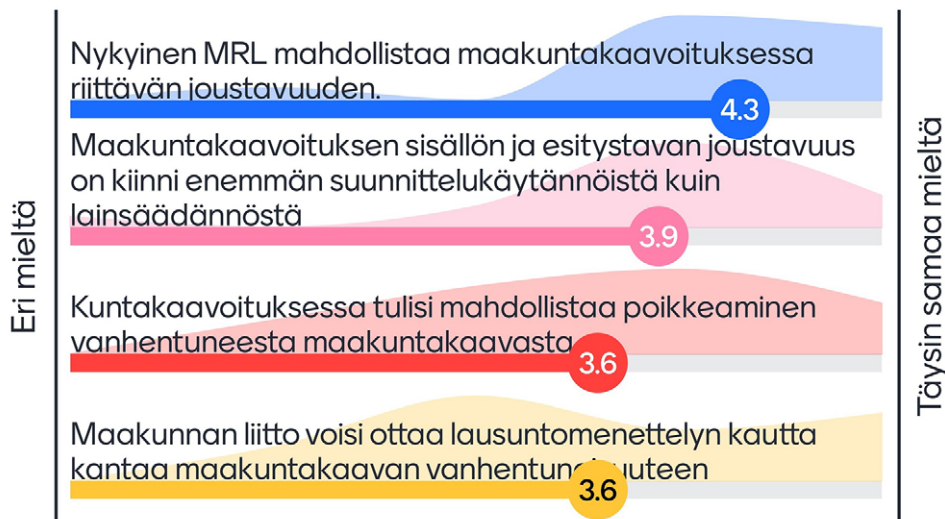
Useat maakuntakaavoittajat kokevat, että MRL mahdollistaa maakuntakaavoituksessa riittävän joustavuuden. Maakuntakaavan sisällön ja esitystavan joustavuuden nähdään olevan kiinni enemmän suunnittelukäytännöistä kuin lainsäädännöstä. Tarvittaessa maakuntakaavalla sekä mahdollistetaan että suojellaan.

Maakuntakaavoittajat ovat kuitenkin sitä mieltä, että kaavajärjestelmän joustavuutta ja maakuntakaavan ohjausvaikutuksen sujuvuutta kuntakaavoihin nähden tulisi hie- man parantaa. Lakiin tarvittaisiin säännös, jonka mukaan **maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta voidaan kuntakaavoituksessa poiketa**, mikäli maakuntakaava todetaan vanhentuneeksi.

Perusteeksi maakuntakaavasta poikkeamiselle ehdotetaan selkeää vanhentuneisuutta kokonaisuutena tai tietyn kaavaratkaisun osalta. Poikkeaminen ei saisi haitata maakuntakaavan tavoitteiden toteutumista muilta osin. Taustalla tulisi olla riittävän kattavat seudulliset selvitykset ja yleiskaavoituksen yhteydessä tulisi tehdä maakuntakaavatasoinen tarkastelu. Yhtenä poikkeamisen mahdollistavana seikkana ehdotetaan sitä, että kuntakaavassa käsiteltävää teemaa ei ole käsitelty maakuntakaavassa. Tällä hetkellä esimerkiksi aurinkoenergia voisi olla tällainen teema.

Maakunnan liitto ja ELY-keskus voisivat ottaa lausuntomenettelyn kautta kantaa maakuntakaavan vanhentuneisuuteen. Käytännössä vasta tuomioistuimen päätöksen nähdään tuottavan ennakkotapauksen tulkinnasta. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että nykyisinkin kuntakaavoituksessa on mahdollista maakuntakaavaratkaisun täsmentyminen ja hyväksyttävä poikkeaminen, vaikka näitä ei ole lakiin kirjoitettu.

Kuvio 38. 19.4.2023 pidetyn työpajan osallistujien näkemyksiä maakuntakaavan joustavuudesta



4.3.5 Muut lainsäädännön tarkistamistarpeet

Osa maakuntakaavoittajista ehdottaa, että kaupan ohjaamisen lainsäädäntö ja sen tulkinat selkeytettäisiin ja yksinkertaistettaisiin. Seudullisesti merkittävän kaupan sijoittuminen ja seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alarajan määrittäminen tulisi heidän mielestään olla maakuntakaavakysymyksiä. Mitoitusluku tulisi määrittää ja toteuttaa seurata puolestaan yleiskaavoituksessa

Maakuntakaavoittajat pitävät tärkeänä, että Suomen lakiuudistuksissa huomioidaan entistä enemmän ennakkoiden EU-regulaation vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi EU:n ennallistamisasetuksella ja maaperän lainsäädännöllä tulee olemaan valtavat vaikutukset Suomen alueiden käyttöön ja suunnittelujärjestelmään.

5 Yhteenveto

5.1 Maakuntakaavan sisällön ja esitystavan kehittyminen

Maankäyttö- ja rakennuslain varsin joustava sääntely on mahdollistanut hyvin monenlaiset tavat käsitellä, ratkaista ja esittää maakuntakaavaan kuuluvia alueidenkäytön kysymyksiä. Maakuntien liittojen välillä on ollut myös suuria eroja maakuntakaavojen laatimisrytmissä sekä MRL:n mahdollistamien maakuntakaavatyyppeiden (kokonais-, vaihe- ja osa-aluekaavat) käyttämisessä. Maakuntakaavan sisältövaatimukset ovat muodostaneet maakuntakaavoitukselle toimivan rungon. Maakuntakaavoissa on pystytty sovittamaan yhteen eri sisältövaatimuksia ja ratkomaan niiden välisiä intressiristiriitoja. Ympäristöministeriön oppaat ovat toimineet hyvänä apuna sisältövaatimusten tulkitsemisessa.

Maakuntakaavoilla on vastattu koko MRL:n voimassaolon aikana erilaisiin toimintaympäristön muutoksiin. Maakuntakaava on ollut myös toimintaympäristön muutosten näkökulmasta joustava instrumentti, jolla on pystytty ennakoimaan tulevaisuuden alueidenkäyttötarpeita varsin hyvin. Toimintaympäristön ennakoidut muutokset ovat vaikuttaneet suoraan maakuntakaavojen sisältöön, kuten selvityksiin, kaavaratkaisuihin ja vaikutusten arviointeihin. Vaihekaavoitus on ollut tarpeellinen väline, jolla on voitu käsitellä esimerkiksi toimintaympäristön muuttumisesta johtuvia kiireellisimpiä alueidenkäyttökysymyksiä.

Maakuntakaavoituksen tärkeänä tehtävänä on ollut vahvistaa maakunnan erityispiirteitä ja hyödyntää niitä maakunnan kilpailukyvyn parantamisessa. MRL on antanut hyvät edellytykset näiden erityispiirteiden huomioimiseen. Maakuntakaavojen esitys- ja laatimistavassa on ollut merkittävää vaihtelua niin maakuntien liittojen kesken kuin MRL:n voimassaolon aikajanalla. Vaihtelevuutta on ollut sekä maakuntakaavojen yleispiirteisyyden tasossa että kaavoissa käytettyjen merkintöjen painottumisessa erityyppisiin merkintöihin.

Maakuntakaavalla on ollut tärkeä rooli yhteensovittavana suunnitteluvälineenä kunta-kaavoituksessa ja ylikunnallisessa suunnittelussa. Suurimmassa osassa Suomea maakuntakaava on edelleen ainoa voimassa oleva kaava. Maakuntakaavoitusta on viime aikoina viety monissa maakuntien liitoissa yleispiirteisempään suuntaan. Aikaisempaa yleispiirteisemmät maakuntakaavat ovat antaneet yksityiskohtaisempaan suunnitteluun enemmän joustoa ja selkeyttäneet maakuntakaavoituksen roolia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Yleispiirteisemmällä esitystavalla on voitu myös paremmin vastata nopeasti ja ennakoimattomasti muuttuvaan toimintaympäristöön.

5.2 Maakuntakaavoituksen kehittämistarpeet

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki) määritelty nykyinen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä on maakuntakaavoituksen tulevan kehittämistyön lähtökohdana. Vaikka sääntelyyn ei ole lähitulevaisuudessa tulossa suuria muutoksia, maakuntakaavoituksen kehittäminen on nykyisten säännösten puitteissa mahdollista ja tarpeen. Kehittämistyö on perusteltua erityisesti toimintaympäristössä tapahtuneiden – ja tulevaisuudessa tapahtuvien – muutosten vuoksi.

MRL:n mukaan ympäristöministeriön tehtävänä on alueidenkäytön suunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjaus. Maakuntien liitoissa ja ympäristöministeriössä tätä kirjausta pidetään hyvänä, mutta liittojen ja ministeriön välisen yhteistyön kehittämiseksi tulisi määritellä tarkemmin, mitä tällä lainkohdalla tarkoitetaan erityisesti maakuntakaavoituksen kannalta. Maakuntien liitoissa kaivataan enemmän yhteisiä keskustelutilaisuuksia ja kehittämiskeskusteluita maakuntakaavan ajantasaisuudesta. Jatkossa tulisi täsmentää erityisesti sitä, mikä on ympäristöministeriön rooli maakuntakaavojen laatimisprosessissa. Osa maakuntakaavoittajista toivoo myös VATtien tulkitsemiseen ja huomioon ottamiseen ympäristöministeriöstä tiiviimpää ohjausta. Ympäristöministeriö voisi esimerkiksi osallistua maakunnan liiton ja ELY-keskuksen välisiin työneuvotteluihin.

Viranomaisyhteistyön osalta työneuvotteluita maakunnan liiton ja viranomaisten välillä pidetään hyvänä alustana vuoropuhelulle. Osa maakuntakaavoittajista haluaisi luopua kaksitasoisesta ehdotusvaiheen kuulemisesta. Maakuntakaavoituksen kuulemiskäytäntöjen painopistettä haluttaisiin saada vahvemmin kaavaprosessin alkuvaiheisiin. Maakuntakaavoittajat pitävät ELY-keskusten linjan yhtenäistämistä erittäin tarpeellisena asiana maakuntakaavojen toteutumisen ja kuntakaavoissa tehtävän tulkinnan kannalta. ELY-keskusten linjauksiin kaivataan yhdenmukaisuutta vaadittavien selvitysten ja niiden tarkkuustason osalta.

Hankkeen aikana on noussut esiin, että maakuntien liittojen välistä toimivaa yhteistyötä voisi entisestään kehittää esimerkiksi yhteisten henkilöresurssien ja useita maakuntia koskevien selvitysten kautta. Maakuntien liitot tekevät myös kuntien kanssa tiivistä yhteistyötä paitsi maakuntakaavoituksessa myös kaupunkiseutujen suunnittelussa. Toimintamalleissa on kuitenkin paljon eroja, joten hyviä käytäntöjä voisi jakaa maakuntien välillä. Maakuntien liittojen ja kuntien välisen yhteistyön syventämisessä haasteena ovat maakuntien liittojen rajalliset ja maakunnittain erilaiset resurssit.

Ajantasaista maakuntakaavakokonaisuutta tulisi eri osapuolten mielestä saada nykyistä selkeämmäksi karttapalveluita selkeyttämällä ja yhtenäistämällä niitä maakuntien liittojen kesken. Esimerkiksi yleiset suunnittelumääräykset tulisi saada paremmin näkyviin. Suunnittelumääräysten roolia halutaan vahvistaa tulevaisuudessa, sillä niiden avulla

voi olla helpompaa kuvata kaavan tavoitteita kuin pelkällä kaavamerkinnällä. Tuleva tietomallipohjainen maakuntakaavoitus ei saisi vähentää vapautta käyttää kuhunkin tarkoitukseen sopivia suunnittelumääräyksiä. Maakuntien liitot toivovat yhteistä suunnittelumääräyskirjastoa, jota kukin maakunta voisi hyödyntää maakuntakaavojen laatimisessa omien tarpeidensa mukaan. Suunnittelumääräysten tulkinnan kannalta pidetään tärkeänä, että määräys sekä merkinnän tarkoitusta ja tulkintaa avaava kuvaus esitetään rinnakkain kaava-asiakirjoissa. Suunnittelumääräysten tulkitsemiseen ja oikeusvaikutuksien avaamiseen kaivataan myös ohjeistusta. Muiltakin osin maakuntakaavoitusta koskevia oppaita tulisi päivittää ja niiden rinnalle tarvitaan myös uusia ohjeistuksia. Uudet ohjeistukset toivotaan toteuttaviksi säännöllisesti päivittyvinä verkko-oppaina.

Lainsäädännön osalta keskeiset muutostarpeet koskevat maakuntakaavan sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden päivittämistä, maakuntakaavan hyväksymiskäsittelyyn liittyvien reunaehtojen tarkentamista ja maakuntakaavan vanhentuneisuutta. Osa maakuntakaavoittajista kannattaa kaavatasojen välisen työnjaon korostamista nykyistä enemmän maakuntakaavan sisältövaatimuksissa. Sisältövaatimukseen halutaan mukaan ajankohtaisia muutosilmiöitä, vaikka niihin liittyviä tavoitteita onkin otettu varsin hyvin huomioon jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Onkin tärkeää miettiä huolellisesti, mitä asioita on tarpeen kirjata lakiin ja mitä ei. Sisältövaatimuksissa tulisi maakuntakaavoittajien mielestä huomioida vahvemmin rakentamattomat alueet ja supistuvat alueet sekä näihin liittyvät haasteet.

Enemmistö maakuntakaavoittajista on sitä mieltä, että VATteja tulisi kohdentaa aluetyypeittäin. Esimerkiksi kaupunkiseutuja, kaupunkeja, taajamia ja maaseutua koskien voisi olla omat tavoitteensa. VATteihin kaivataan myös linjauksia valtakunnallisista energiakysymyksistä. VATtien toteutumista, ongelmia ja vaikuttavuutta varten toivotaan seurantar ryhmää. Tavoitteiden toteutumisesta toivotaan säännöllisiä selvityksiä.

Maakuntakaavoittajien mielestä lainsäädännön tulisi olla sellainen, että maakunta-valtuusto voisi tehdä päätöksentekoon tuotuun maakuntakaavaratkaisuun vain teknisiä korjauksia. Kaavajärjestelmän joustavuutta ja maakuntakaavan ohjausvaikutuksen sujuvuutta kuntakaavoihin voitaisiin parantaa lisäämällä lakiin säännös, jonka mukaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta voidaan poiketa, mikäli maakuntakaava todetaan vanhentuneeksi.

6 Jatkotoimenpiteet

Tulevaisuuden maakuntakaava -hankkeessa tunnistettuja kehittämistarpeita hyödynnetään nykyiseen lainsäädäntöön pohjautuvassa maakuntakaavoituksen kehittämistyössä sekä maakuntakaavoitusta koskevaa lainsäädäntöä tarkistettaessa.

Hankkeen aikana tunnistettiin useita lyhyen ja pitkän aikavälin toimenpiteitä, joilla maakuntakaavoitusta voidaan kehittää tulevaisuudessa. Jatkotoimenpiteiden määrittelyn osalta on tässä yhteydessä keskitytty konkreettisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteet ja niiden vastuutahot on esitelty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 1. Hankkeessa tunnistetut maakuntakaavoituksen kehittämistoimenpiteet.

Kehittämistoimenpide	Lainsäädännön tarkistamistarve	Vastuutaho
Ympäristöministeriö, maakunnan liitto ja alueen ELY-keskukset järjestävät säännöllisiä, maakuntakohtaisia kehittämiskeskusteluita maakuntakaavan ajantasaisuudesta	ei	ympäristöministeriö, maakuntien liitot
Ympäristöministeriö ja maakuntien liitot kokoontuvat sopimaan siitä, mikä on ympäristöministeriön rooli maakuntakaavoituksessa	ei	ympäristöministeriö, maakuntien liitot
Maakuntien liitot otetaan tuleviin maakuntakaavoitusta koskeviin lakivalmisteluihin mukaan etupainotteisesti	ei	ympäristöministeriö
Kaksitasoisesta ehdotusvaiheen kuulemisesta luovutaan. Kuulemiskäytäntöjen painopistettä siirretään enemmän kaavaprosessin alkuvaiheisiin. Viranomaisten näkemysten huomiointi varmistetaan viranomaisneuvottelujen ja/tai työneuvotteluiden avulla.	kyllä	ympäristöministeriö
ELY-keskusten keskenään eriäviä näkemyksiä pyritään yhtenäistämään teemakohtaisten oppaiden, koulutusten ja ELY-keskusten välisen tiedonvaihdon lisäämisellä.	ei	ympäristöministeriö, ELY-keskukset

Kehittämistoimenpide	Lainsäädännön tarkistamistarve	Vastuutaho
Maakuntien liittojen käyttöön kehitetään vuorovaikutustyökalu, jonka avulla maakuntakaavan suuri palautemäärä saadaan helposti hallittavaan muotoon ilman suurta manuaalista käsittelyä.	ei	ympäristöministeriö, maakuntien liitot
Maakuntien liitot pyrkivät palkkaamaan yhteisiä asiantuntijoita sopiviksi katsottaviin työtehtäviin	ei	maakuntien liitot
Valtakunnallisia tai useita maakuntia koskevia selvityksiä pyritään lisäämään	ei	ympäristöministeriö, maakuntien liitot
Maakuntien liittojen ja kuntien välisessä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa vallitsevia hyviä käytäntöjä otetaan käyttöön kaikissa maakunnissa	ei	maakuntien liitot
Ajantasaista maakuntakaavakokonaisuutta pyritään saamaan nykyistä selkeämmäksi karttapalveluita kehittämällä ja yhtenäistämällä niitä eri maakuntien välillä.	ei	maakuntien liitot
Maakuntakaavoissa käytetyt suunnittelumääräykset kootaan osana tietomallipohjaista kaavoitusta helppokäyttöiseksi suunnittelumääräyskirjastoksi, jota kukin maakunta voi hyödyntää maakuntakaavojen laatimisessa omien tarpeidensa mukaan. Suunnittelumääräysten painoarvoa pyritään vahvistamaan tulevaisuudessa maakuntakaavoissa.	ei	ympäristöministeriö, maakuntien liitot
Maakuntakaavoitusta koskevia oppaita päivitetään ja niiden rinnalle laaditaan uusia ohjeistuksia. Uudet ohjeistukset toteutetaan säännöllisesti päivittyvinä verkko-oppaina.	ei	ympäristöministeriö
Maakuntakaavan sisältövaatimuksia tarkistetaan kaavatasojen välisen työnjaon korostamiseksi. Sisältövaatimuksissa huomioidaan ajankohtaiset muutosilmiöt sekä rakentamattomat ja supistuvat alueet.	kyllä	ympäristöministeriö, maakuntien liitot
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kohdennetaan aluetyypeittäin. Tavoitteissa tehdään linjauksia valtakunnallisista energiakysymyksistä.	ei	ympäristöministeriö, maakuntien liitot
VATtien toteutumista, ongelmia ja vaikuttavuutta varten perustetaan valtionhallinnossa seurantaryhmä. Tavoitteiden toteutumisesta julkaistaan selvityksiä säännöllisesti.	ei	ympäristöministeriö

Kehittämistoimenpide	Lainsäädännön tarkistamistarve	Vastuutaho
Maakuntakaavan hyväksymiskäsittelyyn liittyviä reunaehtoja tarkennetaan. Maakuntahallituksen ja -valtuuston tulee voida tehdä päätöksentekoon tuotuun maakuntakaavaratkaisuun vain teknisiä korjauksia.	kyllä	ympäristöministeriö
Kaavajärjestelmän joustavuutta ja maakuntakaavan ohjausvaikutuksen sujuvuutta kuntakaavoihin parannetaan lisäämällä lakiin säännös, jonka mukaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta voidaan poiketa, mikäli maakuntakaava todetaan vanhentuneeksi.	kyllä	ympäristöministeriö
Lakiuudistuksissa huomioidaan entistä enemmän ennakoiden EU-regulaation vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön	kyllä	ympäristöministeriö

Lähteet

Etelä-Karjalan liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Etelä-Pohjanmaan liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Etelä-Savon maakuntaliitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Hämeen liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Kainuun liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Keski-Pohjanmaan liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Keski-Suomen liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Kymenlaakson Liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Lapin liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Maankäyttö- ja rakennusasetus. Suomen Säädöskokoelma 895/1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. Suomen säädöskokoelma 132/1999.

Pirkanmaan liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Pohjanmaan liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Pohjois-Pohjanmaan liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Pohjois-Savon liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Päijät-Hämeen liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Satakuntaliitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Uudenmaan liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 2000.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 2008.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 2017.

Varsinais-Suomen liitto & SYKE. 2018. Maakuntakaavamerkintöjen visualisointiin liittyvä toimintamalliehdotus 22.12.2016, päivitetty 19.12.2018. Harmonisoidut maakuntakaavat e-palveluiksi (HAME) / Maakuntakaavojen harmonisoinnin visualisointihanke.

Varsinais-Suomen liitto & SYKE. 2019. Ehdotus maakuntakaavamerkintöjen visualisoinniksi ja yhteisesti käytettäviksi merkintätavoiksi. 2.6.2017, päivitetty 4.1.2019. Harmonisoidut maakuntakaavat e-palveluiksi (HAME) / Maakuntakaavojen harmonisoinnin visualisointihanke.

Varsinais-Suomen liitto. 2022. MRL:n voimassaolon aikana laadittujen maakuntakaavojen kaavakartat, kaavaselostukset sekä merkinnät ja määräykset.

Ympäristöministeriö. 2002. Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Opas 6. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -opassarja.

Ympäristöministeriö. 2002. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Opas 7. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -opassarja.

Ympäristöministeriö. 2002. Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakunta-kaavoituksessa. Opas 8. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -opassarja.

Ympäristöministeriö. 2002. Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset. Opas 10. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -opassarja.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-058-3 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi