

Varsinais-Suomen maakuntakaavan ajantasaisuuden arviointi 2022–2023

Luonnos MH 22.5.2023

Sisällys

1.	Työn tausta ja tavoite.....	3
2.	Muutoksia maakuntakaavoituksen toimintaympäristössä ja suunnittelukeskusteluissa.....	4
3.	Maakuntakaavoitusta ohjaavista suunnitelmista ja sopimuksista	5
3.1.	Maakuntastrategia	5
3.2.	Varsinais-Suomen ilmastotiekartta	5
3.3.	Liikennejärjestelmäsuunnittelu.....	5
3.4.	MAL-sopimusmenettely Varsinais-Suomessa	6
3.5.	Merialuesuunnittelu	7
3.6.	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja Alueidenkäytön kehityskuva	8
3.7.	Maankäyttö- ja rakennuslaista Rakentamislakiin ja Alueidenkäyttölakiin.....	8
4.	Varsinais-Suomen maakuntakaavojen lyhyt historia.....	9
5.	Voimassa oleva maakuntakaava.....	10
5.1.	Voimassa olevat merkinnät ja määräykset.....	11
5.2.	Merkintöjen ja määräysten teemakohtainen arviointi.....	11
6.	Aluerakenteen kehitys maakuntakaavojen ohjauksessa	12
6.1.	Taajamat ja kaavatilanne.....	12
6.2.	Taajamarakenteen tiivistyminen alullaan.....	12
6.3.	Maakuntakaavan muuntojousto	13
6.4.	Hallinnolliset muutokset näkyvät aluerakenteessa.....	14
6.5.	Varsinais-Suomen väestökehitys	14
7.	Maakuntakaava kuntakaavoittajien käytössä	15
8.	Kokonaismaakuntakaavan tarve?.....	16
9.	Mitä Varsinais-Suomen maakuntakaavoissa tulee jatkossa huomioida	17
9.1.	Digitalisoituvaa yhteiskuntaa palveluineen ja tekijöineen.....	17
9.2.	Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus	18
9.3.	Energiahuollon toimintavarmuus ja monimuotoistuva kehitys	19
9.4.	Kulttuuriperintö alueellisena erityispiirteenä	19
9.5.	Paikallisjunaliikenne potentiaalina ja TEN-T-käytävä.....	20
9.6.	Matkailu elinvoiman edistäjänä	20
10.	Ajantasaisuuden arvioinnin yhteenveto ja johtopäätelmät	21
10.1.	Listaus maakuntakaavan kaavallisten teemojen tärkeimmistä päivitystarpeista	22
11.	Lähteet.....	22

1. Työn tausta ja tavoite

Maakuntakaavojen ajantasaisuutta on arvioitu virkatyönä Varsinais-Suomen liiton suunnitteluryhmässä 2022–2023. Työssä kartoitettiin voimassa olevien maakuntakaavojen vastaavuutta ajankohtaisiin maakunnallisiin kaavoituskysymyksiin. Tavoitteena on ollut muodostaa näkemys maakuntakaavoituksen nykyisistä ja tulevista tarpeista Varsinais-Suomessa 2020-luvulla.

Varsinais-Suomen maankäyttöä ohjaa koko maakunnan alueella maakuntakaava. Yleiskaavoitettuja alueita maakunnassa on noin puolet pinta-alasta. Voimassa oleva maakuntakaava muodostuu kymmenestä erikseen laaditusta maakuntakaavasta, jotka on hyväksytty vuosien 2004–2021 välillä. Niiden laatiminen on kestänyt yhteensä koko 2000-luvun vuoteen 2021 asti. Maakuntakaavaa tarkentavien yleiskaavojen ikähaarukka Varsinais-Suomessa on maakuntakaavoja laveampi: Varsinais-Suomessa voimassa olevat yleiskaavat on hyväksytty vuosien 1983–2023 välisenä aikana.

Maakuntakaavan ajantasaisuuden arvioinnin tavoitteena on ollut muodostaa käsitys Varsinais-Suomen maakuntakaavoituksen seuraavista tarpeista. Työn alkaessa tavoitteissa oli hahmottaa työohjelmaa kokonaismaakuntakaavalle. Arviointityön edetessä tarve juuri kokonaismaakuntakaavalle on kuitenkin kyseenalaistunut. Sen sijaan näkemys maakuntakaavan vaiheittaisista päivitystarpeista on työssä noussut esiin.

Maakuntakaavojen ajantasaisuuden arviointi aloitettiin Varsinais-Suomen liiton suunnitteluryhmässä loppukesällä 2022. Syyskaudella asioita työstettiin suunnitteluryhmän sisäisissä työpajoissa, ja keväällä hyödynnettiin myös alueen kaavoituksen ja maankäytön sidosryhmiä Varsinais-Suomen alueidenkäytön yhteistyöryhmässä (AKYTR). Ryhmälle järjestettiin työpaja ja sen edustajille lähetettiin myös kysely kuntiin koskien yleiskaavoitusta ja maakuntakaavojen käyttöä.

Työssä on käyty läpi Varsinais-Suomen maakuntakaavoituksen vaiheiden suhde suunnitteluohjauksen muutoksiin ja alueelliseen kehitykseen. Maakuntakaavan suunnitteluohjauksen tämänhetkistä tilannetta ja tarpeita on arvioitu kaavamerkinnoista ja -määräyksistä siten, että ne on jäsennetty kaavateemojen mukaisiin kokonaisuuksiin.

Ajantasaisuuden arvioinnin valtakunnallisen kehyksen ja lähtökohdan muodosti kaavoitusta ohjaavan lainsäädännön kokonaisuudistus. Kaikki valmistellut lakimuutokset eivät kuitenkaan toteutuneet vielä päättyneellä hallituskaudella, ja maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä jäi uudistuksessa voimaan. Maakuntakaavoitusta koskevat lakimuutokset liittyvät lähinnä digitalisaatioon RYTJ-laissa.

Viimeisin vaihemaakuntakaava, LAVMK, valmistui vuonna 2021, ja tämä mahdollisti suotuisan tilanteen maakuntakaavan kokonaisarviointille sekä seuraavan maakuntakaavatyön ohjelmoimiselle.

2. Muutoksia maakuntakaavoituksen toimintaympäristössä ja suunnittelukeskusteluissa

Maankäytön ja kaupunkisuunnittelun suuntauksissa on tapahtunut voimakkaita muutoksia kuluneen 20 vuoden aikana. Erityisesti yhdyskuntarakenteen kestävydestä ja taloudellisuudesta on tullut aiempaa merkittävämpi osa suunnittelua. Suunnittelumenetelmien ja yhteiskunnan toimintojen digitalisoituminen ovat myös osaltaan muokanneet myös yhdyskuntasuunnittelua viimeisten 10 vuoden aikana. Liikkuminen kaupungeissa ja elinympäristön käyttötavat ovat murroksessa. Tuoreimpana muutoksena on tapa ajatella luontoa osana elinympäristöä siten, että rakennettu ympäristö mahdollisimman vähän muokkaisi ekosysteemien toimintaa. Tämä näkemys on silti vasta vahvistumassa yhteiskunnallisesti. Suurten tavoitteiden ristipaineissa yhdyskuntasuunnittelu elää murrostilassa, jossa luonnon arvojen huomioimista tulisi nostaa tasa-arvoon ihmiskeskeisen ympäristökehittämisen kanssa ja rakentamattomuuden ohjausta kasvattaa rakentamisen ohjauksen rinnalla.

Ilmasto- ja ympäristökriisin rinnalla aluerakenteessa on havaittavissa erilaistumiskehitystä sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Sosiaalinen tasa-arvo yhteiskunnassa on uudelleen punnittavana resurssien keskittyessä suuruusjärjestyksessä kaupunkiseuduille ja väestörakenteen muuttuessa vauhdilla. Mitä harvemmin asuttu taajama, sitä vanhemmaksi väki käy. Paikan elinvoiman ja ympäristön vaaliminen haastavat toisiaan.

Valtavien, globaalienkin näkemysten ja arvoasetelmien suunnanmuutoksista, tiedon kehitysnopeudesta ja kaavoituksen suunnitteluprosessien monivuotisesta kestosta johtuen, pitkään työstetty kaava saattaa olla osittain vanhentunut tavoiteasettelultaan ja ajatuksiltaan jo siinä vaiheessa, kun se hyväksytään. Tämä haastaa kaavoitusta uudistumaan siten, että suunnittelun aiheita tarkastellaan jatkuvasti: ovatko ne ajan ja tavoitteiden mukaisia?

3. Maakuntakaavoitusta ohjaavista suunnitelmista ja sopimuksista

3.1. Maakuntastrategia

Varsinais-Suomen maakuntastrategia päivitetään valtuustokausittain. Maakuntastrategian osana laaditaan myös visio maakunnan aluerakenteesta. Joulukuussa 2021 hyväksytty Varsinais-Suomen maakuntastrategiaa 2040+ sisältää tuoreimman aluerakenteen vision.

Aluerakenteen visiossa korostuu maakunnan kytkeytyminen muualle maahan ja osaksi Eurooppaa monitasoisen liikennejärjestelmän kautta. Aluerakenteen peruselementit muuttuvat hitaasti. Fyysisen ympäristön osa-alueiden arvotus ja toiminta rakenteessa voivat kuitenkin vaihdella eri aikajaksoilla. Aluerakenteen visiossa on nostettu esiin Varsinais-Suomen alueen valtakunnallisestikin merkittävät erityispiirteet: herkkä saaristoluonto, vahva kulttuuriperintö ja ruokaturvalle edullinen ilmastovyöhyke. Nämä ovat aluerakenteen kehittämisen lähtökohtia monipaikkaisessa toimintaympäristössä.

3.2. Varsinais-Suomen ilmastotiekartta

Varsinais-Suomen ilmastotiekartta linjaa tavoitteet ja kärkitoimet hiilineutraalin maakunnan saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Tiekartta auttaa eri toimijoita hahmottamaan kokonaisuutta ja omaa rooliaan osana laajaa työtä.

Ilmastotiekartta pohjautuu kansallisiin ilmastotavoitteisiin, tutkimustietoon sekä laajaan vuorovaikutukseen maakunnan toimijoiden ja asiantuntijoiden kanssa. Tiekarttaa työstettiin temaattisesti vaiheistettuna vuosina 2019–2023 Varsinais-Suomen ELY-keskuksen tilaamana ja Valonian tuottamana LIFE Canemure -hankkeen rahoituksella. Tiekarttaa on rakennettu vuorovaikutteisesti toimijaverkostoja aktivoiden muun muassa temaattisissa työpajoissa. Pysyväksi yhteistyön muodoksi perustettiin Varsinais-Suomen maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) ilmastovastuujasto.

Ilmastotiekartan sisältöaiheina ovat alue- ja yhdyskuntarakenne, energia, liikenne, maatalous, rakentaminen sekä maankäytön suunnittelu, metsät ja muu viherrakenne. Aiheista kaikki kytkeytyvät tiiviisti myös aluesuunnitteluun. Tiekarttaan määriteltyjen toimenpiteiden kokoluokka ja aikaväli vaihtelevat: vaihtoehtoihin on kirjattu niin nopeita, vaikutuksiltaan suuria ratkaisuja, kuin myös pieniä, monistettuina vaikuttavia ratkaisuja. Tiekartta kannustaa kaikkia toimijoita tunnistamaan roolinsa, mahdollisuutensa ja vastuunsa ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Maankäytön suunnittelun teemoissa käsitellään samoja kestäväen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän sekä viherrakenteen kysymyksiä kuin maakuntakaava- ja liikennejärjestelmätyössä.

3.3. Liikennejärjestelmäsuunnittelu

Liikennejärjestelmätyö on alueen eri toimijoiden välistä jatkuvaa ja pitkäjänteistä yhteistyötä, jonka tavoitteena on alueen erilaisten liikenteeseen liittyvien tarpeiden yhteensovittaminen liikennejärjestelmää kehittäen. Liikennejärjestelmä muodostuu liikenneväylistä, henkilö- ja tavaraliikenteestä sekä liikennettä ohjaavista järjestelmistä. Liikennejärjestelmätyötä ohjaavat suunnitelmat, joita tehdään valtakunnallisella, maakunnallisella ja kaupunkiseudun tasolla.

Maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun roolit vahvistuivat vuonna 2009 alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön uudistumisen myötä. Uuden lain mukaan maakunnan liitto vastaa alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun suunnitteluprosessin käynnistämisestä ja suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muuhun suunnitteluun. Liikennejärjestelmän suunnittelu on osa

maakunnan strategista suunnittelujärjestelmää, ja se tukee erityisesti alueidenkäytön ja elinkeinojen toimintaedellytysten kehittämistä.

Varsinais-Suomessa liikennejärjestelmätyön yhteistyöryhmät ovat järjestäytyneet maakunnan alueellisella tasolla ja kaupunkiseudun tasolla. Varsinais-Suomen liitto vetää maakunnan ja Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyötä ja vastaa toiminnan valmistelusta.

Varsinais-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja sitä tarkentava Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma on päivitetty viimeksi vuonna 2020. Suunnitelma oli kolmas liikennejärjestelmätyössä alueelle laadittu. Suunnitelmien päivitysprosessi oli yhtäaikainen ensimmäisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman (Liikenne 12), Etelä-Suomen liikennestrategian sekä Turun kaupunkiseudun maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksen laatimisen kanssa.

Varsinais-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on määritetty alueen keskeiset kehittämistarpeet ja toimenpiteet asukkaiden ja elinkeinoelämän kannalta. Suunnitelman tavoitteena on 1) kestävä ja vähäpäästöinen, 2) kilpailukykyinen ja vetovoimainen sekä 3) turvallinen ja terveellinen liikennejärjestelmä. Suunnitelman päämäärä on yhdessä Varsinais-Suomen maakuntastrategian ja maakuntakaavoituksen kanssa edistää hyvää saavutettavuutta, asukkaiden sujuvaa arkea, kestävästä liikennejärjestelmästä ja aluerakenteen vahvistamista sekä maakunnan erityispiirteiden tunnistamista.

3.4. MAL-sopimusmenettely Varsinais-Suomessa

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset (MAL) ovat sopimuksia, jotka valtio solmii suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. Sopimukset vahvistavat seudun kuntien keskinäistä sekä seudun ja valtion välistä yhteistyötä seudun kehittämiseksi.

MAL-sopimusmenettelyn piiriin Suomessa kuuluu tällä hetkellä 7 suurinta kaupunkiseutua. Turun kaupunkiseudun MAL-alueeseen kuuluu lähes puolet maakunnan kunnista, 13 kuntaa: Aura, Kaarina, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Parainen, Raisio, Rusko, Sauvo ja Turku.

Turun kaupunkiseudulle MAL-sopimuksia on neuvoteltu vuodesta 2011 lähtien. Viimeisin valtion ja Turun kaupunkiseudun 13 kunnan välinen MAL-sopimus on tehty vuosille 2020–2031. Sopimus allekirjoitettiin 2020. Sopimuksen tavoitteena on tukea ympäristöllisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävästä kaupunkikehityksestä. Toimenpiteet määritetään erikseen neljän vuoden välein sopimuksen päivityksen yhteydessä. Tällä hetkellä valmistaudutaan syksyllä 2023 alkavaan MAL-sopimuksen päivitykseen.

Turun kaupunkiseudun MAL-sopimusten lähtökohtana on ollut vuonna 2012 hyväksytty Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035 -suunnitelma. Tämän suunnitelma on antanut vahvan pohjan myös koko maakunnan kattavalle alue- ja yhdyskuntarakennetta määrittävälle maakuntakaavalle Taajamien maankäytön, palvelujen ja liikenteen vaihemaakuntakaavalle (TPLMK 2018).

Viimeksi kuluneella sopimuskaudella 2020–2023 Turun kaupunkiseudun MAL-alueella on edistetty muun muassa kestävästä liikkumisesta ja aluerakennetta, monipuolista ja kohtuuhintaista asuntotuotantoa, elinympäristön laatua, kaupunkiseudun elinvoimaisuutta ja elinkeinoelämän sujuvia kuljetuksia. Suuria raideyhteyksien ja tieverkon kehittämishankkeita on viety eteenpäin MAL-sopimuksen avulla. Samalla pieniin ja kustannustehokkaisiin toimenpiteisiin käytettävän MAL-rahamen vaikutukset on kaupunkiseudulla nähty mittaviksi erityisesti kestävästä liikkumisesta ja liikenneturvallisuuden kannalta. MAL-sopimus käytännössä erityisesti kaupunkiseudun sisäinen, kuntarajat ylittävä yhteistyö on tiivistynyt ja kehittynyt kaupunkiseudun eduksi. Seurantamenetelmiä MAL-sopimusten vaikuttavuudesta eri kaupunkiseuduilla kehitetään parhaillaan valtakunnallisesti.

Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035

2010-luvun alussa, palvelurakennetta koskevan lainsäädännön uudistusten myötä Turun kaupunkiseudulle laadittiin kestävää kehitystä ja alueen vetovoimaisuutta edistävää rakennemalli. Työn tavoitteena oli määritellä yhteinen näkemys kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen pitkän tähtäimen päälinjoista. Rakennemalli 2035 -suunnitelmaa on hyödynnetty MAL-sopimusneuvotteluissa sekä kuntien omissa strategisissa suunnitelmissa ja yleiskaavoissa sekä maakuntakaavoituksessa (Varsinais-Suomen taajamien maankäytön, palveluiden ja liikenteen vaihemaakuntakaava 2018/2020).

Rakennemallityö tehtiin kaupunkiseudun työssäkäyntialueen silloisen 14 kunnan kesken (kuntaliitosten myötä nykyisen MAL-alueen 13 kuntaa). Kuntien lisäksi suunnitelmaa valmistelemissa olivat Varsinais-Suomen liitto ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Suunnitelma, tai paremminkin kuntien yhteinen oikeusvaikutukseton maankäyttöstrategia oli jatkoa kunta- ja palvelurakennemuutoksen, eli PARAS-hankkeen kaupunkiseutusunnitelmalle.

Rakennemallin tärkeimpänä antina on ollut periaatelinjaukset seudullisesti merkittäviin toimintoihin kuten asuin- ja työpaikka-alueiden kehittämiseen ja profilointiin, palvelujen järjestämiseen yhdessä sekä liikenne- ja viherverkon luomiseen kaupunkiseudulle tavoitteena kestävä kaupunkirakenne vuonna 2035.

Turun kaupunkiseudun rakennemalli on tarkoitus päivittää seuraavalla MAL-sopimuskaudella 2024–2027.

3.5. Merialuesuunnittelu

Merialuesuunnittelu perustuu EU:n merialuesuunnitteludirektiiviin, ja sitä koskeva maankäyttö- ja rakennuslain muutos tuli voimaan vuoden 2017 alussa. Merialuesuunnitelma on meriympäristön hyvää tilaa vaaliva, sinisen talouden toimintojen strateginen kehittämissasiakirja, jota havainnollistetaan kartalla. Karttamerkinnoilla kuvataan merialueiden arvoja ja nykyisten ja mahdollisten uusien toimintojen tulevaisuuden potentiaaleja ja niiden vaihtoehtoista sijoittumista koko Suomen merialueilla. Merialuesuunnitelmassa tarkastellaan eri alojen, erityisesti energia-alan, meriliikenteen, kalastuksen ja vesiviljelyn, matkailun, virkistyskäytön sekä ympäristön säilyttämisen, suojelun ja parantamisen tarpeita. Suunnittelun kannalta olennaisiksi teemoiksi on tunnistettu myös kulttuuriperintö, meriteollisuus, kaivannaisala ja sininen bioteknologia. Suunnittelussa huomioidaan myös maanpuolustuksen tarpeet.

Rannikon maakuntien liitot vastaavat merialuesuunnitelmien laatimisesta. Varsinais-Suomen liitto toimii Suomen rannikkomaakuntien liittojen merialuesuunnitteluyhteistyön koordinaatioliittona. Kansainvälisessä merialuesuunnitteluyhteistyössä mukana ovat kaikki Euroopan merialueet.

Merialuesuunnittelualueita Suomessa on kolme. Saaristomeri ja Selkämeren eteläosa muodostavat Varsinais-Suomen ja Satakunnan yhteisen suunnittelualueen, jonka erityispiirteitä ovat saaristokulttuuri, matkailu ja vesiviljely sekä Selkämerellä myös merituulivoima. Ensimmäinen kaikkien kahdeksan rannikon liiton osaltaan hyväksymä merialuesuunnitelma 2030 valmistui 2020. Merialuesuunnitelman päivitys tapahtuu vähintään 10 vuoden välein. Suunnitelma ei ole oikeusvaikutteinen, mutta aluevesillä se välillisesti ohjaa muun muassa maakuntakaavoitusta.

Ennen toista virallista suunnittelukierrosta merialuesuunnittelua on jatkettu EU-rahoituksen saanneissa eMSP NSBR, Sea2Land ja MSP Green -hankkeissa. Seuraavassa merialuesuunnitelmassa asioiden keskiöön nousee mm. merituulivoiman kehittäminen. Vuoden 2023 aikana valmistuvat ensimmäisen suunnitelman seuranta ja arviointi sekä ympäristöministeriön vetämänä laaditut merituulivoimaselvitykset, joiden perusteella tehdään päätös seuraavan suunnittelukierroksen aloittamisesta.

3.6. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja Alueidenkäytön kehityskuva

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ohjaavat kaavoitusta maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) määritellyn alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän mukaisesti. VAT:n avulla valtioneuvosto linjaa alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa. Ensimmäisen kerran valtioneuvosto päätti VAT:sta vuonna 2000. Osittain tavoitteita tarkistettiin vuonna 2008, ja vuonna 2017 ne uudistettiin kokonaan.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista edellyttää, että tavoitteiden ajantasaisuutta ja soveltamista arvioidaan yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa, minkä mukaan niitä kehitetään ja pidetään ajan tasalla. Vuonna 2022 ympäristöministeriö teetti esiselvityksen VAT:n päivittämisen tämänhetkistä tarpeista (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti, YM, 2022).

Myös valtakunnallista alueidenkäytön kehityskuvaa aloitettiin päivittämään ympäristöministeriössä vuonna 2021. Alueidenkäytön kehityskuva on työkalu, joka tuottaa tietoa Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen nykytilasta ja tulevaisuudesta. Kehityskuvassa on kolme osaa: jatkuvasti ylläpidettävässä tilannekuva, tilannekuvan pohjalta laadittava tulevaisuuskuva sekä näiden pohjalta hallituskauden lopussa määritettävä kehittämissuunnitelma. Tavoitteena kehityskuvatyössä on tunnistaa merkittävimmät kehitykset valtakunnallisessa aluerakenteessa ja linjata niissä vahvistettavat suunnat.

Varsinais-Suomi toimi kohdealueena ympäristöministeriön työpajatyöskentelyn kehittämiseksi kehityskuvan valmisteluun. Turussa järjestettiin huhtikuussa 2022 ”Varsinais-Suomi tulevaisuuden Suomessa” -nimellä alan ammattilaisille ja sidosryhmille suunnattu työpajatapahtuma, jossa Varsinais-Suomea asemoitiin valtakunnan aluerakenteen kehitykseen. Päällimmäisenä ja merkittävänä asiana työpajan keskusteluissa nousi liikkumisen monitasoiset edellytykset alueella ja alueen nykyistä vahvempi kytkeytyminen Uudenmaan lisäksi Varsinais-Suomen kaikkiin muihinkin naapurimaakuntiin. Tämän lisäksi viher- ja sinirakenteen merkitys tulevaisuuden alue- ja yhdyskuntarakenteessa nousi keskusteluissa esiin, sekä alueiden erityispiirteisiin nojaava aluekehitys. Varsinais-Suomen erityispiirteinä nousi keskusteluissa esiin alueen määrällisesti ja laadullisesti rikas kulttuuriperintö sekä alueen luonnonympäristön ominaisuudet. Keskustelun päätelmät olivat hyvin linjassa tuoreen Maakuntastrategia 2040+ aluerakenteen vision kanssa.

Alueidenkäytön kehityskuvan päivityksestä tehtävät johtopäätelmät vaikuttanevat seuraaviin VAT-tarkistuksiin.

3.7. Maankäyttö- ja rakennuslaista Rakentamislakiin ja Alueidenkäyttölakiin

Rakentamisen lainsäädäntöä uudistettiin vuosina 2018–2023. Lakiuudistuksen valmistelu alkoi koko maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistuksena, mutta valmistui alkuvuodesta 2023 erillisenä rakentamista koskeva rakentamislakina. Maankäyttöä ja kaavoitusta koskevat sisällöt jäivät alueidenkäyttölakiin. Käytännössä alueidenkäyttölaki on sisällöltään toistaiseksi samanlainen kuin vanha maankäyttö- ja rakennuslaki. Uudistuksen sisällölliset muutokset kohdistuivat tässä vaiheessa rakentamisen puolelle. Alueidenkäyttölaki tullaan todennäköisimmin myös päivittämään tulevaisuudessa.

2023 päättyneellä lakiuudistuskierröksellä keskiössä oli vahvistaa kestävyys- ja ilmastonmuutoksen huomioimista lain sisällössä. Maakuntakaavoitus seuraa ensisijaisesti alueidenkäyttölakia. Toistaiseksi lakiuudistus ei muuttanut maakuntakaavoitusta ohjaavaa lainsäädäntöä. Toki toimenpiteet, joilla lopulta maakuntakaavatkin toteutuvat, seuraavat osaltaan uutta rakentamislakia.

MRL-uudistuksen rinnalla syntyi lisäksi kaikkea rakentamista ja kaavoitusta koskeva uusi laki valtakunnallisesti yhteensopivasta tietomallityöskentelystä, laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. RYTJ-laki koskee myös maakuntakaavoitusta.

Yhdyskunta- ja aluerakenteen suunnittelunohjauksen tulevaisuudesta on käyty valtakunnallisia keskusteluja lakimuutoksen rinnalla muun muassa kaupunkiseutusuunnittelua koskevissa kehityshankkeissa sekä tulevaisuuden maakuntakaavoitusta koskevissa hankkeissa.

4. Varsinais-Suomen maakuntakaavojen lyhyt historia

Maakuntakaavoituksen historia Suomessa on kutakuinkin Varsinais-Suomen voimassa olevien maakuntakaavojen yhteenlasketun historian pituinen.

Vuosituhanne alussa maankäyttö- ja rakennuslaki korvasi edeltäjänsä rakennuslain. MRL:n myötä maakuntakaava tuli korvaamaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä Rakennuslain aikaisen seutukaavan. Toisin sanoen, kuntakaavoitusta ohjaavan kaavatason tarkastelualueen kattavuutta laajennettiin tässä lakimuutoksessa merkittävästi. Muutos vaikutti suoraan aluetason kaavoissa tarkasteltavien asioiden tarkkuustasoon.

Varsinais-Suomen voimassa olevat maakuntakaavat on laadittu seutukuntaakohtaisina kokonaismaakuntakaavoina ensimmäisellä maakuntakaavakierroksella 2000-luvulla. Kaavoissa käsiteltäviä teemoja ei ole rajattu ja kaava-alueet muodostettiin seutukuntien mukaan. Näissä ensimmäisissä vaihemaakuntakaavoissa käsitellyt asiat kyettiin tarkastelemaan seutukunnan tarkkuudella. Varsinais-Suomen seutusuunnittelun kehittymisestä on koostettu lyhyt historiikki vuonna 2010 Varsinais-Suomen liitossa. Turun kaupunkiseudun kehittyminen on aina ollut koko alueen seutukehityksen keskiössä ja Turun kaupunkiseudun yleiskaavallisella yhteistyöllä on yli 50 vuotinen jatkumo.

Turun kaupunkiseudun maakuntakaava oli ensimmäinen uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaupunkiseudun kattava maakuntakaava. Työ oli aloitettu seutukaavan tarkistuksena, joka lain muuttuessa prosessin aikana saatettiin maakuntakaavaperiaatteiden mukaiseksi. Turun kaupunkiseudun maakuntakaavan jälkeen päivitettiin koko maakunnan kaavatilanne järjestyksessä seutukunnittain. Näiden kaavaprosessien aikana maakunnassa oli vielä noin puolet enemmän kuntia kuin viimeisimpien vaihemaakuntakaavojen laadinnan aikana.

Seutukuntien maakuntakaavojen valmistuessa 2010-luvun alkupuolella maakunnan suunnittelussa oli herännyt tarve päivittää kaavoja eri teemojen, erityisesti energiaa koskevien aiheiden osalta. Ensimmäinen suunnittelualueeltaan lähes koko maakuntaa koskeva maakuntakaava Varsinais-Suomessa laadittiin temaattisesti tuulivoimaa koskevana vaihemaakuntakaavana. Tuulivoimavaihemaakuntakaava hyväksyttiin 2013, ja se kattoi maakunnan manneralueet.

Turun kaupunkiseudun rakennemallityön jälkeen oli tarvetta päivittää maakunnan taajama- ja yhdyskuntarakennetta ohjaavia kaavateemoja selkeämmälle, yleistetyimmälle kaavakielelle kuin seutukunnittain laadituissa kaavoissa. Kuntaliitokset vaikuttivat tarpeeseen selkiyttää maakuntakaavallista keskusverkostoa ja aluerakennetta. Vaihemaakuntakaavan tarpeeseen vaikutti voimakkaasti myös vähittäiskaupan sijainninohjausta koskeneet MRL:n muutokset. Taajamien maankäytön, palvelujen ja liikenteen vaihemaakuntakaava (TPLMK) hyväksyttiin vuonna 2018. Kaavassa käsittelemättömille alueille ja teemoille laadittiin välittömästi Luonnonarvojen ja varojen vaihemaakuntakaava (LAVMK). Kaava hyväksyttiin maakuntavaltuustossa kesäkuussa 2021.

Kukin teemallinen vaihemaakuntakaava on vuorollaan ensin täydentänyt, sittemmin myös korvannut kaavamerkintöjä ja -määräyksiä aiemmin laadituista maakuntakaavoista. Kuitenkin lähes kaikista maakunnan alueelle laadituista maakuntakaavoista on edelleen jokin merkintä määräyksineen voimassa. Vain ensimmäisenä vahvistunut E18-moottoritien vaihemaakuntakaava vuodelta 2001 on jo kaikilta merkinnöiltään korvautunut.

Kaikista voimassa olevista maakuntakaavojen merkinnöistä tehtiin yksi digitaalinen yhdistelmäkartta vuonna 2022. RYTJ-lakia ennakoivalle tietomallille rakentuva maakuntakaavayhdistelmä toimii parhaiten digitaalisesti. Kaavayhdistelmää ei ole sellaisenaan hyväksytty lainvoimaiseksi maakuntakaavaksi päätöskäsittelyprosesseihin liittyvistä syistä.

Varsinais-Suomessa ei ole koskaan ollut yhtä yhtenäistä lainvoimaista kokonismaakuntakaavaa, mutta käytännössä maakunnassa on koko MRL:n ajan ollut käynnissä niin kutsuttu rullaava maakuntakaavoitus. Vuosi 2022 oli ensimmäinen vaihe vuoden 2000 jälkeen, kun Varsinais-Suomessa ei ollut yhtään maakuntakaavaa vireillä. Tässä kohtaa olikin oikea aika pysähtyä pohtimaan, mitä maakuntakaavat alueesta kertovat ja millaista tulevaisuutta niiden yhdistelmä maalaa, sekä peilata sitä, miten maakunnan kaavoitusta on hyvä jatkaa ja uudistaa alueidenkäyttölain ja RYTJ-lain ohjaamina.

5. Voimassa oleva maakuntakaava

Keväällä 2023 Varsinais-Suomessa voimassa olevat maakuntakaavat kirjainlyhennelmineen ovat (suluissa hyväksymis-, vahvistus- ja lainvoimaisuuspäätösten päivämäärät, maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luovuttiin MRL:n vuoden 2016 muutoksella):

- Luonnonarvojen ja -varojen vaihemaakuntakaava – LAVMK
MV 14.6.2021 / THO...
- Taajamien maankäytön, palveluiden ja liikenteen vaihemaakuntakaava – TPLMK
MV 11.6.2018 / THO 1.10.2019 / KHO 6.7.2020
- Tuulivoimavaihemaakuntakaava – TVMK
MV 10.6.2013 / YM 9.9.2014 / KHO 29.1.2016
- Seutukuntien alueelliset (vaihe-)maakuntakaavat – VSMK (yksi prosessi, neljä päätöstä)
MV 10.12.2010 / YM 20.3.2013 / KHO 31.10.2014:
 - Loimaan seudun mk
 - Turun seudun kehyskuntien mk
 - Turunmaan mk
 - Vakka-Suomen mk
- Salo-Lohja-ratalinjan vaihemaakuntakaava – Salora
MV 12.12.2011 / YM 4.12.2012 / KHO 19.6.2014
- Salon seudun maakuntakaava – SSMK
MV 11.12.2006 / YM 12.11.2008 / KHO ei valituksia
- Turun kaupunkiseudun maakuntakaava – TKSMK
MV 25.11.2002 / YM 23.8.2004 / KHO 7.2.2006

Ennen vuotta 2014 vaihemaakuntakaavat (TKSMK, SSMK ja VSMK) on laadittu kokonismaakuntakaavojen tavoin kattaen kaikki kaavoitettavat aiheet kaava-alueelta. Myöhemmät, aihealueiltaan rajatut vaihemaakuntakaavat taas kattavat koko maakunnan (TPLMK ja LAVMK).

5.1. Voimassa olevat merkinnät ja määräykset

Maakuntakaavan merkintöjen ja määräysten aihealueet on ajantasaisuuden arviointityössä luokiteltu kymmeneen eri kaavalliseen teemaan ja näiden lisäksi on huomioitu luokiteltujen teemojen ulkopuolelle jäävät erityistoiminnot ja -kohteet.

Teemoja ovat: kaupungit, taajamat, kylät; teollisuus ja työpaikat; maa- ja lentoliikenne; vesiliikenne; luonnonsuojelu; kulttuuriperintö; virkistys ja matkailu; luonnonvarat; tuulivoima; yhdyskuntatekninen huolto sekä muut erityistoiminnot.

Teemojen määräykset jakautuvat melko selkeästi vaihemaakuntakaavojen nimien mukaisesti siten, että TPLMK:ssa ohjataan aluerakenteesta, kaupunkien, kylien ja taajamien yhdyskuntarakenteesta, teollisuus- ja muista työpaikka-alueistaka, kaupasta sekä liikenteestä. LAVMK:ssa määrätään pääasiassa luonnonsuojeluun, virkistykseen ja matkailuun sekä luonnonvaroihin kohdistuvat maakunnalliset asiat. Tuulivoimavaihemaakuntakaavassa määrätään teollisen kokoluokan tuulivoimapuistojen sijoittumisesta maakunnassa. Muita yhdyskuntateknisen huollon teemaan liittyviä merkintöjä ja määräyksiä on kaikissa voimassa olevissa kaavoissa. Kulttuuriperintöä ja -maisemaa on käsitelty vain seutukuntaakohtaisesti laadituissa kaavoissa.

Maakuntakaavojen merkinnöistä ja määräyksistä vain TVMK (2014), TPLMK (2018) ja LAVMK (2021) ovat voimassa kokonaan siinä laajuudessa, jossa ne on kaavan hyväksymisen yhteydessä annettu. Muiden kaavojen merkinnöistä ja määräyksistä osa on kumottu ja korvattu myöhempien kaavojen hyväksymisen yhteydessä. Seutukunnittain laadituista maakuntakaavoista voimassa ovat enää kulttuuriperintöä ja kulttuurimaisemaa, loma-asutuksen mitoitus, kylä, yhdyskuntateknistä huoltoa sekä joitakin erityistoimintoja koskevat merkinnät.

Maakuntakaavoissa käytetyt merkintätavat voidaan karkeasti jakaa neljään pääluokkaan: kohdemerkinnät, yhteys- ja linjamerkinnät, osa-alue- tai kohdealuemerkinnät (ml. strategiset kehittämissperiaatemerkinnot) sekä aluevarausmerkinnät. Tuoreimmat TPLMK ja LAVMK eroavat merkintätyypologialtaan hieman kaavoista seutukuntaakohtaisesti laadituista vaihemaakuntakaavoista. Temaattiset vaihemaakuntakaavat on laadittu merkinnöiltään aiempia strategisempina ja yleispiirteisimpinä. Niissä on käytetty aiempia kaavoja enemmän ja laajemmin kehittämisen kohdealuemerkintöjä, lisäksi asioita käsitelty kattavammin määräyksissä. TPLMK:n yleismääräyksissä on annettu esimerkiksi seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan aluekohtaiset alarajat ja mitoitus. Kaikki voimassa olevat merkinnät ja määräykset on koottu asiakirjaan Varsinais-Suomen maakuntakaavayhdistelmän kaavamerkinnät ja -määräykset [VS kaavamerkinnat-ja-maaraykset_kavayhdistelma2022.pdf \(varsinais-suomi.fi\)](#) .

Maakuntakaavamerkinnät toimivat pääosiltaan ylätasoina merkintöinä ja sisältävät monia merkityksiä ja vaikutuksia. Lähtökohtana on kuitenkin se, että pääasiallista toimintaa ohjataan maankäyttömerkinnällä. Strategisilla kehittämissperiaatemerkinnoilla osoitetaan tavoitteita ja suunnataan kehitystä. Pohjakarttaa täydentävillä inventointitiedoilla osoitetaan arvot ja erityispiirteet, jotka suunnittelussa ja toiminnoissa tulee ottaa huomioon. Turhia, lainsäädäntöä toistavia, kaavamääräyksiä on pyritty välttämään. Päällekkäisiä merkintöjä pitäisikin välttää erityisesti silloin, kun pienipiirteisen lisäarvon huomiointi tapahtuu jo muun erityislainsäädännön ohjaamana. Strateginen yhteensovittava ja yleistävämpi suunnittelu edellyttää tulkintaa myös yleis- ja suunnittelumääräysten käytön lisäämisestä.

5.2. Merkintöjen ja määräysten teemakohtainen arviointi

Tietopohja siitä, mille suunnittelu perustuu, päivittyy kuluvaan ajassa suhteessa nopeammin, kuin mihin ehditään suunnittelussa reagoida. Kaavoissa kaavan hyväksymisajankohta ei enää kerro koko totuutta siitä

viitekehuksesta, mihin kaavan suunnitelman sisältö nojaa, erityisesti silloin kun suunnittelun koko prosessi on ottanut paljon aikaa. Kuten edellä todettua on yhdyskuntakehityksen toimintaympäristössä tapahtunut nopeita muutoksia aivan viime aikoina ja erityisesti ilmastonmuutokseen ja luontoon kohdistuvissa näkökulmissa on tapahtunut vahvojakin suunnanmuutoksia. Kun tieto karttuu vauhdilla, saattavat kaavat vanheta nopeasti. Varsin tuoreidenkin maakuntakaavojen vastaavuus erityisesti ajassa päivittyviin ilmastonmuutos- ja luontokatokysymyksiin on jatkuvasti tarkkailtava aihe.

Seuraavassa on käyty läpi kaikki kymmenen kaavallista teemaa ja arvioitu teemakohtaisesti voimassa olevien kaavamerkintöjen vaikuttavuutta ja mahdollisia päivitystarpeita tulevaisuudessa. Arvioinnissa kustakin teemasta todetaan teemaa ohjaavat maakuntakaavat, tarkennetaan missä aiheissa teemaa määrätään ja millaisissa merkintätypologioissa ohjaus on annettu. Merkintäkokonaisuuksia arvioidaan suunnitteluajankohdan lähtökohdista sekä viimeaikaisten tilanteiden näkökulmasta. Kustakin teemasta korostetaan seikkoja, joita tulisi mahdollisesti seuraavissa maakuntakaavoitus prosesseissa tarkastella lisää tai uudelleen toisesta näkökulmasta.

Maakuntakaavan merkintöjen ja määräysten teemakohtainen arviointi löytyy liitteenä olevan diaesityksen sivuilta 18–48. [HUOM: diojen sisältö tulee valmiin taitetun raportin liitteeksi].

6. Aluerakenteen kehitys maakuntakaavojen ohjauksessa

6.1. Taajamat ja kaavatilanne

Varsinais-Suomen taajama- ja keskusverkon kehittymisestä viimeisten 30 vuoden aikana on tarkasteltu useissa selvityksissä. Viimeisin vuonna 2021 tehty tarkastelu osoittaa asemakaavoitettujen alueiden määrän lisääntymisen olleen tarkasteluajanjaksolla 2009–2019 hyvin maltillista ja olemassa olevaan taajamarakenteeseen tukeutuvaa.

2010–2020 välisenä aikana Varsinais-Suomen yleiskaavoitettujen alueiden pinta-ala on lisääntynyt 152 000 hehtaaria, ja asemakaavoitettujen alueiden pinta-ala 19 000 hehtaaria. Tarkastelujakson päätteessä Varsinais-Suomen kokonaispinta-alasta yleiskaavoitettua on n. 47 % ja asemakaavoitettu n. 4 %. Tarkastelujakson lopussa Varsinais-Suomen väestöstä 77 % asuu asemakaavoitetuilla alueilla: Varsinais-Suomen asukkaista 70 % asuu Turun seudulla ja 41 % Turussa. Asukkaita Varsinais-Suomessa on noin 486 000, joista 198 000 asuu Turussa ja 144 000 muilla seutukunnilla. Taajama-alueet maakunnassa on pääsääntöisesti asemakaavoitettuja. Vain kaupunkisedun reuna-alueilla on enemmän taajamarakennetta, jossa ei ole vielä asemakaavaa.

6.2. Taajamarakenteen tiivistyminen alullaan

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan yhdyskuntakehityksen tulee tukeutua ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen, ja erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla tulee vahvistaa yhdyskuntarakenteen eheyttä. Maakuntakaavalla tavoitellaan maankäytön tehostamista, yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja kasvualueiden lieverakentamisen hillitsemistä. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen mm. tiivistämällä ja täydentämällä vajaakäyttöisiä alueita on myös Turun kaupunkiseudun rakennemallin ja MAL-sopimuksen tavoitteena.

Varsinais-Suomen väestö on keskittynyt 2000-luvulla entistä voimakkaammin taajamiin. Taajamalla tarkoitetaan vähintään 200 asukkaan taajaan rakennettua aluetta. Vaikka Varsinais-Suomen väkiluku kasvaa, taajamien ulkopuolisten haja-asutusalueiden väkiluku vähenee. Vuonna 2000 taajamissa asui 361 470 henkilöä, mikä oli 81 % maakunnan asukkaista. Vuonna 2020 taajama-asukkaita oli jo 408 959, eli 85 % maakunnan asukkaista. Väestönkasvu taajamissa on kuitenkin hitaampaa kuin taajamien pinta-alan kasvu.

Taajamien väestötiheys siis pienenee: kun vuonna 2000 taajamien väestötiheys Varsinais-Suomessa oli noin 710 asukasta neliökilometrillä, vuonna 2020 asukkaita neliökilometrillä oli enää noin 610.

Koko maakunnan tasolla taajamien pinta-ala on kasvanut 2000-luvulla yli nelinkertaisella nopeudella väestönkasvuun verrattuna. Turun kaupunkiseudulla taajamien pinta-alan kasvun ja väestönkasvun välinen ero on ollut jonkin verran muuta maakuntaa pienempi: MAL-alueella taajamien pinta-alan kasvu on ollut 2000-luvulla yli kaksinkertaista väestönkasvuun verrattuna, ja Turun keskustaajamankin alueella lähes kaksinkertaista. Taajamat voidaan jakaa tiheisiin ja harvoihin taajamiin.

Tiheä taajama vastaa aluetehokkuudeltaan yleisesti jo rakennettua asemakaavoitettua aluetta ja harva taajama pääosin asemakaavoittamatonta alhaisen tehokkuuden taajamaa. Varsinais-Suomessa tiheän taajaman osuus taajamien kokonaispinta-alasta on sitä suurempi, mitä lähemmäs Turun keskustaajamaa liikutaan. Taajaman pinta-alan kasvaessa 2000-luvulla tiheän taajaman osuus Varsinais-Suomen taajamien kokonaispinta-alasta ei ole muuttunut: tiheä ja harva taajama kasvavat yhtä nopeasti. Maakunnan taajamien yleisen kehityksen mukaisesti myös Turun keskustaajaman tiheän taajama-alueen väestötiheys on 2000-luvulla vähentynyt. Taajamat eivät siis kokonaiskuvassa tiivisty.

Kaupunkiseutujen taajamat on jaoteltu kävely-, joukkoliikenne- ja autovyöhykkeisiin keskustaetäisyyden ja joukkoliikenteen palvelutason perusteella. Maankäytön suunnitelmien tavoitteiden toteutumisen kannalta rohkaisevaa on, että Varsinais-Suomen kaupunkiseuduilla uusi asuinrakentaminen ja väestönkasvu kohdistui 2020-luvun taitteessa aiempaa voimakkaammin kestävien kulkumuotojen yhdyskuntarakenteen vyöhykkeille, eli muille kuin autovyöhykkeelle. Viime vuosina noin 70 % uudesta asuntorakentamisen pinta-alasta ja noin 80 % väestönkasvusta on sijoittunut kestävien kulkumuotojen alueille.

6.3. Maakuntakaavan muuntojousto

Varsinais-Suomen 2011 väestöennusteiden pohjalta laadittu Turun kaupunkiseudun rakennemalli on ohjannut kasvua myös maakuntakaavan yhdyskuntarakenteen pohjana maltillisesti: kasvu on pääosin täydentänyt olemassa olevaa taajamarakennetta. Rakennemalli ja maakuntakaava ovat myös vastanneet hyvin alueella toteutunutta kehitystä. Toisaalta maakuntakaavaa on myös päivitetty tasaisesti yhdyskuntarakenteen olennaisilta osilta.

Varsinais-Suomen maakuntakaavojen yhdistelmä on pitkälle tulevaisuuteen tähtäävä yleispiirteinen aluevarauskaava, jossa tavoitteellista toteutuksen ohjausta on erityisesti strategisissa kehittämisperiaatemerkinnöissä. Ne täydentävät aluevarauksia. Kaava on laadittu muuntojoustavaksi; kaavan mukaisuuden voi tulkita laajasti. Yhtäältä voimme todeta kaavan toteutuvan suunnitellusti nyt, vaikka toisaalta on niin, etteivät maakuntakaavat aina osoitakaan selvää kantaa jonkin kohdealueen ei toivotulle kehittymiselle etenkin tiiviimmin rakennetuilla alueilla. Näin on mm. siitä syystä, että pitkän aikavälin maakuntakaavassa ei ole juurikaan välineistöä ohjata alueiden toteutusjärjestystä.

Lähtökohtaisesti strateginen pitkän aikavälin visiopohjainen kaava on joustava siten, että se voi käytännössä toteutua monella eri tavalla. Tarkemman tason kaavoituksen ja siihen käytettävän ajan tulisi toimia mittareina hankkeiden toteutuskelpoisuudesta, mm. ajassa muuttuvan ja täydentyvän tiedon valossa esim. ilmasto- ja ympäristökysymyksistä.

Kaikkea aluetasoisesta suunnitelmasta ei pitäisi olla välttämätöntä noudattaa, vaan tarkemman tason suunnittelussa tulisi voida arvioida kaavan toteutusajankohdan valossa, miten aiheellista esimerkiksi vielä rakentamattoman maa-alan käyttöönotto on. Maakuntakaavasta aluevarauksia voisi jäädä siis toteutumattakin, erityisesti, jos myöhemmin päivitetty lähtötiedot niin osoittaisivat. Mutta päinvastoin, suunnitelmasta poikkeamisen joustoja ei kuitenkaan saisi hyväksyä. Maakuntakaavalla osoitetaan siis maksimaalinen mahdollinen kehitys, mutta ei välttämätöntä toteutumaa.

6.4. Hallinnolliset muutokset näkyvät aluerakenteessa

Varsinais-Suomessa oli vielä 2000 luvun alussa 55 kuntaa, ja maakunta oli tunnettu pienistä kunnistaan. Vuosina 2005–2015 maakunnassa toteutettiin yhteensä 13 kuntaliitosta, joiden takia kuntien määrä väheni nykyiseen 27 kuntaan. Kuntaliitoksista kaksi toteutui vuonna 2005, yksi vuonna 2007, yhdeksän vuonna 2009 ja vielä yksi vuonna 2015.

Kuntaliitokset ovat vaikuttaneet Varsinais-Suomen aluerakenteeseen ja keskusverkkoon huomattavasti. Kuntaliitosten vaikutus taajamakeskusverkoston voimatasapainoissa näkyy alueella vielä vuosikymmeniä hallintomuutosten jälkeen. Monessa kunnassa entiset kuntakeskukset nykyisinä alakeskuksina tasapainoilevat vetovoiman, toiminnallisen roolin ja rakennetun ympäristön olosuhteiden ristiriidoissa.

Myös Helsinki–Turku välin moottoritie VT1:n avautuminen vuonna 2008 näkyy Varsinais-Suomen alueille hiljentyvinä solmukohtina Vanhan Turuntien Mt110:n varrella ja uusien palvelukeskittymien sijoittumisena moottoritien liittyisiin.

Monet aluerakenteen muutoksen paikoista etsivät edelleen uutta elinvoimaisuutta ja toiminnallista roolia uudessa tilanteessa. Taajamakeskuksiin rakennettujen toimitilojen käyttötarkoitus on muuttunut. Usein rakennukset ympäristöineen ovat edelleen kuntien omaisuutta. Maakunnan keskusverkostosta löytyykin paljon vajaakäyttöisiä, monesti pittoreskeja vanhojen palvelukeskusten miljöitä ja kulttuuriperintöä, jota voi pitää myös aluekehityksen uinuvana potentiaalina.

Varsinais-Suomen väestömäärät ovat siinä määrin kriittisen massan rajoilla, että hallinnolliset ja toiminnalliset, jopa vain väliaikaisetkin muutokset näkyvät paikkakuntien elinvoimassa ja asiakasmäärissä herkästi. Kun reitti ei enää syötä virtaa paikan halki, tyrehtyy virroista ammentava toiminta, esimerkkinä sotatilanteen hiljentämä Kivihovin levähdysalue Suomenselällä.

Varsinaissuomalaisissa ympäristöissä on merkittävät määrät koko Suomeen vaikuttanutta kulttuurihistoriaa. Aivan kaikkia arvoja ei välttämättä ole inventointeihinkaan vielä saatu, sillä toiminnallisesta ympäristöstä arvoympäristöksi muuttuminen vie aikaa. Toisaalta ympäristönäkökulmista rakennetun ympäristön olennaisin arvo on se, että jo kertaalleen rakennettuna se on kuin yhdyskuntarakenteen kesantoa, jota on edullisempaa uusiokäyttää kuin vallata kasvullista maa-alaa muualta.

Vajaakäyttöistä yhdyskuntarakennetta on tarvetta pohtia myös ilmastomuutoksen ja luontokadon näkökulmista soveltamalla resurssiviisautta maakunnan tulevaisuuden suunnittelussa. Palveluverkon sijoittamisen näkökulmasta Varsinais-Suomen aluerakenteessa saatetaan olla tekemisissä kuntaliitoksista tutunoloisen ilmiön kanssa vuonna 2023 käynnistyneen hyvinvointialueen toiminnan ansiosta.

6.5. Varsinais-Suomen väestökehitys

Varsinais-Suomen kokonaisväestökehitys on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut aaltoilevaa, pitkän aikavälin tarkastelussa kuitenkin maltillisesti kasvavaa. Väestökehityksen painopiste on tarkastelujakson loppupuolella keskittynyt yhä vahvemmin Turun seudulle. Tällä hetkellä voidaan todeta, että Varsinais-Suomen väestönkasvu on Turun seudun varassa. Turun seudun kasvu on nyt korkeimmalla tasolla koko 2000-luvulla. Muiden seutujen väestökehityksen nk. ”koronaelpyminen” on jo hiipunut. Turun asukasluku saattaa ylittää 200 000 rajan vuoden 2023 lopussa. Turun kaupungissa on alkuvuodesta 2023 asukasluku 54 000 henkilöä suurempi kuin Salon seudun, Loimaan seudun, Vakka-Suomen ja Turunmaan asukasmäärät yhteensä. Väestön keskittyminen kaupunkiseudulle tulee jatkumaan tulevaisuudessa.

Väestökehityksessä Varsinais-Suomi on nyt ja tulevaisuudessa yksi harvoista Uudenmaan ulkopuolella olevista kasvavista maakunnista. Maakunnassa kuitenkin väestö keskittyy voimakkaasti Turkuun ja Turun seudulle. Vakka-Suomen ja Salon seudun väestökehitys taas reagoi herkästi suurempiin suhdannemuutoksiin alueiden elinkeinorakenteista johtuen.

Varsinais-Suomen väestörakenne vanhenee vauhdilla huolimatta siitä, että kuntien ikärakenne vaihtelee huomattavasti. Lasten osuus on suurin Turun kehyskunnissa. Nuorten aikuisten osuus on Turussa selvästi muita kuntia suurempi. Ikääntyneiden osuus on puolestaan suurin maaseudulla. Lasten, nuorten ja työikäisten väestömäärät ovat laskussa ja yli 65-vuotiaiden väestöosuus kasvaa. Nykyiset kehitystrendit jatkuvat pääosin tulevana vuosikymmeninä. Lasten osuus tulee olemaan aiempaa pienempi, vaikka syntyvyyden lasku pysähtyisikin. Väestö ikääntyy voimakkaasti seuraavan 20 vuoden aikana.

Muuttoliikkeellä on kuitenkin merkitystä etenkin nuorempien ja muuttoaktiivisten ikäluokkien kokoihin. Ikärakenteen muutoksesta johtuen Varsinais-Suomen väestönkasvu nojaa muuttovoittoon entistä enemmän tulevaisuudessa, siksi maakunnan veto- ja pitovoimalla on erittäin tärkeää aluekehityksen kannalta.

7. Maakuntakaava kuntakaavoittajien käytössä

Varsinais-Suomen maakuntakaavojen ajantasaisuuden arviointityössä kuultiin kuntien suunnittelun virkamiesedustajia Varsinais-Suomen alueidenkäytön yhteistyöryhmässä. Ryhmälle järjestettiin työpaja maakuntakaavojen arvioimiseksi maaliskuussa 2023. Sille lähetettiin myös kysely maakuntakaavojen käytöstä kunnissa.

Moninaisen maakuntakaavakokonaisuuden kyseessä ollen lähes jokainen kuntaedustaja piti maakuntakaavoista rakennettua digitaalista yhdistelmäkaavaa toimivana ja tärkeänä työkaluna. Erillisinä kaavoina maakuntakaavoja ei enää juurikaan käytetä. Erillisten kaavojen käytön vähentyminen on vähentänyt myös kaavoihin liittyvien liiteaineistojen käyttöä, sillä niitä ei ole suoraan linkitetty digitaaliseen yhdistelmäkaavaan. Myös datamaailman avoimuuden kehittyminen ja erilaisten tietolähteiden päivittyminen maakuntakaava-aineistosta riippumattomina tietolähteinä, on vaikuttanut siihen, että maakuntakaavojen liiteaineistojen tarpeellisuutta saatetaan osittain jo kyseenalaistaa ainakin isoimpien kuntien kaavoituksissa.

Varsinais-Suomen kunnissa alueen maakuntakaavoja pidetään yleisesti ajantasaisina, monin paikoin jopa ajantasaisempina kuin kuntien omia yleiskaavoja. Pääosin maakuntakaavaan ollaan toistaiseksi tyytyväisiä, lukuun ottamatta yksittäisiä kohtia ristiriitaisia tulkintoja aiheuttavista linjauksista tai epäselvyyttä aiheuttaneista päällekkäisyyksistä.

Maakuntakaavan ohjausta on kasvuvarannon puolesta kunnissa pidetty sekä riittävänä että riittävän joustavana. Maankäyttöluokittelussa ja määräysten merkinnöistä tosin tarkennusta ja selkeyttäkin on tietyin paikoin kaivattu maakuntakaavan suurpiirteiseen ohjaukseen.

Päivitystarpeita ja tarkistuspyyntöjä keskusteluissa kohdistettiin erityisesti kehittämisperiaatemerkitöiden kohdentumiseen ja kaupunkiseudun elinkeinoalueiden profiloitumiseen, siten että maakuntakaava ottaisi huomioon alueilla jo käynnissä olevia muutoksia.

Alueilla, joilla yleiskaava on laadittu ja se on ajan tasalla, maakuntakaavoilla ei ole katsottu olevan suurta merkitystä kunnissa. Yleiskaavoittamattomilla alueilla maakuntakaavalla sitä vastoin on ollut kunnille suurikin merkitys.

Arviointityön kyselyssä kartoitettiin kuntien tarpeita mahdollisesta kokonaismaakuntakaavasta: kuntien kaavoituksissa on tarvetta nykyistä selkeämmälle maakuntakaavakokonaisuudelle enemmän kuin varsinaiselle kokonaismaakuntakaavalle. Digitaalinen yhdistelmämaakuntakaava vastaa jo osaltaan tähän tarpeeseen. Edelleen kuitenkin epäselvyyksiä syntyy siitä, mitkä kaavat missäkin paikassa ovat voimassa ja mitä asioita milläkin kaavalla määrätään. Tämä haaste esiintyy lähinnä kuntakaavojen kaavaselostuksissa maakuntakaavoituksen kuvailun kohdalla ja se on viestinnällä selkeytettävissä.

Toisinaan erillisissä vaihekaavoissa esitettyjen asioiden yhteensovittaminen tarkemmassa suunnittelussa haastaa, jos katsotaan vain tarkasti suunnittelun kohteena olevaa aluetta kartalla. Maakuntakaavassa saattaa olla suunnittelukohteeseen vaikuttavia merkintöjä ja määräyksiä, jotka näkyvät kartalla vain suunnittelukohtetta laajempina kokonaisuuksina.

Yleisesti ottaen kunnissa odotetaan maakuntakaavalta toisaalta yleispiirteisyyttä ja strategisuutta, tavoiteasettelua tulevaisuuteen ja aluerakenteen potentiaalien esiin nostoa, ja toisaalta selkeää selkärankaa ja tarkkuutta vastakkaisten intressien tullessa vastaan alueen kehittämisessä. Liian laajojen tai keskenään ristiriitaisten strategisten merkintöjen ohjausvaikutusta kyseenalaistetaan.

Maakuntakaavan merkintöjen ja määräysten osalta muutoksia toivotaan eri tarkkuuksilla eri kaavoissa tarkasteltujen aiheiden yhteismitallisempaan käsittelyyn. Turhaa pikkutarkkuutta toivotaan karsittavaksi maakunnallisesti ei niin merkittävässä yksityiskohdissa, toisaalta toivotaan selvennettävän epätarkkuutta mm. alueidenkäytön priorisoinnissa ja eri aikaisten vaihekaavojen samaan alueeseen kohdistuvissa tavoiteasetelmissä. Kaiken kaikkiaan maakuntakaavan ei kohdistu suuria muutospaineita kunnista.

8. Kokonaismaakuntakaavan tarve?

Maakuntakaavan ajantasaisuuden arvioimisen työtä käynnistettäessä tähtäimessä oli tutkia työohjelmaa kokonaismaakuntakaavan laadinnalle. Arviointityön edetessä on käynyt selväksi, että Varsinais-Suomessakin maakuntakaava tulee toimintaympäristössä tapahtuneiden suurten muutosten vuoksi uudistaa. Isoisakaan linjauksissa ei kuitenkaan ole niin merkittäviä muutospaineita, että kokonaismaakuntakaavan laadinta kaikki teemat samanaikaisesti avaamalla olisi resurssiviisasta.

Varsinais-Suomessa ei ole ollut yhtä samassa prosessissa valmisteltua kokonaismaakuntakaavaa, vaan suunnittelua on tehty osa-alueittain ja vaihemaakuntakaavoina. Seutukunnittain laaditut maakuntakaavat osoittivat, että asioiden samanaikainen ja samalla tarkkuudella tapahtuva yhteensovittaminen onnistuu kokonaiskaavaa laadittaessa paremmin kuin eri teemoihin kerrallaan keskittyvässä prosesseissa. Toisaalta teemakohtaisessa tarkasteluissa suunnitteluprosessin sisällöllinen ja ajallinen hallinta on tehokkaampaa. Temaattiset vaihemaakuntakaavat tulee tehdä koko maakunnan kattavina, sillä pienempi suunnittelualueen rajaus vaikuttaa herkästi tarkastelun tasoon ja tarkkuuteen.

Maakuntakaavan käyttäjien näkökulmasta kokonaismaakuntakaavaa tärkeämmäksi nousee selkeästi käytettävä maakuntakaavakokonaisuus, vaikka se koostuisikin useasta vaihemaakuntakaavasta. Rakenteeltaan selkeää vaihemaakuntakaavojen yhdistelmää on myös todennäköisesti helpompi ylläpitää ajantasaisena kuin kokonaismaakuntakaava. Maakuntakaavan ajantasaisuuden arviointi jatkuvana työnä on tärkeä osa maakuntakaavatyötä. Arvioimistakin tulee kehittää päivittyvien tietoaineistojen digitaalisessa ympäristössä.

Maakuntakaavoitus Varsinais-Suomessa on käytännössä ollut nk. rullaavaa maakuntakaavoitusta vastaten kulloisiinkin päivitystarpeisiin jatkuvana työnä. Digitaalinen kaavayhdistelmä on häivyttänyt erillisistä kaavoista voimassa olevien määräysten ja merkitysten yhteensovittamisen haasteita hyvin. Digitaalinen yhdistelmäkaava on monipuolinen työväline ja sitä kehitetään edelleen, myös valtakunnallisten Ryhti-linjausten mukaisesti.

Maakuntakaavalta odotetaan samanaikaisesti kuntakaavoitukselle sekä vapautta jättävää yleispiirteisyyttä että selkänöjää antavaa tarkkuutta: aluevarausmerkintöjen tulisi olla yksiselitteisesti tulkittavia ja strategisten merkintöjen selkeämmin kohdentuvia. Kehittämällä vaihemaakuntakaavojen kaavakieltä yhteen toimivaksi kokonaisuudeksi, kuten Varsinais-Suomen kahdessa viimeisimmässä vaihemaakuntakaavassa on tehty, kaikki teemat sisältävälle, uudelle kokonaismaakuntakaavalle ei

välttämättä ole perusteita. Maakuntakaavassa on myös sisältöjä ja merkintöjä, joita ei suunnittelun pitkäjänteisyyden vuoksi tule ilman vahvoja perusteita avata.

9. Mitä Varsinais-Suomen maakuntakaavoissa tulee jatkossa huomioida

Maakuntakaavan rooli alue- ja yhdyskuntarakenteen ylikunnallisen kokonaiskuvan osoittajana alueella säilyy tulevaisuudessakin. Maankäyttö- ja rakennuslain muutos ei toistaiseksi ole muuttanut maakuntakaavoitukseen kohdistuvia sisältövaatimuksia. Alueidenkäytönlakia tullaan kuitenkin mitä todennäköisimmin päivittämään lähivuosina myös sisällöltään. Keskusteluja käydään mm. maankäytön suunnittelujärjestelmän mahdollisista uudistuksista erityisesti kaupunkiseuduilla.

Tiiviisti rakennettujen alueiden suunnittelemiseen on instrumentteja eri mittakaavoissa. Kuntakaavojen ja kaupunkiseuduilla yleiskaavojen alueilla maakuntakaavoituksen rooli jääkin ohueksi. Alue- ja yhdyskuntarakenne nykyisellään muodostaa kuitenkin verkoston, jossa solmukohtien väleihin jää paljon alueita, joilla maankäyttöä ohjaa ainoastaan maakuntakaava. Perinteisesti rakentamattomien alueiden maankäytön ohjaukselle ei olla nähty suurta tarvetta. Monipaikkaisen yhdyskuntakehityksen tihentyessä tiiviisti rakennettujen alueiden välille jää merkittävä resilienssialueiden rooli verkstorakenteessa. Tulevaisuudessa myös näiden alueiden käytön ohjauksella on entistä suurempi merkitys koko aluerakenteen näkökulmasta. Ilmasto- ja luontokriisit kietoutuvat yhteen, ja aluerakenteen huokoisuudella on iso merkitys sopeutumiseen ja kriisien hallintaan. Myös yhdyskuntateknisten huoltoverkostojen toimintavarmuuden näkökulmasta voi maakuntakaavoitukselle ennustaa aiempaa merkittävämpää roolia tulevaisuuteen nimenomaan kaupunkiseutujen välialueilla. Maakuntakaavoituksen mittakaava on sopiva huomioimaan niin alueellisen kuin valtakunnallisenkin yhteensovittamisen tarpeet. Liikkumisen, palvelutuotannon välineistön ja asiointiyhteyksien moninaistuessaa alue- ja yhdyskuntarakenteeseen syntyy uusia käyttötapoja. Tämä ei välttämättä näy fyysisessä ympäristössä muuten kuin esimerkiksi uudenlaisena infrana osittain. Esim. kaupunkien ilmatilaliikennettä koskeva EU-lainsäädäntö uudistui tammikuussa 2023. Varsinais-Suomessa maakuntakaava saattaa hyvinkin olla oikea taso määrittämään esim. saaristoon ja taajama-alueille kohdistuvan ilmatilapalveluliikenteen mahdolliset ohjauksen tarpeet.

9.1. Digitalisoituva yhteiskunta palveluineen ja tekijöineen

Digitalisaatio on läsnä kaikessa tekemisessä, ja se muotoilee samalla suhdetta fyysiseen ympäristöön. Asioiden irrottaminen paikasta ja tilasta, tapahtuman sijainnista käy huomaamatta. Palveluiden ruuhkautuminen ei näy kaupunkitilassa, kun asiakasliikenne tapahtuu bitteinä mullan alla tai värähtelynä ilmassa. Palveluiden tilantarve ja asiakasliikenne eivät kuitenkaan katoa kokonaan ympäristöstään. Niiden käyttöaste vaihtelee ja käyttäjämäärien ennakointi tilatarpeina muuttuu aiempaa hienosyisemmäksi ja haasteellisemmäksi.

Digitalisaatio mahdollistaa moneen eri paikkaan sijoittuvaa elämää yhä useammalle. Monipaikkaisesti elävien ihmisten määrän lisääntyminen luo ennakoimattomuutta myös asuntojen käyttöasteisiin. Onko loma-asunto ympärivuotisessa käytössä ja mikä on halutun keskustakorttelin asuinrakennusten todellinen täyttöaste? Näitä on vaikea mitata ja siksi entistä haasteellisempaa ohjata suunnittelulla.

Kaupun rakennemuutos ja kehitys Varsinais-Suomessa on käytännössä vakiinnuttanut tilanteen. Uusia seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköiden kehittämishankkeita ei juuri ole tai ne noudattavat maakuntakaavassa osoitettuja alueita ja mitoitus. Erityisesti Turun kaupunkiseudulla lähikauppa ja toimituspalvelut sekä jakelupisteet ovat lisääntyneet. Kaikkialla maakunnassa kehitys ei ole ollut samansuuntaista ja seutukeskusten ulkopuolella palveluverkko on harventunut. Digitalisaatio ja pandemia-ajan käytännöt ovat nopeuttaneet tilauspalveluiden käyttöä ja kaupan rakennemuutosta.

Vuonna 2023 aloittavat uudet hyvinvointialueet. Sosiaali- ja terveyspalveluiden saavutettavuus on jatkossa jopa kaupan palveluverkkoa tärkeämpi, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja liikennejärjestelmään vaikuttava kysymys. Samanaikaisesti vapaa-ajan palveluiden osuus päivittäisessä liikkumisessa on kasvanut. Saavutettavuuden ja kestävästi liikkumisen näkökulmasta tulee maakuntakaavassa tarkastella palveluverkkoa aiempaa laajempaan ja monipuolisempaan kokonaisuutena ottaen huomioon myös energiamurroksen ja liikkumiskäyttäytymisen muutosten vaikutukset.

Monipaikkaisuus ja digitalisaatio heijastuvat liikennevirtoihin. Ihmisten liikkumisen määrää ei voi ohjata, voi ohjata vain liikkumisen tapaa. Ihmiset valitsevat kulkutavan tarpeensa mukaan, tai ympäristön asettamien edellytysten mukaan; mikä on helpoin nopein ja houkuttelevin tapa päästä tavoiteltuun kohteeseen. Varsinais-Suomi on moneen mittakaavaan jakautuva, lyhyiden etäisyyksien alue, jossa kaikille erilaisille liikkumisen tavoille on oma kysyntänsä. Maankäytön ohjauksen tehtävä on mahdollistaa olosuhteet siten, että ihmisten kulkutapavalinnat ohjautuisivat mahdollisimman kestäviä.

Nopeat muutokset toiminnallisessa ympäristössä vaativat myös sen jatkuvaa seurantaan tulevaisuuden kehittämistyössä. Tähän digitalisaatio on oiva renki. Toimintatapojen ja työvälineiden kehittäminen maakunnassa on hyvässä vireessä. Osana Turun kaupunkiseudun MAL-sopimusta on mm. toteutettu Lounaistiedon Palvelupistetietokanta (2021). Maakuntakaavoituksen käytössä on jo digitaaliseen maakuntakaavayhdistelmään perustuva suunnittelijan työpöytä.

9.2. Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus

Ilmastonmuutos on ympäristöhaasteista puhutuin ja monitahoisuudessaan erityisen haastava myös maankäytön suunnittelussa - niin hillitsemisen kuin sopeutumisenkin kannoilta useampine osa-alueineen. Ilmastonmuutoksen näkökulmia on kuitenkin maankäytön suunnittelussakin työstetty, aiemmin enemmän kestävästi kehityksen käsitteistöllä. Mahdollisista erillisistä ilmastomerkinnoista on keskusteltu viime vuosina esimerkiksi RYHTI-hankkeessa, mutta ne ovat toistaiseksi jääneet haastavan yleiselle tasolle. Ilmastonmuutoksen osa-alueita onkin edelleen perusteltua ohjata täsmällisemmällä merkintätyyppillä osa-alueittain (yhdyskuntarakenne, liikenne, viherrakenne). Aihe on kaikkia kaavallisia teemoja läpileikkaava ja ennen kaikkea toimintakehyksen laajoja muutoksia edellyttävä, eikä sitä voi irrottaa erillisteemaksi. Yksi mahdollisuus on tehdä uuteen maakuntakaavaan harkitun tiivis, silti monipuolinen yleismääräys ilmastonmuutoksesta, jossa ohjataan huomioimaan sekä hillitseminen että sopeutuminen kaikessa maankäytön suunnittelussa.

Ilmastonmuutoksen rinnalla myös luonnon monimuotoisuus ja määrä sekä sen ristivaikutukset etenkin sopeutumiseen ovat nousseet viime vuosina entistä merkittävimiksi aiheiksi. On tunnistettu ihmisen elinympäristöjen rooli ekosysteemisessä kierrossa. Luonnon monimuotoisuuden ja laajuuden vaaliminen niin vesistöissä kuin kasvullisissa ympäristöissä on yksi tärkeimmistä aiheista tulevaisuuden suunnittelulle. Ihmisen hyvinvointi tarvitsee ympärilleen hyvinvoivan, uusiutumiskykyisen luonnon. Kysymys siitä, kuinka pitkälle rakentamista voidaan ohjata alistamatta sitä ekosysteemiseen kiertoon, ja missä kulkee alue- ja yhdyskuntarakenteen resilienssiraja, kasvaa koko ajan.

Euroopan Unionin biodiversiteettistrategia ja sitä toteuttava komission ennallistamisasetusehdotus, kaupunkiin liittyen erityisesti sen 6. artikla, nostattivat Suomessa laajaa julkista keskustelua. Vaikka ehdotuksessa olleet linjaukset viheralueiden määrän ja latvuspeittävyden tavoitteista ja mittaamisesta tulevat näillä näkymin muuttumaan, vaikuttaa selvältä, että EU-tasolta on tulossa ohjausta ja tavoitteita sekä maaseudun että taajamien viher- ja virkistysalueisiin liittyvään suunnitteluun. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen on keskeinen tulevaisuuden haaste, johon viheralueet kytkeytyvät niin kaupunkiseudulla kuin maakunnassa laajemminkin erityisesti mikroilmaston ja hulevesien säätelyn kautta. YK:n ja EU:n biodiversiteettistrategioiden tavoitteet oikeudellisen suojelun lisäämisestä 30 % maa- ja merialueiden

pinta-alasta kytkeytyy virkistykseen siten, että ainakin jotkut virkistyskäyttöön osoitetut ja siten luonnonvarojen hyödyntämisen osalta rajoitetun käytön alueet saattavat kuulua tiukan suojelun ulkopuoliseen pinta-alaosuuteen.

9.3. Energiahuollon toimintavarmuus ja monimuotoistuva kehitys

Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi kaikkea energiakulutusta tulisi vähentää ja energia tulisi tuottaa fossiilittomasti. Monimuotoistuvan energiantuotannon ja sen siirtoverkostojen sijoittaminen olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen toimintavarmasti onkin keskeinen kysymys suunnittelussa tällä hetkellä. Uusiutuvan energian teknologiat ja koko energijärjestelmä kehittyvät samalla nopeasti. Kehityksen ennakoimiseksi tulee maankäytössä sovittaa yhteen toimintaympäristön näkökulmia laajasti ja monitasoisesti.

Energiajärjestelmän toimintavarmuus on myös tärkeä turvallisuuskysymys. Geopoliittinen tilanne on muuttanut energian huoltovarmuuden ja riskien kysymyksiä nopeasti. Ajankohtainen tilanne nopeuttaa vihreän energiasiirtymän konkreettisia askelia sekä näkymiä pidemmälle tulevaisuuteen. Tulevaisuuden energijärjestelmä on joka tapauksessa monimuotoinen ja sillä tulee olemaan myös uusia, huomioitavia tilatarpeita maakuntakaavankin tasolla. Jo verrattain vakiintuneiden tuuli- ja (pienimuotoisen) aurinkoenergian lisäksi tuleekin selvittyä tavoiteltava ja realistinen energiahuollon tulevaisuuskuva mahdollisimman monipuolisesti: maakunnallinen energiaratkaisujen taustaselvitys, energiahuollon kestävä tulevaisuuskuva päivitys on tarpeen. Siinä tulee huomioida perinteisten energiamuotojen (tuuli, vesi, biopohjaiset, suuret ydinvoimalat) lisäksi ainakin seuraavat energiamuodot mahdollisine uusine/täydennettävine siirtoverkkotarpeineen: teollisen mittakaavan aurinkovoima, hukka- ja ympäristölämmön eri muodot (maa-, ilma-, vesi), keskisyvä ja syvä geoterminen lämpö, vetytalous ja synteettiset polttoaineet sekä pienydinvoima.

9.4. Kulttuuriperintö alueellisena erityispiirteenä

Suomen yhdyskuntakehityksen historiassa Varsinais-Suomella on kiistan merkitys. Tämä näkyy edelleen alueen ympäristöissä monipiirteisenä ja rikkaana kulttuuriperintönä. Toisinaan kulttuuriperintö näyttää määrällisesti niin rikkaana, että menneisyyteen viittaaviin ympäristöelementteihin saattaa päivittäinen katse turtua ja kulttuuriarvosta tulee modernissa arjessa enemmän rasite kuin etu nykykäyttäjälleen. Rikas kulttuuriperintö on kuitenkin Varsinais-Suomessa valtakunnallisesti vertailtuna sellainen alueellinen erityispiirre, että se on käyttäjilleen sekä etuoikeus että velvollisuus. Kulttuuriperintö on arvo, jota ei ympäristöön voi hetkessä istuttaa, mutta arvon ylläpito ja vaaliminen seuraaviin sukupolviin on myös nykykäyttäjien velvollisuus. Alueen maltillisesti tapahtunutta taajamakehitystä on tavallaan myös kiittäminen monipuolisen arvoympäristön säilymisestä tähän päivään asti. Kulttuuriperinnön vaaliminen osana modernin yhteiskunnan kehitystä ei kaikissa ajatustavoissa ole ollut itsestäänselvyys.

Varsinais-Suomen tuoreimmassa maakuntastrategiassa kulttuuriperintö nähdään aiempaa selvemmin maakunnan erityisenä vetovoimatekijänä ja mm. matkailun kehittämisen yhtenä resurssina. Yleisen ymmärryksen lisääntymisestä huolimatta suojelutavoitteiden toteutuminen arvot tunnistavalla ja säilyttävällä tavalla edellyttää edelleen keskustelun syventämistä alueiden kehittämisessä. Kulttuuriarvojen inventointien ajallista ulottuvuutta tulisi mm. laajentaa 1900-luvun lopulle modernin rakennusperinnön arvojen turvaamiseksi.

Kaavoituksen digitalisaatio ja inventointien rajapinnat mahdollistavat teknisesti selkeämmän jaottelun asiantuntijoiden tuottamien lähtötietojen ja varsinaisen, demokraattisessa suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa hyväksyttävän kaavasisällön välillä tulevaisuudessa. Muinaisjännökset, rakennetun kulttuuriperinnön arvokohteet, pohjavesialueet jne. tulee lähtökohtaisesti ottaa huomioon

maakuntakaavaa laadittaessa ja arvioitaessa kaavaratkaisun vaikutuksia, mutta niiden osoittaminen osana hyväksyttävää ja hyväksymisajankohtaan sidottua kaavasisältöä ei enää tänä päivänä ole tarkoituksenmukaista.

Kulttuuriperinnön inventointitiedot ovat jatkuvasti päivittyviä. Tietoja ylläpidetään valtakunnallisissa ja alueellisissa tietokannoissa. Alueen ensimmäisen maakuntakaavakierroksen yhteydessä tehtyjen perusinventointien jälkeen inventointien tiedot on viety alueellisen vastuumuseon informaatioportaaliiin (MIP). Tiedot on julkaistu avoimessa rajapinnassa. Tietoja on täydennetty 2010- ja 2020-luvuilla erityisesti saariston osalta erillisissä kunta- ja kaavakohtaisissa täydennysinventoinneissa, joissa on sovellettu moderneja osallistavia inventointimenetelmiä (DIVE).

Tulevissa maakuntakaavoituksen prosesseissa Varsinais-Suomen kulttuuriperintöön kätkeytyvää aluekehityspotentiaalia on tarpeen tuoda lisää esiin arvojen vaalimisen rinnalla.

9.5. Paikallisjunaliikenne potentiaalina ja TEN-T-käytävä

Kestävän liikennejärjestelmän kehittämiseen kohdistuu painetta niin päästötavoitteiden kuin aluekehittämisen tavoitteiden osalta. Raideliikenteen merkitys osana kestävästä liikennejärjestelmästä on tunnustettu kansallisella ja maakunnan tasolla.

Varsinais-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelmassa alueellisen junaliikenteen käynnistäminen on kirjattu yhdeksi tärkeimmistä liikennejärjestelmän kehittämisen toimenpiteistä. Varsinais-Suomen junaliikenteen visioon 2040+ on merkitty jopa 28 uutta asemapaikkaa. Näistä 25 on merkitty voimassa olevaan maakuntakaavaan.

Euroopan laajuinen liikenneverkko TEN-T määrittää vaatimuksia, kehittämisen prioriteetteja sekä toteuttamisen työkaluja erityisesti ydinverkkokäytävillä sekä tärkeimmille solmukohtille. TEN-T asetusehdotuksesta tulevat vaatimukset on huomioitava myös raideliikenteen osalta. Voimassa olevassa maakuntakaavassa olevat varaukset mahdollistavat maakunnan kärkitavoitteisiin kuuluvan nopean junayhteyden kehittämisen Turku–Helsinki-yhteysvälille, joka kuuluu TEN-T ydinverkkoon. Uuden TEN-T asetusehdotuksen neuvottelut ovat EU:ssa kesken mm. kaupunkisolmukohtille määritettävien vaatimusten sekä niiden aikataulun osalta. Keskustelua on käyty myös mahdollisesta vaatimuksesta kytkeä Turun lentoasema raideverkkoon. Urusvuoren asemapaikkaa on tutkittu myös tässä merkityksessä.

Alueelle suunniteltuun raideliikenteeseen kytkeytyen asemapaikkojen infran rinnalla kehittämisen katse kääntyy aluekehitykseen ja raideliikenteeseen tukeutuvaan yhdyskuntarakenteen vahvistamiseen alueilla, joissa kulkumuoto on vasta vahvistettavien tai uusien vaihtoehtojen joukossa. Alueellisen palveluverkon kehitys ja muun rakenteen tarkastelu on suhteutettava myös raideliikenteen näkökulmasta. Liikennejärjestelmän painotukset ovat läpileikkaavia muutosajureita alue- ja yhdyskuntakehitykselle.

9.6. Matkailu elinvoiman edistäjänä

Kestävässä kaupunkikehittämisessä sekoittunutta kaupunkirakennetta on opittu pitämään tavoittelemisen arvoisena elinvoimatekijänä. Sekoittuneella rakenteella tässä tarkoitetaan ympäristöä, joka palvelee mahdollisimman monenlaisia erilaisia käyttäjäryhmiä. Kaupunkirakenteen sekoittuneisuutta on mitattu esimerkiksi luokittelemalla kaupungin käyttäjiä karkeasti kolmeen kategoriaan, asukkaat, työssäkävijät ja vierailijat. Kun ympäristössä kaikkien kategorioiden käyttäjämäärät ovat keskimäärin samansuuruisia, voidaan yksinkertaistetusti paikan rakennetta ymmärtää sekoittuneena.

Tämän mittarin teoriakehystä voi varovasti soveltaen skaalata tarkasteltaessa laajempaa aluerakennetta: kun alueella on vetovoimaa, joka houkuttelee paikalle kävijöitä, joiden arkeen ympäristö ei kuulu, aikaansaa

se herkästi myös tekemistä paikkaan, mikä luo alueelle työtä. Työpaikkojen määrä alueella taas vaikuttaa suoraan paikkakunnalla asuvan väestön määrään. Näin ollen alueellisten käyttäjämäärien näkökulmasta asuntorakentamisen lisäämisen lisäksi tulee myös paikkakunnan vierailupotentiaalien kehittäminen kytkeä olennaiseksi osaksi aluekehitystä. Tämä voi lisätä sekä kaivattua vetovoimaa että pitovoimaa.

Varsinais-Suomessa matkailun edistämistä on pidettävä johdonmukaisesti kaavallisia teemoja yhdistävänä läpileikkaavana aiheena - niin liikkumisen kuin paikallisiin ja alueellisiin erityispiirteisiin nojaavan yhdyskuntakehittämisen osalta. Mm. saaristosta tuttujen vierailuelementtien aihiota on löydettävissä alueelta merkittävässä määrin myös mantereen puolella. Maakuntakaava on hyvä alusta koota erilaisten paikkaan kiinnittyvien toiminnallisten ekosysteemien mahdollisuuksien mahdollisuuksia pitkälle tulevaisuuteen.

10. Ajantasaisuuden arvioinnin yhteenveto ja johtopäätelmät

Varsinais-Suomi on maakuntakaavoitettu osa-alueittain ja vaihemaakuntakaavoina. Käytännössä Varsinais-Suomessa on maankäyttö- ja rakennuslain alusta asti pyörinyt nk. rullaava maakuntakaavoitus. 2021 hyväksyttiin tuorein voimassa oleva vaihemaakuntakaava (LAVMK). MRL:n useat muutokset, erityisesti vähittäiskaupan sijainnihjaukseen vaikuttaneet lakimuutokset, ovat vaikuttaneet maakuntakaavoituksen vaiheisiin. 2000-luvulla seutukuntaakohtaisesti kokonaiskaavoina laadittuja vaihemaakuntakaavoja on päivitetty 2010-luvulla teemakohtaisilla vaihemaakuntakaavoilla (TVMK, TPLMK, LAVMK). Jatkossakin koko maakunnan kattavan kokonaismaakuntakaavan laatiminen vaatisi huomattavia resursseja, ja kaavoitusprosessi venyisi lopputuloksen kannalta liian pitkäksi.

Kuntien määrä on puolittunut maakunnassa 2000-luvulla, mikä näkyy eri vaihemaakuntakaavoissa. Huolimatta siitä, että väestönkasvu on keskittynyt taajamiin, taajamat eivät ole kuitenkaan tiivistyneet. Maakunnan väestönkasvu keskittyy kaupunkiseuduille, mutta maakuntakaavan tarve tulevaisuuden kysymyksissä on suurempi taajamien ulkopuolella. Noin puolet maakunnasta on yleiskaavoitettua. Voimassa oleva maakuntakaava on paikoitellen paremmin ajan tasalla kuin yleiskaavat.

Kokonaismaakuntakaavalle ei Varsinais-Suomen käytännössä ole välttämätöntä tarvetta, mutta voimassa olevan maakuntakaavakokonaisuuden selkeyttäminen on eduksi. Kaavojen merkintäkielen ja määräystypologian kehittämiseksi alueellisiin tarpeisiin sopivaksi kaksi viimeisintä vaihemaakuntakaava antavat hyvän pohjan. Maakuntakaavalta odotetaan kuntakaavoitukselle samanaikaisesti sekä vapautta jättävää yleispiirteisyyttä että selkänöjää antavaa tarkkuutta: aluevarausmerkintöjen tulisi olla yksiselitteisesti tulkittavia. Strategisten merkintöjen tulisi olla selkeämmin myös alueellisesti kohdentuvia. Rajapinnoista saatavien inventointi- ja taustatietojen erottaminen päätöksenteon kohteena olevasta maakuntakaavasisällöstä on tarpeen.

Ajantasaisuuden arviointi on osa maakuntakaavoitusta, ja sitä tulee tehdä jatkuvana työnä, jotta vaihemaakuntakaavoja päivitetään oikea-aikaisesti. Suunnittelun digitaalista toimintaympäristöä on tarpeen kehittää eteenpäin siten, että järjestelmä tukee tulevaisuudessa jatkuvaa ajantasaisuuden arviointia, ja siten, että sillä voidaan vastata uuden RYTY-lain veloitteisiin rajatuillakin resursseilla. Digitaalinen maakuntakaavayhdistelmä (2022) on toimiva pohja, jota kehittää edelleen työvälineenä.

Voimassa olevassa maakuntakaavassa on ajantasaisuuden arvioinnin pohjalta todettavissa joitakin kaavateemakohtaisia päivitystarpeita, erityisesti niissä teemoissa, joita ohjataan vanhimmilla kaavoilla. Lisäksi keskusteluihin on noussut selkeitä uusia selvitystarpeita ja inventointien tarkistustarpeita. Myös maakuntakaavoitusta ohjaavista prosesseista odotetaan alueelle tarkennettavia selvitystarpeita ja

kaavallisia päivitystarpeita. Turun kaupunkiseudun rakennemalli tullaan päivittämään seuraavalla MAL-kaudella.

Maakuntakaavoitusta tukevaa työtä tehdään alueella monella tasolla ja hankeyhteistöissä jatkuvasti. Tämä on toimiva käytäntö, myös suunnittelun resurssien kannalta. Yhteistyö eri tahojen kesken on kehittynyt hyvin eri työryhmissä. Seudullisella suunnitteluyhteistyöllä onkin pitkä ja rakentava historia. Haastavan resurssivajeen myönteisenä puolena alueella on mm se, että tieto kulkee notkeasti organisaatiosta toiseen.

Alueidenkäytön suunnittelua ohjaaviin säädöksiin (laki, VAT) on odotettavissa muutoksia sisältövaatimusten osalta erityisesti ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskien. Muutospaineessa saattaa olla myös maakuntakaavan suunnitteluteemojen kohdentaminen ja tarkastelun tarkkuustaso. Tulevaisuudessa maakuntakaavan ohjausvaikutus ja aluesuunnittelun merkitys keskustajamien ulkopuolelle kasvaneen erityisesti tiiviisti rakennettujen alueiden ulkopuolella. Rakentamattomuuden vaalimisen voidaan ennakoida kasvattavan merkitystään.

Valtakunnan aluerakenteessa ei ole tarpeen kilpailla kasvusta samoilla tekijöillä muiden alueiden kanssa, vaan kehittää aluetta osana toimivaa verkostoa. Maakuntakaavoituksella on hyvä tukea niitä alueellisia ominaispiirteitä, joilla katsotaan olevan erityistä potentiaalia juuri Varsinais-Suomen vetovoimaisuudelle. Alueidenkäytön kehittämisen ytimessä on erilaisten alueelle merkittävien sijaintien monitasoinen kytkytyminen sekä ihmisten ja hyödykkeiden liikkuvuuden varmistaminen kestävästi.

10.1. Listaus maakuntakaavan kaavallisten teemojen tärkeimmistä päivitystarpeista

- *Luonnon monimuotoisuus*, viherrakenteen määrän ja laadun aktiivisempi ohjaaminen, kansainväliset sopimukset, EU-säädökset ja niiden kansallinen implementointi
- *Ilmastonmuutos*, sopeutuminen hillitsemisen ohella
- *Energiajärjestelmä ja vihreän siirtymän teknologiat*, toimintavarmuus ja monimuotoistuvan tuotannon sijainninhjaus ja yhteensovittaminen
- *Liikennejärjestelmän monitasoisuus*: joukkoliikenteen prioriteettialueet, pyöräily, ilmatilaliikenteen ohjealueet
- *Alueelliseen junaliikenteeseen* tukeutuvan yhdyskuntarakenteen vyöhykkeisyys ja potentiaalit
- *Palveluverkon aluerakenteelliset periaatteet*, painotus kestäväen saavutettavuuden ja liikennejärjestelmän näkökulmista
- *Kulttuuriperintö*, inventointien päivitys ja maakunnan erityispiirre strategisena potentiaalina
- *Matkailun edistäminen*, matkailun tunnistaminen poikkileikkaavana elinvoimatekijänä kaavan eri teemoissa
- *Digitaalisuus*, suunnittelumenetelmien ja tiedonhallinnan muutos: mikä on olennaisinta kaavasisältöä, mikä puolestaan suoraan rajapinnoista tulevaa taustatietoa

11. Lähteet

[täydentyä taittoversioon]