

SRR 2/2000 rd

Statsrådets redogörelse till riksdagen om de riksomfattande målen för områdesanvändningen

Statsrådets redogörelse till riksdagen 26.5.2000

Pärbild: Mantsi Rapeli
Ombrytning: Ainoliisa Miettinen
ISBN 951-731-222-9
Oy Edita Ab, Helsingfors 2000

Innehåll

Inledning	5
1 Områdesanvändningen i dag och dess framtidsutsikter	7
1.1 Samhällsutvecklingen påverkar områdesanvändningen	7
1.2 Regionstruktur	8
1.3 Samhällsstruktur	13
1.4 Kvaliteten på livsmiljön	16
1.5 Landskap och kulturmiljöer	20
1.6 Naturvärden	23
1.7 Rekreation i det fria	28
1.8 Hållbart nyttjande av naturtillgångarna	30
1.9 Förbindelsenät	35
1.10 Energiförsörjning och särskilda funktioner	39
1.11 Helsingforsregionen	42
1.12 Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer	44
2 Utgångspunkter för målen	48
2.1 Rättslig grund för målen	48
2.2 Målen i relation till annan lagstiftning	49
2.3 Avgränsning av målen	49
2.4 Målen betydelse vid verkställandet av internationella överenskommelser	50
2.5 Målen anknnytning till riktlinjerna för den regionala planeringen och den regionala utvecklingen i Europa	52
3 Preliminärt förslag till mål	54
3.1 Inledning	54
3.2 Målens rättsverkningar	55
3.3 Fungerande regionstruktur	56
3.4 Enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön	58
3.5 Kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser	60
3.6 Fungerande förbindelsenät och energiförsörjning	62
3.7 Specialfrågor i Helsingforsregionen	64
3.8 Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer	65
4 Främjande av måluppfyllelsen	66
4.1 Planeringen av områdesanvändningen	66
4.2 Statliga myndigheters verksamhet	68
4.3 Övervakning av genomförandet	68
5 Beredning av målen och bedömning av konsekvenserna	70
5.1 Beredningsprocessen	70
5.2 Konsekvenser av målen	71
Bakgrundsmaterial	
Tidigare målsättningar för områdesanvändningen	78
Nuläget inom planläggningen	82
Ändringar i region- och samhällsstrukturen	93
Internationellt samarbete inom den regionala planeringen	108
Internationella fördrag	116
Riksomfattande styrning i andra länder	119

Bakgrundsmaterialet innehåller inte statsrådets ställningsstaganden

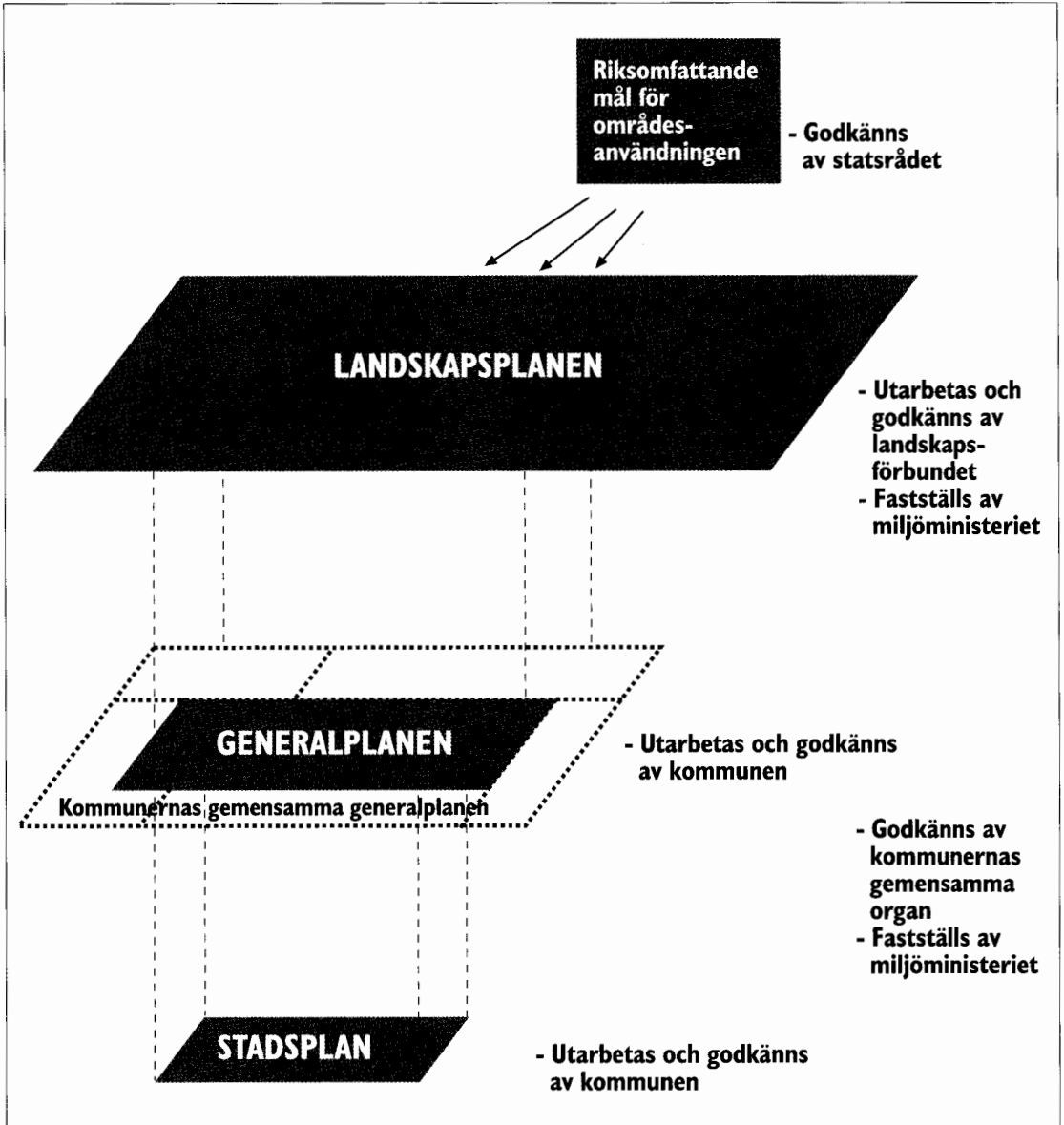


Bild 1. Systemet för planering av områdesanvändningen.

Inledning

Bakgrund till redogörelsen och syftet med den

Målen för den riksomfattande områdesanvändningen är en del av systemet för styrning av områdesanvändningen enligt den nya markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Enligt lagens 22 § är det statsrådet som beslutar om de riksomfattande målen för områdesanvändningen.

I motiveringen till lagen sägs att med hänsyn till målens betydelse är det befogat att riksdagen har möjlighet att diskutera och ta ställning till sådana frågor som målen kommer att gälla. Enligt motiveringen skall en redogörelse lämnas till riksdagen innan statsrådet fattar beslut om målen.

Frågan om en redogörelse är nödvändig har diskuterats såväl i riksdags- som i statsrådssammanhang. Efter slutförda diskussioner beslutade riksdagens talmanskonferens att innan statsrådet fattar beslut om målen skall en redogörelse lämnas till riksdagen.

ett preliminärt förslag till riksomfattande mål för områdesanvändningen har beretts under miljöministeriets ledning. Syftet med redogörelsen är att informera riksdagen om grunderna för, betydelsen av och det preliminära innehållet i målen för den riksomfattande områdesanvändningen, så att riksdagen kan ta ställning till målen. I redogörelsen har man ytterligare sammanställt bakgrundsinformation om sådana omständigheter som anknyter till och påverkar områdesanvändningen.

Statsrådet utformar sin slutgiltiga ståndpunkt och skall fatta beslut om målen för den riksomfattande områdesanvändningen efter att riksdagen har behandlat redogörelsen.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen en del av styrningen av denna

Planläggningssystemet enligt den nya markanvändnings- och bygglagen omfattar de riksomfattande målen för områdesanvändningen, landskapsplaner, generalplaner och stadsplaner. I frågor som gäller markanvändning på landskapsnivå stöder man sig på landskapsplanen. I kommunerna styrs områdesanvändningen med hjälp av general- och stadsplaner.

Den nya lagen ökade väsentligt kommunernas beslutanderätt, eftersom deras skyldighet att underställa sina planer en högre instans slopades. Slopandet av efterbevakningen gör att förhandsstyrningen av planläggningen får en större betydelse. För att den nya lagen skall fungera och ha avsedd verkan måste det finnas riksomfattande, på förhand uppställda mål

som styr områdesanvändningen och planeringen av den. Det primära syftet med målsättningen är att säkra att frågor av nationellt intresse beaktas i planläggningen på landskaps- och kommunnivå och i de statliga myndigheternas verksamhet. Förhandsstyrningen av planläggningen får genom målen en innehållslig grund när det gäller markanvändningsfrågor av riksintresse.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen har i uppgift att stöda och arbeta för att de allmänna målen i markanvändnings- och bygglagen och de i lagen definierade målen för planeringen av områdesanvändningen uppnås. De viktigaste av dessa mål är en hållbar utveckling och en god livsmiljö.

Vid beredningen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen har man beaktat den bärande tanken i lagen att föra beslutanderätten närmare medborgarna. I målen kommer statsrådets syn på frågor om markanvändning av nationellt intresse till uttryck, men ställning tas inte till hur frågorna skall lösas. Målen kommer att ges konkret form och de frågor som väcks att lösas i enlighet med andan i lagen i samband med kommunernas och landskapens planering och de olika statliga myndigheternas verksamhet. Man kan i detta sammanhang ta hänsyn till regionala och lokala särdrag och en nödvändig samordning med andra mål.

1 Områdesanvändningen i dag och dess framtidsutsikter

1.1 Samhällsutvecklingen påverkar områdesanvändningen

Den globala utvecklingen återspeglas i områdesanvändningen

Den globala utvecklingen, i synnerhet förändringarna i ekonomin och i miljöns tillstånd innebär nya utmaningar för alla stater. Omvälvningar inom ekonomi- och produktionssystemen förändrar arbetssättet, den regionala strukturen och områdesanvändningen i olika länder och ekonomiska regioner.

Förändringarna i den ekonomiska verksamheten och miljötillståndet anknuter på många sätt till varandra. Av de globala hoten mot miljön har många identifierats. När det gäller miljöfrågor på global nivå är den synligaste utmaningen bemästrandet av klimatförändringarna. Med de val vi gör angående områdesanvändningen kan vi påverka samhällsstrukturen och energiförsörjningen i tätorterna och framför allt mängden utsläpp som uppvärmningen av byggnader och trafiken förorsakar. Ett annat väsentligt samband med klimatförändringen uppstår genom de parker och grönområden samt de utbredda skogs- och myrmarker som fungerar som ett filter för växthusgaserna. En hållbar användning av naturtillgångarna och tryggheten av naturens mångfald är också mål som anknuter till områdesanvändningen.

I en föränderlig värld måste Finland som medlem i EU trygga sin ställning i den gemenskap som omfattar folken i hela Europa och Östersjöstaterna samt stärka landskapens och städernas konkurrensförmåga. Värnandet om miljöns kvalitet är förutom en ekologisk nödvändighet även en del av regionernas konkurrensförmåga. Under de senaste åren har projekt som syftar till att förbättra miljön till följd av EU:s stödpolitik fått en allt större uppmärksamhet inom den regionalpolitiska verksamheten även i Finland.

Den nationella utvecklingen återspeglas i områdesanvändningen

I Finland finns två olika men samtidigt rådande utvecklingslinjer. Å ena sidan koncentreras regionstrukturen till följd av utvecklingen inom näringsverksamheten och flyttningsrörelsen, å andra sidan splittras sam-

hällsstrukturen i synnerhet i regioner med tillväxt. Den allttjämt pågående urbaniseringen i vårt land som stärktes efter konjunkturnedgången under 1990-talet har fört in nytt folk till tätorterna samtidigt som befolkningen i många områden minskar.

I tillväxtcentra förändras samhällsstrukturen till följd av befolkningsökningen och genombrottet för de produktionsmetoder som informationsindustrin fört med sig. Den industriella verksamheten retirerar från centrumområdena och byggandet sker allt oftare inom ett redan bebyggt samhälle. I tätorter med den största tillväxten är utmaningen när det gäller områdesanvändningen en väl avvägd balans mellan nybyggnation i redan bebyggda områden och grönområden. Till följd av trycket på tillväxten bör man särskilt uppmärksamma att miljön är hälsosam och trygg, att invånarna har tillgång till service, att byggandet sker i en mänsklig skala och att prisnivån är skäligen. Ett förenhetligande av samhällsstrukturen förutsätter att planeringen och utvecklingen av parker, grönområden och naturområden är strukturerad och att kulturmiljön beaktas.

I stadsregioner och små expanderande tätorter där inte finns någon möjlighet till inre tillväxt, blir problemet att tillväxten koncentreras till ytterzonerna vilket splittrar samhällsstrukturen och till randområdena där det uppstår en glesbebyggelse. Detta innebär en onödig ökning av trafikbehovet, kostnaderna för kommunalteknik och service samt energiförbrukningen inklusive miljöolägenheterna i samband med den.

I landsbygdsregionerna försöker man bemästra strukturförändringen genom att ersätta den näringsverksamhet som försvinner med nya utkomstmöjligheter. En uppgift av betydelse för landsbygdsregionerna är att stöda nätverket av tätorter och byar samt att på ett balanserat sätt inlemma de nya näringsgrenarna som ofta är förknippade med turism och rekreation i den befintliga strukturen. Växelverkan mellan stad och landsbygd bör vara sådan att den stöder bådadera regionerna, stärker den regionala ekonomin i området i fråga och beaktar kraven på en hållbar utveckling.

1.2 Regionstruktur¹

Befolkningsutvecklingen påverkar regionstrukturen

Urbaniseringen är förknippad med en världsomfattande ändring av produktionsmetoderna och i Finland pågår den fortfarande. För Finland är problemet att urbaniseringen är så snabb. Näringslivets behov av arbetskraft i synnerhet i de östra och norra regionerna av Finland har minskat. Ett flertal utredningar anger som skäl att landsbygdens näringsbas har förändrats. Produktionen och vidareförädlingen inom såväl jord- som skogsbruket har mekaniserats och produktionsenheterna har blivit större

¹ Begreppsmässigt omfattar regionstrukturen bl a städer, övriga tätorter, byar och områden med glesbebyggelse, olika trafikleder och energinät, jord- och skogsbruksområden, industriområden, serviceområden och områden för energiproduktion och avfallshantering samt områden med naturtillgångar. För varje verksamhet som berörs granskas områdesreserveringarna särskilt som en självständig helhet men även i relation till placeringen av den övriga verksamheten och dess behov. Strävan är att planeringen av regionstrukturen skall ske i första hand genom planläggningen på landskapsnivå.

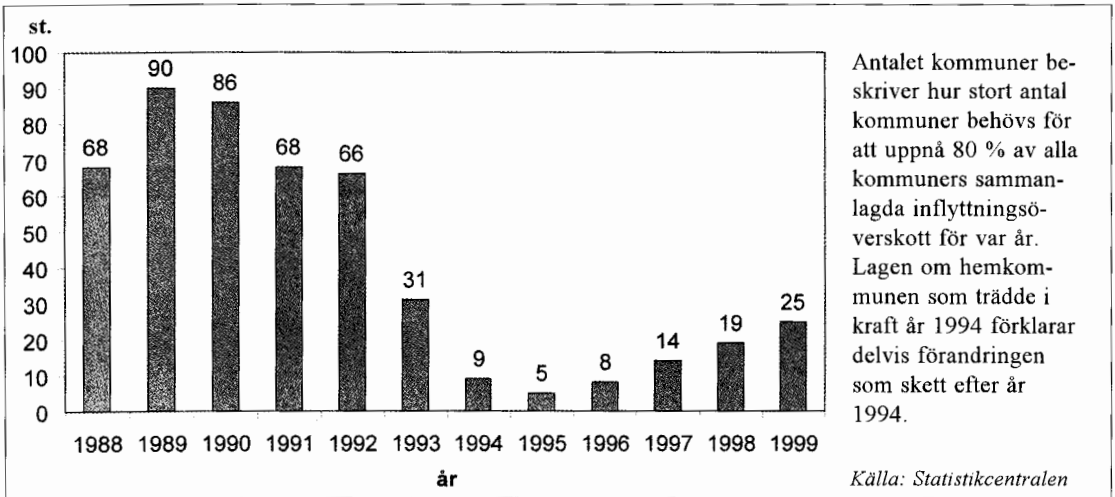


Bild 2. Antalet kommuner i vilket 80 % av inflyttningsöverskottet ingår för var år.

och koncentrerats till vissa regioner. Också strukturförändringen inom industrin har varit snabb och har därför påverkat utvecklingen på industridominerade orter.

Flyttningsrörelsen inom landet går i regel mot söder och till stabila stadsregioner. Huvudstadsregionen samt Tammerfors-, Åbo- och Uleåborgsregionen utgjorde 1990-talets tillväxtregioner. Övriga tillväxtregioner var kustområdena i söder, regionerna på en linje mellan Helsingfors och Vasa samt Jvaskyläregionen. Det är inte längre bara landsbygdsregionerna som har ett flyttningsunderskott utan också många tätorter och städer förlorar invånare och orterna blir mindre livskraftiga.

Under den senaste tiden har inflyttningsöverskottet i många växande regioner huvudsakligen omfattat unga i arbetsför ålder och studerande. Förutom arbete och studier är bakgrunden till flyttningen i viss mån även en uppvärdering av den urbana livsstilen. En flyttning till landsbygden på grund av arbete, distansarbete eller val av livsstil har inte kunnat fungera som motvikt till den huvudsakliga flyttningsströmmen.

Migrationen kan inte styras genom de medel som planeringen av områdesanvändningen erbjuder. Genom att planera områdesanvändningen gör man det möjligt att kontrollera inverkan på områdesanvändningen av den utvecklingsprocess som tillväxten i samhället medför.

Inflyttningen till expanderande områden är så kraftig att den innebär svårigheter för de mottagande kommunerna. I början åstadkommer de inflyttade ett kostnadstryck som är större än inkomsterna som de bidrar med. Det uppstår problem när det gäller serviceutbudet och bostadssituationen försämras. Detta sätter en press på byggandet av bostäder i de

omgivande kommunerna. När en stark styrning av den regionala strukturen saknas uppstår ett okontrollerat splittrat byggande i randområdena. Samhällsstrukturen splittras och tillväxten inom den regionala ekonomin som blev möjlig tack vare urbaniseringen drunknar i de allt högre kostnaderna för infrastruktur, service och trafik.

Utvecklingen i tillväxtområden kan kontrolleras genom en styrning av den snabba tillväxten inte till randområdena utan i stället till omgivande zoner och tätorter som är fördelaktiga ur trafikmässig synpunkt. Därför behövs en uppfattning om de regionalstrukturella utvecklingszonerna och det nätverk av tätorter som man vill bygga upp inom dem. Vidare behövs en uppfattning om relationen mellan landsbygden och staden när det gäller växelverkan och om stödet till bystrukturen.

Det finns en potential i utvecklingszonerna och i stadsnäten

Med regionalstrukturella utvecklingszoner avses regionala helheter som har olika gemensamma drag och för vilka är betecknande gemensamma intressen. Utvecklingszonen kan vara ett tillväxtområde eller ett område med stagnation där näringslivet, kommunerna eller andra myndigheter vill ta tillvara gemensamma intressen och inleder ett organiserat samarbete. Samarbetet kan utformas till exempel med samstämmiga naturförhållanden eller en överensstämmande näringsbas som grund. Inom zonen kan man tillsammans inleda ett regionplaneringsarbete inom planeringen och marknadsföringen av exempelvis bostadsbyggande, byggande av affärslokaler, trafiksystem, trafikterminaler samt reseml och reserutter.

Utvecklingszonerna utgörs av omfattande strukturer och kan därför fysiskt sträcka sig över flera landskap eller rentav över statsgränserna. Ett område som till exempel axeln Helsingfors-Tavastehus-Tammerfors kan fungera som ett alternativt område för tillväxten i huvudstadsregionen och jämna ut i synnerhet tillväxttopparna. Ett annat exempel är den s k Botteviksbågen som sträcker sig från Uleåborgsregionen över till den svenska sidan. Gemensamt för båda zonerna är en stark uppbyggnad av trafiken och den övriga infrastrukturen, arbetsplatserna samt en etablerad tradition som innefattar ett ekonomiskt och kulturellt samarbete. Dessa båda områden har redan planerats i samarbete landskapen emellan.

Ett stadsnät bildas av städer vilkas relation kännetecknas av samarbete och arbetsfördelning. Städerna kan bygga ett nätverk till exempel för att de ligger nära varandra och vill i sin ekonomiska verksamhet dra fördel av en större skala. Nätverk kan byggas också på grund av att någon eller några av parterna specialiserat sig på en viss verksamhet och då kan städerna vara belägna rentav på olika kontinenter. Stadsnäten baserar sig ofta på utvecklingsstrategier som sträcker sig över landskaps- eller statsgränserna.

Den handlingsram som utvecklingszonerna och stadsnäten erbjuder kan i hög grad gagna landskapsförbundens samarbete för främjandet av nätverksbyggen och arbetsfördelningen mellan regionerna.

Regionstrukturen på landsbygden med bynäten som utgångspunkt

Utvecklingen i landsbygdsregionerna är regionalt differentierad. Landsbygden kan indelas i landsbygden nära städerna, den egentliga landsbygden och den avlägsna landsbygden (bild 3). Utvecklingsbetingelserna skiljer sig även mellan landsbygden i södra Finland och landsbygdsområden med ett omfattande flyttningsunderskott. Vid kusten och i skärgården skiljer sig grunden för utvecklingen av bosättningen på landsbygden från den som gäller i landsbygdsregionerna i det inre av landet.

Utvecklingen av landsbygden nära stadsregionerna är förknippad med utvecklingen i städerna. Städernas arbetsplatser skapar utkomstmöjligheter och den ekonomiska verksamheten och köpkraften i städerna har positiva återverkningar på landsbygden. Landsbygden nära städerna har de bästa möjligheterna att bygga upp ett bynät.

På den egentliga landsbygden dominerar jord- och skogsbruket med sina nya produktionsinriktningar. Genom att utveckla regionstrukturen kan man stöda produktionsverksamheten och främja verksamhetsbetingelserna för de offentliga och privata tjänsterna i landsbygdscentrumen. Näringslivets utveckling påverkas av värden och föremål i kulturmiljön vilkas bevarande och utveckling kan stödjas med de instrument som områdesanvändningen erbjuder.

I samband med områdesanvändningen på den avlägsna landsbygden aktualiseras turism, fritidsbebyggelse och naturturism. Många av målen för naturturismen eller de platser där vi tillbringar vår fritid ligger långt från bynätet och ett eventuellt byggande förändrar området struktur. Också fritidsbebyggelsen och byggandet av serviceanläggningar vid huvudvägarna förändrar regionstrukturen. Vid planläggningen på landskapsnivå kan man utreda möjligheterna att ta till vara den gamla strukturen jämfört med att bygga upp en ny verksamhet. I regionplaneringen kan man exempelvis gå in för en styrning av fritidsbebyggelsen till byområdena.

Styrningen av bosättningen till byar och tätorter gör det möjligt att bygga upp tillräckligt starka helheter. Byarna kan stödja varandra i form av länkar och nätverksbetonade strukturer. Detta möjliggör också att kommunaltrafiken kan anlitas vid arbetsresor.

Trots att det är nödvändigt att styra byggandet så att det stöder bynäten, kommer det i landsbygdsregionerna att finnas även enstaka avsides belägna byggplatser som kan erbjuda en möjlighet för till exempel dem

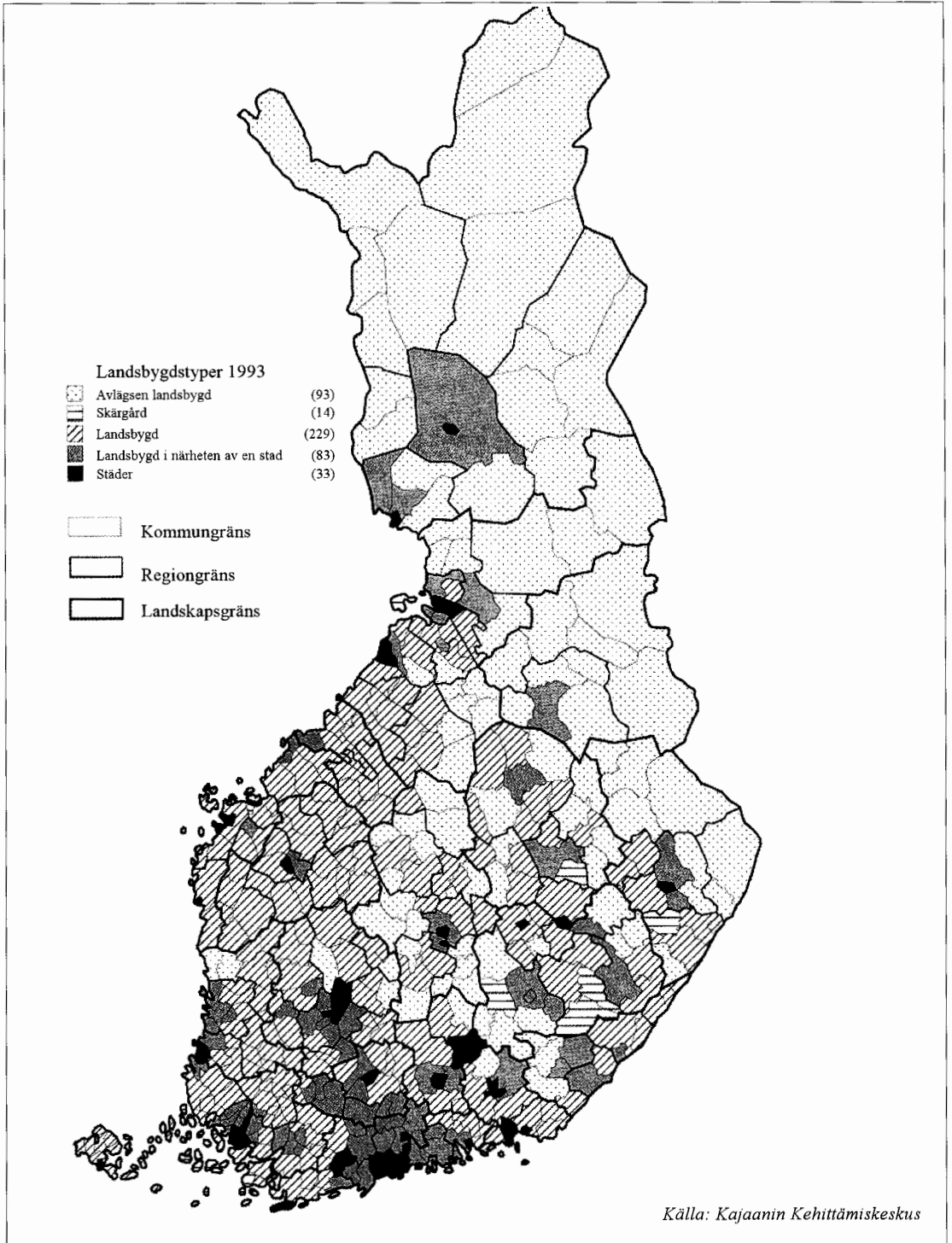


Bild 3. Indelningen av landsbygdsområdena.

som särskilt uppskattar avskildhet eller söker en boendeform som innebär en naturnära livsstil med långt gående självförsörjning.

1.3 Samhällsstruktur²

Samhällsstrukturen splittras

Jämfört med andra västländer har Finland per invånare synnerligen många trafikleder, ledningsnät, nätverk och andra system. Detta beror till en del på det kalla klimatet och att landet är glest befolkat, men också på att samhällsstrukturen är splittrad. I tätorterna utnyttjas två eller tre gånger mer mark per invånare jämfört med våra västliga grannländer. Fenomenet är ekonomiskt sett av stor betydelse, eftersom det i tätorterna finns en hel del infrastruktur som inte utnyttjas till fullo. Det är dyrt att bygga och underhålla vägar och övrig infrastruktur.

Den splittrade samhällsstrukturen leder till ett slöseri med naturområden, ofullbordade miljöer, olönsamma tjänster som försvinner samt stora trafikutsläpp. Problemet gäller i synnerhet den inre strukturen i städer och stadsregioner men även tätorter på landsbygden. Faran med en okontrollerad utveckling är att funktionerna placeras på ett oändamålsenligt sätt vilket leder till onödiga kostnader och ett slöseri med naturresurser.

I stora städer sker en stor del av nybyggnationen inom den befintliga samhällsstrukturen. I takt med att strukturen inom produktionen förnyas faller gamla funktioner bort och industrier som medför miljöölagheter flyttas till lämpligare ställen. Områden frigörs för nyanvändning. I största delen av Finlands städer sjunker befolkningstätheten och boendrymligheten ökar när tätt bebyggda områden breder ut sig över nya områden. Allt fler områden bebyggs och avståndet mellan tjänsterna och befolkningen blir allt större. Endast i Helsingforsregionen ökar befolkningstätheten något.

Ekonomiska faktorer inom byggnadsverksamheten och de val som görs inom ramen för planläggningen kan leda till att även kring stadsregionerna genomförs storskaliga byggnadsprojekt som splittrar samhällsstrukturen. Ett annat uttryck för splittringen av samhällsstrukturen är ett spritt byggande av småhus i städernas randområden, huvudsakligen med stöd av undantagslov. I städernas randområden går landsbygd, förorter, ringleder och omgivande kommersiella tjänster samt industriområden in i varandra. Gränsen mellan stad och landsbygd suddas ut.

Pendlandet tilltar i dag så gott som i alla stadsregioner. Problemet är att också arbetsplatserna och de kommersiella tjänsterna vill följa med invånarna till städernas randområden. Arbetsresornas andel av trafikprestationen minskar och trafiken under fritiden ökar. Pendlandet är ett stadsregionernas utvecklingsfenomen som fortfarande går att kontrollera, men

² Med samhällsstruktur avses strukturen pendlingsområdet, i stadsregioner, städer eller delar av dem eller i övriga tätorter. Denna struktur innehåller i det närmaste samma element som regionstrukturen. I samband med planeringen av samhällsstrukturen går man emellertid närmare in på detaljer och som instrument används vanligen planeringsinstrument på generalplansnivå. Det väsentliga är dels att som en särskild helhet utreda placeringen av olika funktioner och områdesreserveringen, dels planeringen av de olika funktionerna i relation till placeringen av funktionerna och deras områdesbehov.

den dagliga mycket mera omfattande person- och varustrafiken mellan arbetsplatserna samt trafiken för att kunderna skall nå erbjudna tjänster leder till en ekonomiskt ineffektiv samhällsstruktur.

Man kan säga att de landsbygdsområden där befolkningen minskar drabbas dubbelt upp av splittringsfenomenet. Strukturen i byar och tätorter splittras i takt med byggandet på glesbebyggda områden och i den tidigare strukturen uppstår tomrum på grund av att gårdar och hus lämnas obebodda. Också i landsbygdsregionerna lönar det sig att stödja sig på den befintliga utvecklingspotentialen i tätorterna och byarna och på att där åstadkomma en sammanhängande struktur.

En viktig utvecklingstendens som är förknippad med splittringen av samhällsstrukturen är att dagligvaruhandelns butiker blir allt större och att de stora detaljhandelsenheterna byggs på sådana platser som kräver att kunden använder bil. En annan sida av fenomenet är att närbutikerna försvinner från tätorter och bostadsområden. Placeringen av de stora detaljhandelsenheterna utanför centrumen och bostadsområdena splittrar ofta samhällsstrukturen och ökar personbilstrafiken. De stora enheterna kan också dra till sig annan service. De stora detaljhandelsenheterna som byggs i städernas randområden medför vanligen att kommunerna blir tvungna att investera i vägar och belastas med utgifter för energi- och vattenförsörjningsnät. Trots de aktuella utvecklingstrenderna inom handeln är det nödvändigt att genom planering av områdesanvändningen trygga möjligheterna för detaljhandeln att erbjuda närservice åt alla befolkningsgrupper.

En enhetlig samhällsstruktur sparar pengar

Strävan efter att åstadkomma en enhetlig samhällsstruktur innebär att förverkliga redan planlagda områden, att återanvända områden och att ta i bruk områden som ställts utanför samhällsstrukturen som överflödiga för uppförande av byggnader, byggande av anläggningar och anläggande av grönområden.

I nom områdesanvändningen är det nödvändigt att beakta de instrument som finns för att förhindra en fortsatt splittring av samhällsstrukturen i stadsregioner och tätorter och att ta i effektiv användning den infrastruktur som redan byggts upp. Detta skulle minska trafiken och utsläppen från den, stödja utvecklingen av kollektivtrafiken och bevarandet av närservicen samt spara naturområden.

I utredningar gjorda av Statens tekniska forskningscentral VTT har man på grundval av materialanvändning och utsläpp jämfört byggkostnaderna för byggandet av nya stadsdelar, driftskostnaderna och den miljöbelastning som är följden av detta. På basis av utredningarna har man gjort upp en modelltabell, som när det gäller värden och väsentliga utsläpp har uppdaterats på uppdrag av VTT till nivån för 1999:

Exempel på de merkostnader och trafikutsläpp för 10 000 invånare som blir följden om ett bostadsområde flyttas ytterligare 6 km från arbetsplatser och tjänster:

Merkostnader:	Investeringar	Övriga kostnader
- yttre kommunalteknik	235 mmk	10 mmk/år
- inre kommunalteknik	180 mmk	7 mmk/år
- servicebyggnader	50 mmk	10 mmk/år
- trafik	- mmk	30 mmk/år
- sammanlagt	465 mmk	57 mmk/år

Merutsläpp från trafiken:

- koldioxid (CO ₂)	3850 ton/år
- kolos(CO)	175 ton/år
- kväveoxider (NO _x)	38 ton/år
- kolväten (HC)	26 ton/år
- metan (CH ₄)	1,3 ton/år
- dikväveoxid (N ₂ O)	0,6 ton/år
- partiklar	0,5 ton/år
- svaveldioxid (SO ₂)	0,2 ton/år

Det har också undersökts vad byggandet av ett fristående småhus skulle kosta beroende på avståndet till en tätort. Resultaten visar att med tanke på såväl familjens privata ekonomi som den kommunala ekonomin är det på lång sikt i snitt dyrare att bygga i en glesbygd än i en tätort.

Med ett byggande som eftersträvar enhetlighet kan man avlägsna en del av de problem som en splittrad samhällsstruktur har gett upphov till. Motorfordonstrafiken kan minskas om samhällsstrukturen planeras så att det skapas fungerande helheter som är byggda i mänsklig skala och att närservicen och rekreationsområdena inom helheten finns på gångavstånd. Lättillgängliga tjänster och ändamålsenligt placerade grönområden skapar förutsättningar inte bara för ett fungerande vardagsliv utan också för sociala kontakter.

Skapandet av en enhetlig samhällsstruktur bör ses som en fråga som angår hela stadsregionen. Ett byggande som syftar till en enhetlig samhällsstruktur i närområdena innebär att också nya grönområden reserveras och byggs. Ett sådant byggande bör inte leda till ett överdimensionerat byggande i närområdena för att komplettera den befintliga bebyggelsen.

I många tätorter kan de nya områdena som byggs åtminstone i viss mån anknytas till den tidigare strukturen och den redan byggda infrastrukturen. I en situation med tillväxt aktualiseras emellertid alltid även strävanden att i randområdena bygga nya satellitområden och spridd småhusbebyggelse. Planeringen av områdesanvändningen har här en avgörande betydelse. En väl kontrollerad, planerad och förverkligad samhällsstruk-

tur är det bästa med tanke på miljön och naturen. En sammanhängande samhällsstruktur ger även på lång sikt betydande ekonomiska fördelar och gagnar hela ortens och regionens ekonomi.

Dimensionen avgörs på grundval av befolknings- och utvecklingsprognoser

Nyckeltalen för befolkningsutvecklingen är viktiga inom planeringen av områdesanvändningen. Ofta bygger planerna på befolkningsprognoser med så höga tillväxtsiffror som möjligt. Också när det gäller reserveringar av områden för byggandet av industrier, stora industrianläggningar, fastigheter för företagsverksamhet och infrastrukturnät förekommer en överdimensionering. Man vill i planerna och framtidsvisionerna visa på områdets eller ortens livskraft. En lovande vision av framtiden engagerar mer än bilden av en stagnerande utveckling. Å andra sidan förväntar man sig att de statliga stödformerna eller infrastrukturella investeringarna skall bidra till den förutspådda befolkningsutvecklingen.

Planerna blir överdimensionerade om planeringen av områdesanvändningen stöder sig på överdimensionerade befolkningsprognoser som inte förverkligas. Ett byggande enligt planerna genomförs ofta bara delvis och splittrat. En redan uppbyggd infrastruktur utnyttjas kanske inte fullt ut och områden som är bebyggda byggs inte färdigt. Det blir svårare att ordna service och kollektivtrafik och behovet av rörlighet blir större.

Eftersom områdesplaneringen allt närmare an knyter till planeringen av utvecklingen, är det nödvändigt att särskilt uppmärksamma exaktheten i det statistiska material som används i planeringen och vid principerna för upprättandet av analyser och prognoser som gäller utvecklingen och kvaliteten på den. Viktigt är att de eventuella byggprojekt som ligger till grund för planeringsarbetet är realistiska och att de områden som reserverats för oväntade projekt är rätt dimensionerade.

1.4 Kvaliteten på livsmiljön

Kvaliteten på livsmiljön är en del av välfärden

Samhällen allt från byar till städer utgör den dagliga livsmiljön för flertalet finländare. På orter med minst 200 invånare bor över 80 % av Finlands befolkning. Ett typiskt fenomen när det gäller boende i städerna är förorterna, i vilka uppskattningsvis cirka en miljon människor är bosatta.

Byggandet av samhällen och kvaliteten på den omgivande miljön angår ett stort antal människor, och dess betydelse för samhället är avsevärd. Genom planering av områdesanvändningen kan man på många sätt påverka trivseln, sundheten, säkerheten och ändamålsenligheten i livsmil-

jön. Planläggningen³ spelar en viktig roll för möjligheterna att trygga av livsmiljöns kvalitet.

En sund, fungerande, trygg och trivsamt *livsmiljö* skapar en grund för individens och samhällets verksamhet. En bra miljö främjar människans välmående, jämlikheten mellan olika befolkningsgrupper och tillgodoser människornas behov på ett så mångsidigt sätt som möjligt. Livsmiljön bör fungera som en ram för olika befolkningsgrupper inom vilken de ordnar sitt dagliga liv och tillgodoser sina grundläggande behov.

Boendemiljöerna utgör ramar för människans dagliga liv. Boendemiljön är särskilt viktig för de grupper av befolkningen som tillbringar största delen av sin tid i bostadsområdet, bl a barn, åldringar, handikappade och de som arbetar hemma. En bra miljö kan vara ett stöd för barnens utveckling och göra det lättare för åldringar att klara sig på egen hand.

Arbetsmiljöerna är viktiga dagliga livsmiljöer för den del av befolkningen som är i arbetsför ålder. Arbetsmiljöer är bl a arbetsplatser som finns i boendemiljön, centralt belägna områden för företagsverksamhet, administrativa ämbetsverk och serviceanläggningar, områden för tung och annan industriell produktion, områden för utrymmeskrävande detaljhandel och lagerhållning samt områden för trafikterminaler.

Centrumen är områden där människor inte bara arbetar utan också bor, anlitar tjänster, tillbringar sin fritid och utnyttjar som resmål. Centrumen är viktiga för utvecklingen av städernas och tätorternas näringsverksamhet samt för utformningen av tätorternas dragningskraft, särprägel och invånarnas identitet.

Målet en god livsmiljö

Enligt en invånarenkät⁴ som utfördes på uppdrag av miljöministeriet är invånarna allmänt taget nöjda med miljön i de områden där de bor. Många förändringar i samhället, såsom ökningen av andelen äldre och minskningen i hushållens storlek påverkar emellertid önskemålen vad gäller typen av bostadshus och boendemiljön. Av invånarenkäten framgick tydligt att olika befolkningsgruppers behov och önskemål i fråga om boendemiljö varierar stort beroende av ålder och typ av familj. Det fanns ett missnöje som gällde bl a service, trafiksäkerhet, i synnerhet barnens trafiksäkerhet och trafikbuller. Särskilt åldringar och barn kände sig otrygga.

Genom planering av den byggda miljön kan man påverka den reella och den upplevda säkerheten i området. Många omständigheter allt från områdets struktur till dess detaljer, påverkar säkerheten i det gemensamma yttre rummet. Genom att dela in området i lämpligt stora enheter och grupper av byggnader eller gårdshelheter kan man främja uppkomsten av en människonära dimension och samhällskänsla.

³ Genom *planläggning på landskapsnivå* fastställs den regionala strukturen i regionerna. I landskapsplanen skapas en bild av var tätorterna i regionen är placerade, i vilken riktning de växer och hur bl a bostadsområdena och olika industri- och produktionsområden är belägna i förhållande till varandra. Också huvudvägnätet och trafikområdena utmärks i landskapsplanen. Den översiktliga planeringen styr utformningen av samhällsstrukturen och placeringen av olika funktioner, t ex hur bostadsområden, serviceanläggningar, arbetsplatser och rekreationsområden är placerade i förhållande till varandra och trafikförbindelserna mellan dem. Dessa områdens inbördes placering påverkar längden på bl a arbetsresor och invånarnas resor när de utrettar ärenden, tillgängligheten när det gäller olika tjänster, mängden trafik och valet av transportsätt samt mängden buller och föroreningar. Med den översiktliga planeringen påverkas också inrättandet av naturskyddsområden. Med *detaljplaneringen* regleras utformningen av närmiljön, bl a byggnadernas placering och storlek, placeringen av parker och lekplatser, mikroklimatet, skyddet av den byggda kulturmiljön samt gatanätet och parkeringsplatser.

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

Miljöns visuella egenskaper och skala bidrar i hög grad till att människor trivs och rotar sig där. Det offentliga yttre rummets kvalitet, arkitektur, värdefulla byggnader och växtlighet spelar en stor roll för det intryck som området ger och för dess särprägel. Den historiska skiktningen i livsmiljön ger samhället en länk till det förflutna och hjälper invånarna att identifiera sig med området.

Förnyandet av städernas centrumområden på 1960- och 1970-talen gav i många fall upphov till en splittrad stadsbild. Anpassningen av det nya till det gamla har inte alltid fått tillräckligt med uppmärksamhet. Invånarantalet i centrumområdena har minskat och placeringen av stora detaljhandelsenheter utanför centrumen har försvagat ställningen för dessa områden som handelsplatser.

Centrumen är städernas visitkort och utgör kärnområden för ny näringsverksamhet i storstäderna och för internationaliseringen av dem. Centrumen är områden som drar till sig bosättning och tjänster, och denna funktion bör stärkas. Detta kräver en successiv förnyelse och förbättring av stadsbilden samt en minskning av de olägenheter som trafiken för med sig. Konflikten mellan en dynamisk utveckling och en människonära skala kan tacklas genom en noggrann planering.

Många gånger är även kvaliteten på den byggda miljön i landsbygdstätorterna förknippad med problem. Vägprojekt, byggande av affärsfastigheter och dimensionen på flervåningshus har ofta åsamkat skador på kulturmiljöer som vuxit fram under en lång tid av utveckling. I landsbygdstätorterna och byarna är det nödvändigt att i allt större utsträckning stödja sig på områdets kulturarv och omsorgsfullt anpassa dagens markanvändning och byggande till den gamla miljön.

Möjligheten att promenera, cykla och anlita kommunala färdmedel är särskilt viktigt för de grupper av befolkningen som inte använder personbil. Vid planeringen av bostads-, centrum- och arbetsplatsområden är det nödvändigt att beakta möjligheterna till effektiva arrangemang för fotgängare, cyklister och för kollektivtrafiken. För cyklisterna är det viktigt att cykellederna är sammanhängande och når fram till centrumen. Särskilt under de senaste åren har man upptäckt betydelsen av trivsamma fotgångarzoner av god standard för trafiken till centrumfastigheterna och därtill för värdet på dessa fastigheter. I de flesta framgångsrika städer finns det redan fotgångarzoner i centrumen.

Rörelsehindrade bör kunna ta sig fram överallt, vilket innebär att även deras behov skall beaktas vid planeringen av nätverket för lätt trafik. Beaktandet av de rörelsehindrades intressen gagnar även åldringars rörlighet. Om det är nära till service i bostadsområdena och om den omgivning där människor rör sig saknar rörelsehinder förbättras möjligheterna för åldringar och handikappade att klara sig själva och bo kvar i det egna hemmet.

Med tanke på barnen är trafiksäkerheten ytterst viktig. Hur långt barnens livsmiljö sträcker sig beror i hög grad på hur tryggt det är att röra sig i bostadsområdet. Barnen bör kunna leka och röra sig fritt i hemmets närmiljö och behöver i synnerhet trygga vägar till daghemmet, skolan, lekparken och rekreationsområdena.

Rekreations- och friluftsområden är viktiga för människans hälsa och trivsel. De har också en betydelse för det intryck vi får av ett samhälle och för den lokala identiteten. Den belastning på naturen som fritidsverksamheten orsakar kan minskas genom att känsliga objekt skyddas och nyttjandet av terrängen för fritidsbruk styrs till tåligare områden och rutter. Ett sammanhängande nätverk av grönområden som fungerar som rekreations- och friluftsområden främjar även möjligheterna att bevara den biologiska mångfalden.

Livsmiljön bör vara ren och sund

Många utvecklingstrender försvagar och utgör ett hot mot en ren miljö. Typiska olägenheter är utsläppen från trafiken, industrin och den övriga produktionsverksamheten i vattnet och luften, buller och olycksrisker samt förorenade markområden. Uppkomsten av skadliga hälsoverkningsar kan förebyggas på många sätt. Aktiviteter som medför risker liksom även bemästrandet av riskerna för olyckor bör uppmärksammas i tillräckligt hög grad. Därför bör placeringen av aktiviteterna planeras väl och tillräckliga skyddszoner bör upprättas. En god planering i detta sammanhang förutsätter ett samarbete mellan de myndigheter som ansvarar för planeringen av områdesanvändningen, sakkunniga inom miljöskyddet och planerare vid sådana industri- och produktionsanläggningar vilkas verksamhet medför risk för olyckor.

Byggandet i tätorter styrs allt oftare till redan byggda miljöer och till områden där det tidigare funnits någon annan verksamhet. Områdets och byggplatsens renhet har inte alltid uppmärksamats i tillräcklig utsträckning. Det finns ett nära samband mellan planering av områdesanvändningen och sanering av förorenade markområden. De ändrade planerna för områdesanvändningen och dimensioneringen av denna har en betydande inverkan på de ekonomiska förutsättningarna för saneringsarbetet.

Det är nödvändigt att vara särskilt uppmärksam när man planerar områden som utsatts för en miljöförstörande verksamhet och eventuellt förorenats. Områdesanvändningen skall planeras mot bakgrunden av den information som getts om den skada som det förorenade området orsakat och dess lämplighet för olika slag av användning samt uppgifter om nödvändiga saneringsåtgärder.

Den växande trafiken i tätorterna och på de viktigaste transportlederna ger upphov till utsläpp och medför risk för olyckor. Med en god planering

kan man försäkra sig om en ren luft och en miljö fri från buller och skydda dem som rör sig i närmiljön från olycksrisker.

Det är nödvändigt att förebygga lägenheter som orsakas av buller och likaså att försöka minimera redan befintliga olägenheter. Om man inte kan garantera att bullerbekämpningen är tillräckligt effektiv skall nya bostadsområden eller andra verksamheter som är bullerkänsliga inte placeras i bullerområden. Med hjälp av planering kan man minska olägenheter orsakade av buller, bl a genom att styra placeringen av verksamheten och med hjälp av terrängformationer, byggnader, bullerskydd och vegetation.

Bristen på områden som är reserverade för avfallshantering gör det ställvis svårare att förbättra hanteringen och ordna den regionalt. Det är nödvändigt att de områden som reserveras för anläggningar för avfallsbehandling och för avstjälningsplatser är tillräckligt stora, så att allt avfall som uppstår i regionen kan behandlas regionalt på ett ändamålsenligt sätt. Placeringen av dessa områden är beroende av hur lämplig marken och berggrunden är och att områdena ligger tillräckligt långt från bostadsområden och områden som utnyttjas som vattentäkt. Man utgår från att behandlingen inte får orsaka olägenheter eller innebära fara för hälsan eller miljön.

Genom att placera en anläggning eller verksamhet som utgör en risk för grundvattnet utanför grundvattenområdet och flytta den riskverksamhet som redan pågår till områden utanför grundvattenområdena kan man förhindra att grundvattnet förstörs. Redan i samband med planeringen på landskapsnivå är det skäl att utreda var det finns omfattande grundvattenområden och sedan beakta dessa närmare i planlösningarna.

1.5 Landskap och kulturmiljöer

Kulturarvet som grund för den nationella identiteten

Kulturarvet omfattar de positiva resultaten av människans verksamhet på det andliga och det fysiska planet och anses vara viktigt att bevara och förmedla med tanke på kommande generationer. Landskapen och kulturmiljöerna är konkreta utgångspunkter för vår nationella kultur mot vilka grunden för vår identitet avtecknar sig.

Det arkeologiska kulturarvet består av spåren efter all mänsklig aktivitet, såväl löseegendom som fasta fornlämningar. I Finland känner man till cirka 14 000 förhistoriska fornlämningar och ett otal objekt från historisk tid.

I Europa accentueras betydelsen av kulturarvet allt mer såväl regionalt som på hela kontinenten. Man vill värna om den mosaikliknande mångformigheten i kulturarvet som är förknippad med lokala variationer i kulturlandskapen. Detta uttrycks också i principerna för regionplanering-

en och regionutvecklingen i Europa samt i internationella överenskomelser på området. Det finländska kulturarvet är en del av denna omfattande sameuropeiska egendom.

Värnet om kulturarvet och kulturmiljön är inte enbart ett bevarande av värdefulla gamla föremål utan allt mer ett bemästrande av förändringen av kulturarvet och dess objekt. Ett kulturarv som omfattar landskap, byggnader och fornminnen fungerar om det behandlas rätt som ett stöd för områdets identitet, dragningskraft och för utvecklingen av bl a turismen.

I samband med planeringen av områdesanvändningen framträder behoven som är förknippade med utvecklingen av kulturmiljön, och när marken planeras får objekten i kulturmiljön en fysisk gestalt samtidigt som placeras och avgränsas. På detta sätt fungerar områdesplaneringen även som en kanal som förmedlar kunskap om objekten i kulturmiljön till medborgarna och tjänstemännen.

Landskapen har formats av människan och naturen

Kulturlandskapet är ett resultat av historiska processer, aktiviteter och händelser, summan av en växelverkan mellan människan och naturen. Landskapet kan indelas i naturlandskap och kulturlandskap. Jordbrukslandskapen och bosättningen i dem är kulturlandskapet i sin mest typiska form. Ytterligheten när det gäller kulturlandskap är det urbana stadslandskapet.

Utmärkande för kulturlandskapet är dess mångformighet och regionalitet. Dragen i kulturlandskapet varierar i olika delar av landet i enlighet med de lokala naturförhållandena och den historiska utvecklingen. Kulturlandskapet har ett symbolvärde som är starkt bundet till platsen. Det öppna landskap som bildas av åkrar och ängar är kulturlandskapets mest centrala element. Vid sidan av de estetiska värdena har detta landskap också ett näringshistoriskt och ett biologiskt värde. I Finland är åkern den faktor som landskapet lider brist på.

Genom sin verksamhet har människan också berikat naturen: många ursprungligen vilda och sällsynta djur- och växtarter kan överleva endast i jordbruksmiljöer och framför allt i miljöer som formats av kreatursskötsel. Ängar och hagar hör till de rikaste av våra naturtyper men håller snabbt på att försvinna. En stor del av de utrotningshotade djur- och växtarterna lever i dylika kulturlandskap.

Kulturlandskapen har uppstått successivt som ett resultat av ett långvarigt, kontinuerligt arbete. Faktorer som utgör ett hot mot kulturlandskapet kan härledas ur dess värden. Om den odlade marken inte sköts, börjar den så småningom beskogas och slya igen. Byggnader som inte vårdas förfaller och rasar omkull med tiden. Om skötseln av ängarna försummas

tar växtligheten snart överhanden och floran och faunan utarmas. Många projekt i samband med områdesanvändningen, såsom byggandet av tätorter, motorvägar, turistområden, kraftledningar, uppdrämningsbassänger kan skada kultur- och naturlandskapet.

Värn om byggnadsarvet lönar sig

Vår nationalförmögenhet består till övervägande delen av bebyggd miljö. Den byggda miljön utgör en väsentlig del av kulturarvet, men sett ur den privata ekonomins och samhällsekonomin synvinkel bildar den också en betydande egendomsmassa. I byggnadsarvet ingår förutom det normala byggnadsbeståndet, dvs bostadshus, ekonomibyggnader och andra byggnader även bl a vägnät, broar, kanaler, master och kraftledningar.

Internationellt sett utmärks byggnadsarvet i Finland av att det är mycket ungt. Större delen av byggnaderna är från efterkrigstiden. Byggnadsbeståndet från tiden före 1800-talet är mycket knappt och från hela den tid som föregick självständigheten härstammar under en tiondel av byggnaderna i vårt byggnadsbestånd.

I Finland har byggandet redan länge varit inriktat på nybyggnation, men nu håller tyngdpunkten allt mer på att förskjutas mot ett reparationsbyggande och på så sätt mot ett utnyttjande av de befintliga strukturerna och byggnadsarvet. Den historiska skiktningen i den byggda miljön berättar om olika tidsepoker, byggsätt, syfte med användningen samt byggnads- och bostadstyper och kan ses som ett värde i sig.

I den byggda miljön finns bundet förutom en förmögenhet även material, energi och kunskaper om byggt teknik. Finlands unika byggnadsarv är resultatet av en växelverkan mellan människan och naturen. Man har varit tvungen att anpassa byggandet till vårt stränga klimat. Tidigare var byggmöjligheterna begränsade och ett ändamålsenligt byggande var därför nödvändigt.

Internationella överenskommelser förpliktar, inventeringar är en informationskälla

Enligt internationella överenskommelser är landskapen och kulturmiljöerna förenade med vissa förpliktelser. I Finland hör Gamla Raumo, Sveaborg, Petäjävesi kyrka och Verla till de världsarvsobjekt som valts ut med stöd av konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv som ingicks i Paris 1972. Skyddet för byggnadskulturarvet i Europa baserar sig på en överenskommelse som ingicks i Granada 1985. Den europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska arvet härrör från Valetta 1992. I Europarådet bereds för tillfället de europeiska landskapsavtalen som torde bli klara under år 2000.

De inhemska inventeringarna av kulturmiljön fördelar sig generellt sett på fyra delområden. Dessa är byggnadsarvet, landskapet och kulturbiotoperna samt de förhistoriska och historiska fornlämningarna.

Miljöministeriets arbetsgrupp för landskapsområden klargjorde 1992 huvudprinciperna för skötseln av kulturlandskapet och redogjorde för de områden som representerade landsbygdens kulturlandskap⁵. På grundval av betänkandet fattade statsrådet 1995 ett principbeslut om nationellt sett värdefulla landskapsområden och om utvecklingen av landskapsvården. Principbeslutet ålägger myndigheterna att sörja för att 156 nationellt sett värdefulla landskapsområden behåller sitt värde.

Museiverket och miljöministeriet slutförde 1993 inventeringen av kulturhistoriska miljöer av nationell betydelse⁶. Inventeringen resulterade i 1772 objekt, från enskilda byggnader till omfattande landskapsområden. Inventeringen är avsedd att användas av de myndigheter som ansvarar för områdesanvändningen och skall beaktas när områdesanvändningen planeras och när projekt genomförs.

På grundval av uppgifterna från inventeringen utvaldes 1993 Finlands 27 nationallandskap. De har presenterats i en publikation som miljöministeriet gett ut⁷. Även om den inte är tänkt som ett ställningstagande som binder eller styr förvaltningen, har man redan för många kulturlandskapsdel planerat projekt med tanke på landskapsvården i regionen.

Museiverket har undersökt förhistoriska fornlämningar och håller på med att utarbeta en förteckning över nationella objekt. Vid inventeringen av fornlämningar har man koncentrerat sig på att förteckna förhistoriska objekt och resultaten kommer att föras in i ett register över fornlämningar. Den enda inventering som getts ut i rapportform är från 1983.⁸

Museiverket granskar för tillfället inventeringarna av såväl den byggda kulturmiljön som arkeologiska objekt.

1.6 Naturvärden

Den biologiska mångfalden minskar

Ett av de svåraste miljöproblemen i vår tid är minskningen av den biologiska mångfalden. Att arterna är hotade är i första hand en följd av förändringarna i miljön, till exempel på grund av jord- och skogsbruket, samhällsbyggandet, trafikstrukturen samt uttaget av jord- och stenmaterial (bild 4). De positiva effekterna av de naturfenomen som har en bevarande inverkan på arternas mångfald har minskats genom att man förhindrat naturliga skogsbränder, reglerat sjöar och dikat ut våtmarker. Av de utrotningshotade arterna i Finland lever större delen i skogar. Andra viktiga typer av livsmiljöer där det finns utrotningshotade arter är kulturmiljöer som formats av det traditionella jordbruket, klippor, vattendrag, stränder och myrar.

⁵ Arvokkaat maisema-alueet, Betänkande II från arbetsgruppen för landskapsområden. Miljöministeriet, miljöskyddsavdelningen, betänkande 66/1992.

⁶ Den byggda kulturmiljön, kulturhistoriska miljöer av riksintresse. Museiverket, byggnadshistoriska avdelningen, publikation 16.1993.

⁷ Nationella landskap. Miljöministeriet, 1993.

⁸ Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet. Inrikesministeriet, planläggnings- och byggnadsavdelningen, meddelanden 3/1983.

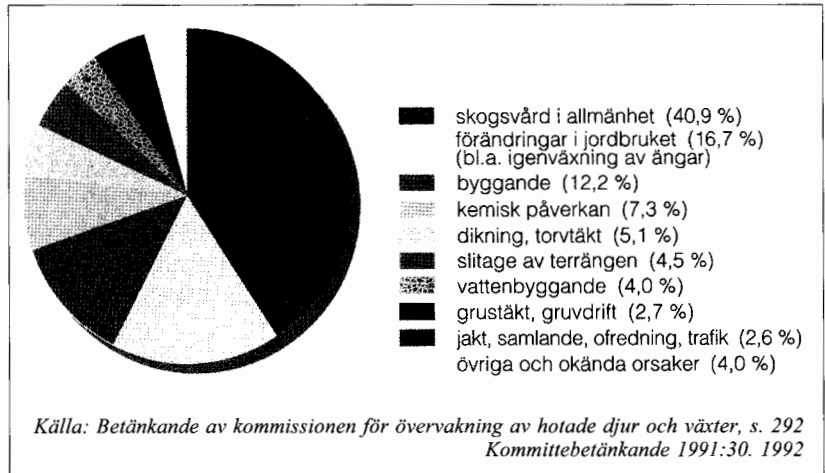


Bild 4. Hoten mot arterna.

När Finland godkände FN:s konvention om den biologiska mångfalden som undertecknades 1992 förband sig landet att främja skyddet av den biologiska mångfalden och införa ett hållbart nyttjande i all samhällsverksamhet. Enligt statsrådets principbeslut 4.6.1998 om främjande av den ekologiska hållbarheten utgör det nationella handlingsprogrammet för 1997-2005 om den biologiska mångfalden i Finland ett stöd även för verkställandet av ett program för hållbar utveckling. Det viktigaste målet för handlingsprogrammet är att integrera skyddet av biodiversiteten och ett hållbart nyttjande i verksamheten inom olika delområden i samhället.⁹ Skyddsområden och planering av områdesanvändningen har en central betydelse för bevarandet av den biologiska mångfalden.

Lagstiftningen och skyddsområdena utgör grunden för skyddet

I vårt land har under de senaste åren skett en betydande positiv utveckling inom arbetet med skyddet av den biologiska mångfalden och integreringen av en hållbar användning. Den centrala lagstiftningen på området, naturskyddslagen, trädde i kraft i början av 1997. Samtidigt trädde skogslagen i kraft som även den har som ett av sina mål att bevara skogarnas biologiska mångfald. Lagen om finansiering av ett hållbart skogsbruk kompletterar skogslagens styrande verkan och dess arbete för en god skogsvård. Tillämpningsområdena för naturskyddslagen och skogslagen samt certifieringen av ekonomiskogar som eventuellt kommer att omfatta hela landet kompletterar varandra när det gäller skyddet av skogsnaturen.

Grunden för skyddet av den biologiska mångfalden utgörs av nätverket av naturskyddsområden och de riksomfattande skyddsprogram som

⁹ Nationellt handlingsprogram för den biologiska mångfalden i Finland 1997-2005. Miljöministeriet, Suomen ympäristö 137, 1997.

godkänts av statsrådet vilka har som uppgift att komplettera nätverket, samt fridlysningen av olika arter. De viktigaste delarna av dessa instrument för genomförandet av skyddet har sammanställts till Finlands förslag för Europeiska gemenskapens nätverk Natura 2000, om vilket statsrådet fattade beslut 20.8.1998. Med tanke på Natura 2000-nätverket som helhet har Finland ett särskilt ansvar när det gäller skyddet av de naturtyper som är karaktäristiska för den norra barrskogszonen i Finland. Sådana är i synnerhet de naturtyper som är utmärkande för landhöjningskusten, sjöar, åar och bäckar, naturskogar, högmossar och strängmyrar.

Även markanvändnings- och bygglagen är central med tanke på bevarandet av den biologiska mångfalden och övriga naturvärden. Som mål för planeringen av områdesanvändningen har i lagens 5 § ställts bl a bevarandet av naturens mångfald och övriga naturvärden. Bestämmelserna som gäller kraven på innehållet i planerna utgår från att man vid planeringen förutom att beakta de naturskyddsprogram som avses i naturskyddslagen även skall ta hänsyn till andra naturvärden. I lagen ingår bestämmelser om nationalstadsparker, vilkas syfte är att främja möjligheterna att i stadsregionerna bevara nationellt sett betydelsefulla park-, rekreations- och grönområdeshelheter.

Skyddet av den biologiska mångfalden har främjats även med stöd av annan lagstiftning. Med stöd av forsskyddslagen och med speciallagar som gäller skyddet av Ounasjoki älv och Kyro älv har 55 vattendrag, delar av vattendrag eller enskilda forsar skyddats från utbyggnad av vattenkraften. Med stöd av vattenlagen kan man mot bakgrunden av tillståndsförfarandet och intressejämförelser i lagen beakta även naturvärden, trots att andra intressen ofta har åsidosatt naturvärdena. I lagen om ändring av vattenlagen har skyddet av småvatten beaktats så att det i regel är förbjudet att ändra mindre flador och glon samt gölar och sådana bäddar i naturtillstånd som är mindre än bäckar. Tillämpningen av marktäktslagen ger i någon mån utrymme för synpunkter som anknyter till den biologiska mångfalden, men mera påtagligt genomförs de inom ramen för det riksomfattande programmet för skyddet av åsar.

I takt med att lagstiftningen förnyas och nätverket av naturskyddsområden växer torde situationen för de utrotningshotade arterna i vårt land åtminstone i någon mån underlätas i framtiden. Under år 2000 kommer vi att få mera information i frågan då den nya utredningen om våra utrotningshotade djur och växter kommer att slutföras.

Naturmiljöerna splittras

Ett av de största problemen för den biologiska mångfalden är splittringen av enhetliga naturmiljöer och arternas livsmiljöer samt följderna av detta. Då naturmiljöerna splittras och blir färre och mikroklimatet förändras

hotas många arter av utrotning i synnerhet de som lever i skogsmiljöer. Det faktum att naturskyddsområdena allt mer isoleras från varandra och från andra områden som innehåller naturvärden är förknippat med splittringen, och skulle kräva att man alltid när det är möjligt bevarar ekologiska samband som är lämpliga med tanke på arternas spridning. I annat fall kommer för många arters del de genetiska resursernas variation i arternas naturliga miljö och i deras naturliga spridningsområden inte att fullföljas i tillräcklig utsträckning. I Finlands nationella handlingsprogram för 1997-2005 om den biologiska mångfalden har denna fråga starkt betonats.

Splittringen har främst två menliga följder: en generell minskning av den yta som livsmiljöerna omfattar och en splittring av den återstående livsmiljön i allt mindre och från varandra allt mer isolerade fält. Även skyddsområdena är mycket små, i synnerhet i Södra Finland, vilket har förhindrat en bildning av ekologiskt hållbara helheter. I dylika fall framhävs behovet av ekologiska samband.

Naturvärden kan tryggas med hjälp av goda lösningar i fråga om områdesanvändningen

Beslut har redan fattats om de naturskyddsprogram som är viktigast med tanke på tryggheten av det nationella naturarvet. Det är ofta befogat att ta bl a planläggningen till hjälp när det gäller att bevara sådana naturvärden som inte i tillräcklig utsträckning beaktats i skyddsprogram eller annan lagstiftning. Beslut som gäller områdesanvändningen har ofta betydande ekologiska konsekvenser, bl a till följd av placeringen av sådana funktioner som är av betydelse med hänsyn till miljökonsekvenserna, trafikmängden eller fördelningen på olika transportformer såsom industrier eller anläggningar för energiproduktion. Det är då ofta fråga om att områden som har en särskild betydelse för naturarvet hotas av splittring.

Med hänsyn till bevarandet av naturvärdena vore det nödvändigt att man i de avgöranden som gäller områdesanvändningen betonar ett allmänt beaktande av den biologiska mångfalden i naturen. Avgörandena får inte strida mot de förpliktelser som landet åläggs enligt internationella överenskommelser, nationella skyddsbeslut eller riksomfattande utredningar om naturvärden. Därtill bör en så enhetlig praxis som möjligt tillämpas i olika delar av landet.

Det är viktigt att planeringen av områdesanvändningen å sin sida stödjer ett ekologiskt hållbart och enhetligt nätverk av naturskyddsområden i enlighet med naturskyddslagen, samt tryggar olika uttrycksformer för den regionala biodiversiteten. En fördelaktig skyddsnivå för arterna kan upprätthållas eller i vissa fall rentav främjas om funktionerna loka-

liseras på ett sådant sätt att inte bevarandet av naturtyperna eller arterna försvåras, eller i bästa fall så att situationen förbättras med hänsyn till mångfalden i naturen.

På grund av naturvärdenas regionalt sett skiftande karaktär varierar kraven i olika delar av landet och ställer olika krav på tillämpningarna när det gäller placeringen av olika funktioner. En central utgångspunkt för planeringen av områdesanvändningen är skyldigheten att hålla sig underlättad. Detta bygger på en naturvetenskaplig kunskap om vårt land hos planerarna och på den internationella konventionen om bevarande av den biologiska mångfalden.

Centrala mål är att kartlägga områden och objekt som är betydelsefulla för mångfalden i naturen och att beakta dem vid planeringen av områdesanvändningen och i programmen för den regionala utvecklingen. Att fastställa områden kräver ett samarbete mellan olika instanser och en prövning av varje fall för sig samt en så god kunskapsbas som möjligt om de ekologiska följderna av besluten.

I samband med planläggningen är det möjligt att utreda vilka områden som ur samhällets synvinkel är viktiga och kräver rent vatten. Sådana är bl a vattendrag som är belägna på allmänna rekreationsområden av betydelse eller som till följd av någon annan viktig användning ställer krav på en särskilt ren vattenkvalitet. De vattendrag som kräver särskilt skydd har kartlagts i början av 1990-talet.¹⁰ I naturskyddsprogrammen och i förslaget till nätverket Natura 2000 ingår de mest representativa objekten bland de vattendrag som kräver särskilt skydd. En del av objekten är mycket vidsträckta och står för sådana värden i avrinningsområdena och landskapen som inte omfattas av skyddsprogrammen.

I målprogrammet för vattenskyddet¹¹ som sträcker sig fram till år 2005 har man definierat det mål man vill uppnå för skyddet av vattendragen, vilket skulle innebära att man tryggat möjligheten att bevara mångfalden i vatten- och strandnaturen i havsområdena och i sjöar och åar samt värdefulla särdrag i naturen. För att uppnå detta krävs att vatten- och strandnaturen beaktas i planeringen av all sådan verksamhet som förändrar och belastar den. Enligt det åtgärdsprogram som godkänts för skyddet av vattendragen¹² bör man i planerna beakta i synnerhet de vattendrag som skall skyddas och deras avrinningsområden. Avsikten är att man genom en effektivare planering skall styra den verksamhet som belastar vattendragen och utgör ett hot för de vatten som skall skyddas till ett sådant område som är mest lämpligt.

¹⁰ Erytyissuojelua vaativat vesistö. Miljöministeriet, miljöskyddsavdelningen, arbetsgruppsbetänkande 63/1992.

¹¹ Mål för skydd av vatten. Miljöministeriet, Suomen ympäristö 226, 1998.

¹² Åtgärdsprogram för skydd av vatten fram till 2005. Miljöministeriet, Suomen ympäristö 402, 2000.

1.7 Rekreation i det fria

Rekreation i det fria är ett grundläggande behov för finländarna

Rekreation i det fria är en kulturell självklarhet för finländarna och ett populärt sätt att tillbringa fritiden. I Finland bygger nyttjandet av naturen för rekreation på allemansrätten. Enligt den har vi rätt att vistas ute i naturen överallt där friluftsliv lämpar sig och på särskilda rekreationsområden. Dessa områden kan tillgodose den dagliga närrekreationen, behovet av friluftsliv under lediga veckoslut eller utnyttjas för rekreation under semestern. Det är kommunen som bär huvudansvaret för att möjligheten till rekreation i det fria säkerställs. Staten kan om den så önskar erbjuda rekreationstjänster på statens mark.

År 1973 konstaterade rekreatiomsrådeskommittén behovet på riksnivå av rekreatiomsråden.¹³ Kommitténs synpunkter på behovet av regionala rekreatiomsråden har genomförts i samband med reserveringarna i regionplanerna. Staten har stött inrättandet av regionala rekreatiomsråden och byggandet av friluftsleder.

Trots att behoven av rekreatiomsråden har tillgodosetts tämligen väl i regionplanerna, fyller inte områdenas kvalitet och tillgänglighet behoven i alla delar av landet. Reserveringarna av områden för rekreation har fokuserats till de platser där samhället äger mark. Merparten av de reserverade områdena finns i Norra Finland, medan huvuddelen av befolkningen finns i söder. Ett av de största problemen kan anses vara att de bästa stränderna och naturhamnarna bebyggts med stugor och omfattas således inte längre av allemansrätten. Speciellt Södra Finland lider brist på lättillgängliga och attraktiva rekreatiomsråden längs stränderna.

Det viktigaste med tanke på medborgarnas trivsel och dagliga behov av utevistelse är närrekreationen. Bristen på mera vidsträckt rekreatiomsråden som kan utnyttjas under semestrar och lediga veckoslut beror i stor utsträckning på att varje kommun har gått in för att trygga möjligheterna till rekreation för invånarna i den egna kommunen. Friluftslivet under semestrar och veckoslut kräver dock större områdeshelheter för rekreation. Inrättandet av sådana områden förutsätter ett samarbete mellan kommunerna.

De statliga naturskyddsområdena, såsom nationalparkerna, har en stor betydelse i synnerhet för naturturismen som bygger på naturupplevelser. Servicenät som betjänar friluftslivet utgörs av de nätverk som bildas av bl a naturhamnar längs kusterna och i de inre vattnen, gästhamnar för båtfarare, servicehamnar, båtfarleder och paddlingsleder, snöskoterleder och tjänster med anknytning till dem, campingområden, uthyrningsstugor, rekreatiomsråden som betjänar turismen samt skogsvägar och privata vägar.

¹³ Betänkande från rekreatiomsrådeskommittén. Kommittébetänkande 1973:143.

Även om rekreationen i naturen får allt fler drag av näringsverksamhet, bör kommunerna och staten bära huvudansvaret när det gäller att trygga möjligheterna till rekreation för alla. Kommunernas samarbete inom överkommunala rekreationsområdes- och serviceprojekt bör främjas planmässigt. När det gäller behoven av utveckling inom olika verksamhetsgrenar bör man se längre än till gränserna för den regionala verksamheten och betrakta detta som en fråga av nationellt eller rentav internationellt intresse.

Användningen av statens marker för rekreation och turism bör främjas på ett planmässigt sätt med tyngdpunkten förlagd till befintliga områden för rekreation och turism, rutter och servicenät. De offentliga tjänsterna kan stödja uppkomsten av privata tjänster och bidra till byggande av nätverk mellan företagen inom naturturistbranschen.

Samhället bör inrikta sina åtgärder på områden där efterfrågan på rekreations- och turistservice är som störst. Tjänster inom närrekreationen är av stor betydelse för befolkningen i tätorter. I stadsregionerna och i områden som ligger nära tätorter är det viktigt att se till att utvecklingsåtgärderna koncentreras till sådana tjänster som kvalitetsmässigt motsvarar konsumenternas behov och att miljöskyddet sköts väl i samband med detta.

I Finland är naturens dragningskraft en faktor av stor betydelse när det gäller turismen. Utmärkande för Finland är att det är ett land för rundturer utan brådska och trängsel. Om man ser till befolkningsunderlaget kan Finland erbjuda en god trafikservice, som har en avgörande betydelse för glesbygdsbefolkningens möjligheter att utnyttja friluftstjänster. Turister som väljer rundturer betjänas av cirka 250 campingplatser och båtturisterna av cirka 60 gästhamnar. Även semesterbyarna och inkvarteringsverksamheten inom gårdsbruksturismen betjänar rundturerna. Det är ett problem att sommar- och vintersäsongerna är korta med tanke på företagsverksamheten, även om semestervanorna håller på att förändras och semesterfirandet sprids allt mer över hela året.

Det finns i vårt land goda naturliga förutsättningar för naturturism och rekreation i det fria. Under ledning av miljöministeriet har man inlett beredningen av ett program för utvecklingen av rekreationen i det fria och naturturismen. Programmet har utarbetats enligt riktlinjerna i regeringsprogrammet och syftar till att stödja sysselsättningen.

Ett kontrollerat bebyggande av stränderna är till fördel för alla

En viktig länk mellan markanvändning och rekreation i det fria är sommarstugebebyggelsen. I vårt land finns närmare 450 000 sommarstugor och antalet ökar hela tiden. Sommarstugorna ligger i regel på stränder.

I närheten av tätorter och bosättningscentra är stränderna i stort sett stängda till följd av olika tätortsfunktioner och fast bebyggelse. Utanför bosättningscentra är det främst fritidsbebyggelsen som stänger av stränderna. Genom planering av strandanvändningen kan man anpassa omfattningen av semesterbebyggelsen till de naturliga förhållandena i området, och tillräckligt med fri strand kan bevaras med tanke på naturskyddet och rekreationen i enlighet med allemansrätten.

Målet för planläggningen av stränderna var tidigare i regel att åstadkomma så omfattande byggrätter som möjligt. Under det senaste årtiondet har i takt med att värderingarna ändrat den genomsnittliga dimensioneringen emellertid minskat. Också bedömningen av vilka konsekvenser byggandet har för naturen, förhållandena i vattendragen och landskapet har medverkat till att byggandet antagit rimligare proportioner vid planläggningen. Om byggandet av fritidsbostäder fortsätter, kommer dimensioneringen av strandbebyggelsen att vara av intresse även på det riksomfattande planet.

Användningen av fritidsbostäderna påverkar bl a ekonomin i den kommun där bostäderna är belägna, och ur hela landets synvinkel påverkas till exempel trafikmängden och trafikutsläppen. Stuginvånarna utnyttjar ortens kommersiella tjänster och intäkterna från dessa kan ha en avgörande betydelse för bibehållandet av tjänsterna. Förutom de direkta ekonomiska följderna för kommunen har fritidsbebyggelsen också en mångfaldig effekt och följdverkningar för till exempel byggnadsverksamheten och sysselsättningen.

Utnyttjandet av fritidsbostäderna för året-runt-boende har ökat i synnerhet runt större städer och bosättningscentra. Ett oplanerat ibruktagnande av fritidsbostäder för året-runt-boende utanför byarna splittrar samhällsstrukturen och ställer nya krav på bl a kommunerna när det gäller att ordna hälsovård, avfallshantering samt att dra vatten- och avloppsledning- ar och ordna annan service.

Genom att bygga fritidsbostäderna i själva byarna och i deras närhet kan man stödja bevarandet och utvecklingen av bynätet på landsbygden. Förutom den traditionella strandbebyggelsen är det nödvändigt att mångsidigt utveckla olika former av fritidsboende utifrån olika sätt att tillbringa fritiden.

1.8 Hållbart nyttjande av naturtillgångarna

Ett sparsamt utnyttjande av naturtillgångarna lönar sig

Ett bättre och effektivare ekologiskt tänkande och en inriktning på en hållbarare konsumtion innebär för användningen av naturtillgångarna att en mindre mängd råvaror ger större utdelning än tidigare. Samtidigt blir

det möjligt att bättre bemästra de miljöolägenheter och den minskning av mångfalden i naturen som användningen av naturtillgångarna medför. Utgångspunkten för planeringen av områdesanvändningen är var naturtillgångarna är belägna, vilka möjligheter som finns att utvinna dem och på vilket sätt man kan sammanjämka konflikterna mellan olika användningsformer.

Naturtillgångarna kan indelas i förnybara och icke förnybara naturtillgångar. I Finland konsumerades år 1998 uppskattningsvis totalt 196 miljoner ton av naturens resurser. Av dessa var 114 miljoner ton icke förnybara och 60 miljoner ton förnybara naturtillgångar.

Rent vatten är en nödvändighet

Enligt målprogrammet för skydd av vattendrag som godkänts av statsrådet är syftet med skyddet att trygga ett gott ytvatten- och grundvattentillstånd, förhindra att vattnen förorenas och förbättra tillståndet för de vatten som är i dåligt skick. Enligt målprogrammet skall sådana faktorer avlägsnas som utgör ett hot mot tillgången på grundvatten av god kvalitet i synnerhet från viktiga grundvattenområden och andra områden som lämpar sig för vattentäkt. Ny verksamhet som innebär en risk för förorening av grundvattnet placeras utanför dessa grundvattenområden.

I Finland är närmare 10 % av markarealen täckt av ytvatten. Ytvattnet har sedan långt tillbaka tillgodosett bosättningsens behov av vattenförsörjning. Vattenvolymen i Finlands sjöar är relativt liten om man ser till arealen. Vattnen i kustområdena domineras av åar, och det finns inga sjöar som kan jämna ut variationerna i vattenkvalitet och vattenmängd, vilket orsakar problem även för vattenförsörjningen. En låg vattennivå, ringa motståndskraft och om istäcket ligger länge kvar är det bäddat för att växtligheten i sjöarna skall öka.

Trots vattendragens betydelse har de i tiderna använts som utlopp för avloppsvatten och för andra skadliga ämnen som kommer ur marken. Avloppsvattnet har försvagat tillståndet för vattendragen speciellt nedanför bosättningscentra och industrier. Numera är det i första hand den diffusa belastningen på vattendragen som försämrar deras tillstånd.

På grund av bristen på mera omfattande grundvattentillgångar använder majoriteten av de större stadsregionerna fortfarande ytvatten. Av det vatten som vattenverken levererade under 1997 var 40 % ytvatten. I glesbygderna används i dag nästan enbart grundvatten. Med tanke på vattenförsörjningen har ytvattnen ett större potentiellt värde än vad dess nuvarande användning skulle förutsätta. Om situationen för grundvattnets del eventuellt skulle förändras till följd av människans verksamhet, är det möjligt att ytvattnen kommer att behövas för vattenförsörjningen i långt större utsträckning än i dag, även om målet är en ökad användning av

grundvattentillgångarna. Också fritiden och rekreationen i det fria ökar bruksvärdet på vatten av god kvalitet.

Genom planering av områdesanvändningen kan man å andra sidan minska belastningen på vattendragen. Speciellt viktiga är de ytvattentillgångar som de allmänna vattenverken utnyttjar som råvattentäkt. I avrinningsområdet för sådana vattendrag bör inte placeras nya verksamheter som kan orsaka särskilda risker för förorening. Den diffusa belastningen på vattendragen som jordbruket och glesbebyggelsen ger upphov till kan minskas genom att bosättningsområdenas möjligheter att ansluta sig till allmänna eller andra gemensamma nätverk främjas eller att den fastighetsvisa behandlingen av avloppsvatten görs effektivare.

Uppspjälkningen av skogar och åkrar bör undvikas

Ekonomiskt sett är skogarna Finlands viktigaste naturtillgång. I Finland är 86 % av markarealen skogsbruksmark. Förutom trädbeståndet har skogen även en annan ekonomisk betydelse liksom också immateriella värden. Ett hållbart skogsbruk förutsätter att skogsvården utvecklas på ett sådant sätt att möjligheterna att bevara och främja mångfalden integreras i alla åtgärder som vidtas inom skogsbruket. Å andra sidan kräver ett hållbart skogsbruk även att skyddsområden inrättas och genom dem tryggas den ekologiska grunden för skogsnaturens mångfald.

En hållbar användning av ekonomiskogarna regleras genom skogslagen. Verkställandet av lagen förutsätter en regional och fysisk planering. Syftet med regeringens nationella skogsprogram 2010 är att utveckla vården, användningen och skyddet av skogarna så, att de håller sig friska och livskraftiga och kännetecknas av mångfald, samtidigt som de på ett mångsidigt och hållbart sätt tillgodoser finländarnas ekonomiska behov och behov av rekreation.

Det nationella skogsprogrammet 2010¹⁴ bygger till centrala delar på lagstadgade regionala målprogram för skogsbruket. Syftet med programmen är att sammanjämka målen för de olika formerna av användning av ekonomiskogarna. Målprogrammen innehåller utredningar om tillgången på skog, skyddet av skogen och skogens mångfald, sysselsättningseffekterna av skogsbruket och skogsnäringen.

I många landskap är skogsbruket en av de viktigaste inkomstkällorna. Möjligheterna att utnyttja inhemskt trä och skogsbrukets konkurrensförmåga kan främjas även med stöd av områdesanvändningen. Den rikliga tillgången på skog leder ofrånkomligt till att skogarna utsätts för ett visst tryck när det gäller byggande och annan markanvändning. När mark används är det nödvändigt att beakta skogsbruksområdena och förutsättningarna för idkande av skogsbruk.

¹⁴ Nationellt skogsprogram. Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2/1999.

År 1995 utgjordes totalt 8 % av markarealen i Finland av jordbruksmark. Av den var cirka 85 % odlad mark. De regionala variationerna är stora för åkermarkens del. Södra Finland och den österbottniska kusten har i snitt mera vidsträckt och enhetliga odlingsmarker än det övriga landet.

Flera former av markanvändning konkurrerar med lantbruket om de attraktiva åkermarkerna. Goda åkermarker har ställvis rentav i mycket stor utsträckning tagits i annat bruk än för lantbruksproduktion. Konkurrerande markanvändningsintressen uppträder framför allt vid byggande av bostäder, men också inom industrin, vid vägbyggen och byggande av fritidsbostäder. Användningen av bördig åkermark för byggande aktualiseras i synnerhet i stadsregioner och även i randsområdena kring andra tätorter. I närheten av tätorter har också bördiga åkrar kunnat tas i anspråk för annat än för lantbruksproduktion på grund av deras förväntningsvärde.

Att låta bördiga och vidsträckt enhetliga åkermarker kvarstå i odlingsbruk är motiverat med tanke på såväl ekonomin som landskapet och den biologiska mångfalden. Sådana åkermarker behöver särskilt skydd för byggande och andra bestående ändringar i områdesanvändningen. I vissa fall är det emellertid ytterst nödvändigt att goda och omfattande åkermarker används för samhällsbyggande. Detta kunde vara befogat exempelvis om det i en expanderande tätort inte finns alternativa lösningar för byggande av bostäder eller annat samhällsbyggande, eller om det i övrigt är motiverat med hänsyn till viktiga allmänna intressen.

Vid täkt av stenmaterial skall grundvattnen skyddas

Förbrukningen av grus, sand och krossgrus i Finland uppgick 1998 till uppskattningsvis 75 miljoner ton. Av landets grus- och sandtillgångar finns hälften i Salpausselkäområdet. Å andra sidan finns det i landet ett drygt tiotal områden omfattande flera tusentals kvadratkilometer som på grund av naturförhållandena saknar grus och sand. Under de senaste åren har användningen av krossgrus i stället för naturgrus och natursand ökat kraftigt. I Finland finns det rikligt med sådan bergområden som i fråga om läge och tillgång på stenmaterial lämpar sig för produktion. Således kan användningen av krossgrus fortgå ytterligare en lång tid framöver.

År 1998 bröts cirka en miljon ton naturlig bygg- och brukssten för förädling. Användningen av natursten har ökat i synnerhet vid byggande av miljöer och övrigt offentligt byggande.

Användningen av grundvatten och konstgjord grundvattenbildning har ökat snabbt under de senaste årtiondena. År 1998 utgjordes omkring 3,5 miljoner finländares dricksvatten av grundvatten. Före utgången av år 2010 förutspås att andelen kommer att ha stigit till cirka 80 %. Fördelen med grundvatten jämfört med ytvatten är förutom att kvaliteten är bättre

även att det finns bättre möjligheter att skydda det mot föroreningar.

Stensubstans- och grundvattentillgångarna finns i samma geologiska grus- och bergbildningar. Konflikten mellan täkt av stenmaterial och skydd av grundvattnet har kraftigt tillspetsats under de senaste åren i synnerhet i områden med brist på grus och sand. Ett utnyttjande av stenmaterial- och grundvattentillgångarna är möjligt om det bygger på regionala planer för tillgångarna och av planerna framgår skydds- och uttagsbehoven, resursernas omfattning och kvalitet samt konsumtionen och konsumtionsbehovet.

De viktigaste lagarna med tanke på grundvattenskyddet och tåkten av stensubstans är marktäktslagen och vattenlagen. Vid planeringen av områdesanvändningen kan man beakta regleringen av uttaget enligt marktäktslagen och grundvattenskyddet enligt vattenlagen och på så sätt främja möjligheterna att uppnå målen för skyddet och användningen i enlighet med marktäktslagen och vattenlagen.

Torvtäkt med beaktande av naturens toleransförmåga

Av markarealen i Finland är nästan en tredjedel myrmark. De myrar som lämpar sig för torvtäkt beräknas omfatta totalt 1,4 miljoner hektar. Av torven går cirka 90 % till energiförsörjningen och cirka 5 % används som växttorv. År 1997 producerades 6,5 % av all förbrukad primärenergi med torv. Med den nuvarande förbrukningen varar torvtillgångarna i cirka 400 år. Där finns det emellertid betydande regionala variationer.

Torv används mest i mellersta, norra och östra Finland där användningen av stenkol skulle innebära långa transporter och byggandet av en naturgasledning är osannolik. Användningen av torv blir allt mångsidigare i takt med att ett nytänkande vinner insteg. I Finland sysselsätter torvindustrin 6000 personer och regionalt sett skapar torvproduktionen de facto en avsevärd mängd nya arbetsplatser.

Varje år tas 1000-2000 hektar myrar ur produktion, vilket ersätts med att nya myrar tas i bruk. Merparten av de myrar som inte längre utnyttjas blir åter myrar eller beskogas. Alternativt kan de också användas bl a för byggande av fågelsjöar samt för odling av energiskog eller rörflen.

Torvtäkt är en tillståndspliktig verksamhet. I områden som är känsliga med tanke på miljön har man begränsat antalet myrar där torv får utvinna. Cirka 800 000 hektar myrar är helt skyddade och dessutom 300 000 hektar av vildmarksmyrarna i Lappland. Torvtäkterna påverkar bl a myren och närings-, vatten- och värmeförsörjningen i jordmånen i den omgivande miljön samt även mångfalden i myrnaturen. Torvtäkten och i synnerhet användningen av torven för energibruk ger upphov till avsevärda utsläpp av växthusgaser. För att minimera utsläppen i vattendragen, den största belastande faktorn i samband med torvproduktionen, har torvindustrin på

1990-talet utvecklade metoder som medverkat till att belastningen på miljön i stor utsträckning har kunnat minskas.

Förutsättningarna för torvtäkt och konsekvenserna av den bör granskas utifrån en helhetssyn med beaktande av den övriga områdesanvändningen. Det centrala är att identifiera nuläget och framtidsutsikterna för torvproduktionen samt att sammanjämka produktions- och skyddsintressena.

Även användningen av de myrar som inte längre utnyttjas för torvtäkt bör uppmärksammas. Genom att i första hand ta i bruk för torvtäkt sådana myrar som redan är utdikade kan man undvika att utnyttja myrar i naturtillstånd. På detta sätt kan möjligheterna att bevara myraturens mångfald främjas och olägenheterna av torvtäkten för vattendragen minskas, eftersom behovet av uttorkning för de utdikade myrarnas del är mindre än för de outdikade, och belastningen på vattendragen blir i motsvarande mån mindre.

1.9 Förbindelsenät

Trafiksystemet skall utvecklas som en helhet

Utgångspunkten för utvecklingen av det riksomfattande trafiksystemet och av det riksomfattande trafikinätet som är en del av detta system är utvecklingen i samhället. Ett grundläggande krav för utvecklingen av regionerna och tätorterna är att trafiksystemet fungerar. Flyttningsrörelsen inom landet, näringslivets behov, transporter inom utrikeshandeln samt förändringar inom region- och samhällsstrukturen, miljö- och trafiksäkerhetsaspekter, utvecklingen inom informationstekniken samt förändringar i medborgarnas värderingar och rörlighet medverkar till att utvecklingen av trafiksystemet utsätts för en press från många olika håll.

Planeringen av trafiktjänsterna och infrastrukturen som anknyter till dem skall ske långsiktigt. Trafiksystemet bör utvecklas som en helhet som omfattar alla trafikformer och i ett sammanhang där de olika trafikslagen stöder varandra. Genom ett samarbete mellan olika trafikformer kan man åstadkomma fungerande rutter och transportkedjor. Om planeringen av alla trafikformer och områdesanvändningen sker samtidigt i synnerhet i de största stadsregionerna är det möjligt att uppnå ett trafiksystem som är miljövänligare och fungerar bättre än tidigare. Med tanke på en hållbar utveckling är det särskilt viktigt att trafikens tillväxt stävjas genom planering och utveckling av ersättande möjligheter till rörlighet. Man erbjuder konkurrenskraftiga alternativ till personbilstrafiken genom att höja kollektivtrafikens servicenivå och främja förutsättningarna för fotgängar- och cykeltrafik.

Kostnaderna och miljölägenheterna som trafiken ger upphov till bör minskas

All fordonstrafik innebär att naturtillgångar förbrukas och orsakar utsläpp i miljön. Målet för en verksamhet som syftar till en hållbar utveckling är att förbättra tätorternas samhällsstruktur och trafiksystemen så att behovet av rörlighet och transporter minskar och att trafiksäkerheten och möjligheterna att anlita miljövänliga trafikslag ökar.

Personbilstrafiken är oundviklig, men också dyr och förorenar miljön. Trafiken orsakar stora kostnader för såväl privathushåll och företag som den offentliga ekonomin. Kostnaderna uppstår till följd av anskaffning och underhåll av bilen samt inköp av bränsle till den, anläggande av vägar och

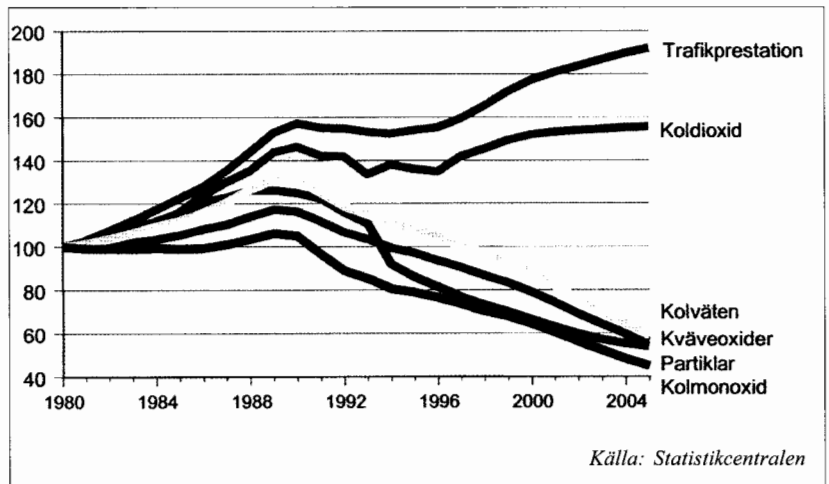


Bild 5. Utvecklingen och prognosen av utsläppen från vägtrafiken.

Tabell 1.
Trafikens andel av det totala utsläppet i Finland

Slag av utsläpp	Trafikens andel av utsläppet (%)
Koldioxid	20
Kväve oxider	60
Kolväten	60
Kolmonoxid	75
Svaveldioxid	20

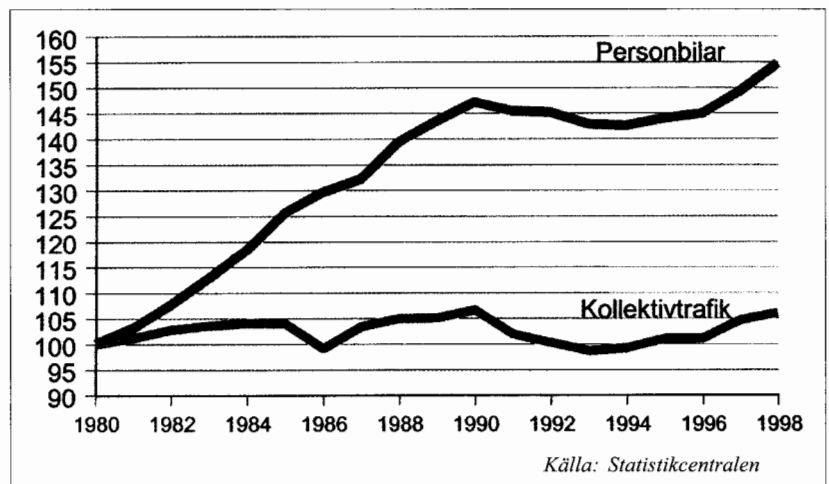


Bild 6. Utvecklingen av kollektiv- och personbilstrafiken (1986=100).

gator, ordnande av parkeringsplatser och avvärjande av miljöolägenheter. Förutom att ge upphov till byggnads- och underhållskostnader för infrastrukturen är trafiken mycket utrymmeskrävande, vilket kan anses vara befogat med tanke på en aktiv produktions- och affärsverksamhet. En bil som rör sig snabbt behöver många tiotals meter plats omkring sig och vid målet alltid en parkeringsplats.

Att delvis ersätta personbilstrafiken med kollektiva färdmedel ställer krav på ett fungerande kollektivtrafiksystem samt en trygg och kvalitativ miljö för kollektivtrafiken. Betydelsen av en helhetsplanering av kollektivtrafiksystemet poängteras i synnerhet i stadsregionerna och tätorterna. Möjligheterna att kombinera olika trafikformer förutsätter att vid planläggningen reserveras tillräckligt stora områden för utvecklingen av terminaler för person- och godstrafik och för verksamheten vid terminalerna.

Nätverken utvecklas med betoning på underhållet

I trafik- och transportnäten ingår vägar, banor för trafiken på räls, farleder, flygrutter, vatten-, naturgas- och oljeledningar, elledningar och datakommunikationsnät. Till ett nätverk hör också dess knutpunkter. De flesta nätverk och deras knutpunkter har en plats i den fysiska miljön och för dem behöver reserveras områden.

Behovet av att reservera områden för nätverken innefattar redan befintliga leder och deras knutpunkter samt eventuella nya nätverksbyggen. Planeringen av trafik-, transport- och förbindelsenäten är oupplösligt förenad med en planering av områdesanvändningen. Hela området eller ortens funktionella struktur påverkas av hur trafiknäten och knutpunkterna för trafiken är placerade och kvaliteten på dem.

Bosättningen och produktionsstrukturen kräver ett trafiknät som täcker hela landet. Eftersom trafikmängderna på grund av den spridda bebyggelsen är relativt små, blir underhållet av trafiklederna ett ekonomiskt problem. Tyngdpunkten när det gäller trafiklederna har förskjutits från att bygga nytt till att hålla lederna i skick och trygga den dagliga framkomligheten. Denna inriktning motiveras även med det faktum att för dagens och morgondagens trafik räcker i stort sett det befintliga trafiknätet, förutsatt att det hålls i skick. Samtidigt är det emellertid nödvändigt att kollektivtrafiken utvecklas och varutransporterna fördelas jämnt på olika trafikslag.

Riksomfattande och fungerande trafiknät

Genom att skapa goda förbindelser till Centraleuropa och Ryssland för-

stärks Finlands konkurrensförmåga och ställning som ett stödområde för den ekonomiska verksamhet som riktar sig till Ryssland. Viktiga helheter för utvecklingen av förbindelserna är den s k Nordens triangel, som EU godkänt som ett av sina viktigaste infrastrukturella trafikprojekt, vidare trafikkorridoren Helsingfors-Petersburg-Moskva, Via Baltica och det euroarktiska trafikområdet Barents. Utvecklingen av dessa trafikförbindelser har också en stor inverkan på region- och samhällsstrukturen på riksnivå.

Vägar och gator av betydelse på riksnivå är riksvägar, TEN-nätets vägar och Europavägar, landsvägar som leder till de officiella gränsövergångsställena, vägar och gator som leder till flygplatser för den tunga och den reguljära flygtrafiken liksom för militärluftfarten samt vägar och gator som leder till resecentra och godsterminaler av riksomfattande betydelse.

Banor av riksomfattande betydelse är huvudbannätets banor, banor som leder till alla officiella gränsövergångsställen, banor som leder till vinterhamnar, banor som leder till resecentra och godsterminaler av riksintresse, metrobanor i huvudstadsregionen och följande nya banförbindelser: banan till Helsingfors-Vanda flygplats (den s k Marjabanan) och utvidgningen av metron till Esbo samt den ginande järnvägen Kervo-Lahtis.

Till huvudbannätet hör de viktigaste banavsnitten för den internationella trafiken, banavsnitt som förenar landets delcentra samt banavsnitt som förenar de viktigaste landskaps- och stadscentrumen. Därtill bildar huvudbannätet enhetliga trafikleder till de hamnar som är av riksintresse och till de viktigaste gränsstationerna.

Utsträckandet av snabbtrafik på en del av bannätverket har stor betydelse för järnvägstrafikens konkurrenskraft och för en balanserad utveckling av landet.

Finlands hamnkapacitet är splittrad. Enligt statistiken har Finland sammanlagt cirka 60 handels- och industrihamnar och lastningsplatser. Förutom hamnarna vid kusten finns det också i Saimens vattenområde viktiga hamnar för godstransporter. Vinterhamnar hålls öppna hela vintern.

Hamnar och vattenleder av riksintresse är alla hamnar som är i bruk året som, s k vinterhamnar, huvudfarlederna för handelssjöfarten och andra farleder för handelssjöfarten. Den planerade Nordsjö (Vuosaari) hamnen är också av riksomfattande betydelse. Bibehållandet av trafikförbindelsen mellan Saimen och Finska viken är viktigt med tanke på utvecklingen av såväl transporterna som turismen.

I Finland driver Luftfartsverket för tillfället 25 flygplatser, av vilka 18 används av den civila luftfarten, 4 är civila militärflygplatser och 3 militärflygplatser. Finland har dessutom ytterligare två flygplatser med reguljär trafik och två flygplatser på vilka lätt linjetrafik är möjlig. Sammanlagt

finns det omkring 50 mindre flygfält. Vid områdesplaneringen bör man också beakta flygtrafikens behov av reservlandningsplatser.

Till flygplatser och flygtrafiksystem av riksomfattande betydelse räknas alla flygplatser och flygtrafiksystem som är avsedda för den tunga och den reguljära flygtrafiken, inkluderat den militära luftfarten.

Datakommunikationsnät av riksintresse är i synnerhet distributionsnäten för de riksomfattande massmedierna samt telenäten. Hit räknas också flygplatsernas och militärflygets flygtrafiksystem som är avsedda för den tunga och den reguljära flygtrafiken, säkerhets- och trafikledningssystemen som är utformade med tanke på de farleder som används av handels- och militärsjöfarten, meteorologiska och hydrologiska mätsystem samt försvarets och gränsbevakningens datakommunikationssystem.

1.10 Energiförsörjning och särskilda funktioner

Inbesparingar möjliga i samband med produktion och överföring av energi

För att trygga förutsättningarna för energiförsörjning behövs områden för såväl produktionsanläggningar som energinät.

Stamnätet i Finland utgör den centrala delen av det riksomfattande elsystemet. Nätet för elöverföringen består av högspänningsledningar och elstationer. Det kraftledningsområde som kraftledningen kräver bildas av en kraftledningsgata och randområdena på båda sidor om den.

Överföringsnätets brukstid är lång, och efter en grundlig renovering håller det minst 50 år. De kraftledningar och kraftledningslinjer som finns i dag kommer att kunna användas långt in på 2000-talet. Genom att förbättra de nuvarande ledningarna kommer man inte att kunna få till stånd någon större ökning i överföringskapaciteten om inte spänningsnivån samtidigt ändras. I regel är en ökning av överföringskapaciteten möjlig endast genom byggande av nya kraftledningar. De nya ledningarna kan byggas så att de följer samma ledningsgata som de befintliga ledningarna, vilket innebär att den befintliga ledningsgatan måste breddas. I framtiden kommer det i en och samma ledningsgata att finnas allt fler kraftledningar, vilket leder till att gatorna lokalt kan bli bredare. I vissa fall erbjuder detta emellertid en möjlighet att undvika byggande av helt nya ledningsgator.

En decentraliserad elproduktion nära konsumenten minskar behovet av att ta i bruk mark till nya kraftledningar. Ju kortare avståndet är mellan elkonsumenten och den plats där elen produceras, desto färre högspänningsledningar behövs för överföringen av el från ett ställe till ett annat. Industrins mottryckskraftverk, samhällenas kraftvärmeverk och andra anläggningar för en decentraliserad elproduktion kräver färre nya hög-

spänningsledningar, eftersom elkonsumenterna i regel finns nära dessa produktionsanläggningar.

Den tillskottseffekt av kondensat som behövs lönar det sig bäst att producera vid de stora kraftverksenheter. Vid anläggningar för naturgas och kolkraft är storleken på enheterna i dagens läge vanligen 400-600 MW beroende på vilket bränsle som används och tillgänglig teknologi. Placeringen av dessa anläggningar avgör vilka nya överföringsledningar som behövs. Om anläggningarna placeras i närheten av nuvarande stora kraftverk kan man bli tvungen att bygga förutom den anslutningsledning som behövs rentav upp till hundratals kilometer högspänningsledning för att kunna garantera en problemfri elöverföring från producent till konsument.

När mängden el som skall överföras och överföringssträckan ökar måste antingen antalet kraftledningar eller överföringsspänningen utökas. Båda alternativen innebär i regel att områdesanvändningen ökar: en ökning av överföringsspänningen leder till större ledningsområden och ett större antal kraftledningar till fler ledningsgator. Det är också möjligt att på samma ledningsstolpe placera flera elektriska kretsar. På detta sätt kan man spara in på bredden av kraftledningsområdet, medan stolparna blir högre än de vanliga kraftledningsstolparna.

Vindkraftverken bör anpassas till miljön

Vindkraften är ett miljövänligt sätt att producera el och ger inte upphov till några utsläpp. De största olägenheterna i samband med vindkraften är dess visuella effekt på miljön och olägenheterna för närmiljön orsakade av buller.

Vindkraftverkens storlek har ökat kraftigt under de senaste årtiondena. I dag byggs anläggningar på högst 600 kW och 1 MW vilkas torn når upp till 40-60 meter och diametern på rotorn ligger på 40-50 meter. För att anläggningarna inte skall skymma varandra bör de placeras på 120-300 meters avstånd från varandra. Markområdet i en vindpark kan användas också för andra ändamål, eftersom grunden för ett vindkraftverk kräver en yta på bara cirka 5 meter i diameter. Vidare behövs en vägförbindelse med tanke på underhållet och en kraftledning för elöverföringen.

Anläggningarna bör placeras på så blåsiga ställen som möjligt för att hålla kostnaderna för elproduktionen på en förmånlig nivå. Möjliga platser i Finland är havsstranden, fjällområdena i Lappland, havsområden för omfattande havsvindparker i grupper om 10-100 enheter samt i inlandet på höjder som kanske ligger högre än det omgivande landskapet, stranden av stora sjöar eller vidsträckta åkerfält.

Hur synligt vindkraftverket är beror på vädret och formationer i terrängen. Anläggningar vid kusten är i en skogbevuxen terräng inte synliga

mer än några kilometer inåt landet, men vid god sikt kan man ute till havs urskilja dem på mer än tio kilometers håll. Olägenheterna i form av buller är störst vid svaga vindar. Om det blåser mer än 8 m/sek drunknar bullret från vindkraftverket i bakgrundsljuden från naturen. Bullret kan höras inom en radie på under en kilometer från vindkraftverket och riktvärdena för buller underskrids i regel vid cirka 300 meter från anläggningen. Vindkraftverken orsakar i någon mån fågeldöd.

Naturgas- och oljeledningar för framtida behov

I slutet av 1997 hade Finland 898 kilometer ledningar för överföring av naturgas. Naturgasnätet omfattar vanligen bara en ledning, men om överföringsbehovet ökar kan en ny linje byggas parallellt med den gamla. För tillfället byggs en parallellledning från Imatra till Kouvola.

Mellan Finland och Sverige har planerats en gasledning som skulle gå på havsbotten från Nystad till Gävle. Byggandet av ledningen beror framför allt på hur Sverige kommer att förhålla sig till import av naturgas.

Om naturgas kommer att överföras från Ryssland via Finland till Centraleuropa, är Ylämaa-Nystad-Gävle ett alternativ för dragningen av ledningen. Enligt ett annat förslag skulle ledningen genom Finland fortsätta från Hangö under havsytan till Tyskland. En tredje möjlighet är att ledningen inte alls går genom Finland utan dras längs havsbotten hela vägen från Karelska näset till Tyskland. North Transgas Oy utreder alla tre alternativen.

I oktober 1998 färdigställdes inom ramen för EU-programmet Trans-European Energy Network en utredning som gjorts av energibolagen i Finland, Sverige och Danmark om ett nordiskt naturgasnät, vars första etapp kunde vara klar tidigast år 2005. Detta nät kunde omfatta gasledningarna under havsytan mellan Helsingfors och Tallinn, Hangö och Norrköping samt Nystad och Gävle.

Finnish Barents Group har utrett möjligheten att leda naturgas från Barents hav genom Finland till Europa. I Barents hav finns enorma gas-tillgångar, som i framtiden kommer att utnyttjas i Europa. Ryssland anser att gasledningen trots allt skall dras genom Karelska republiken till Viborg. Det är inte omöjligt att en gren av ledningen skulle kunna dras till Finland från Petroskoi till trakten av Joensuu.

På uppdrag av kraftbolagen vid västkusten har normmännen undersökt möjligheterna att dra en gasledning från gasfälten i Nordsjön genom Sverige till Vasa. I Vasa skulle ledningen förgrena sig mot söder och norr längs Bottniska vikens kuster.

Fortum Ab har aktivt undersökt dragningen av en råoljeledning över Karelska näset, Ylämaa och Anjalankoski till produktionsanläggningarna i Borgå. Råoljeledningen har beräknats ha en kapacitet på 10-15 miljoner

ton per år. Av denna mängd skulle årligen 2,5 miljoner ton förädlas i Borgå och återstoden skulle lastas där för att skeppas till tredje land. För projektet har redan utarbetats ett program för bedömningen av miljökonsekvenserna. Den del av ledningen som går genom Finland skulle ha en längd av 170 kilometer.

Även om det är stora osäkerhetsfaktorer förknippade med byggandet av såväl gas- som oljeledningar, är det trots allt nödvändigt att beakta dem inom områdesanvändningen, eftersom det är fråga om projekt som till sin omfattning och sina konsekvenser är av ytterst stor betydelse.

Försvarets och gränsbevakningens behov av mark

Försvarets och gränsbevakningens behov av mark bör tillgodoses. Vid planeringen av områdesanvändningen bör man reservera mark för försvarets och gränsbevakningens behov för att möjliggöra deras funktioner och utvecklingen av dessa funktioner samt trygga verksamhetsbetingelserna i samband med detta. Aktiviteten i vissa av de områden som används av försvaret och gränsbevakningen medför olägenheter i form av buller, fara eller har andra konsekvenser som förutsätter en samordning av planeringen med områdesanvändningen i närområdena.

1.11 Helsingforsregionen¹⁵

Bättre boendeförutsättningar

Frågorna i Helsingforsregionen är i en klass för sig och har det största sambandet med förutsättningarna för utvecklingen i hela landet, även om det i Finland också finns andra expanderande centra. Helsingforsregionen står i täten när det gäller internationaliseringen av Finland, den nya teknologin, produktionen samt forskningen och utbildningen.

Befolkningen i huvudstadsregionen uppgick i början av 1999 till omkring 934 000 invånare. Detta är närmare en femtedel av hela landets befolkning. Den snabba befolkningstillväxten i huvudstadsregionen torde fortsätta men i ett långsamt avtagande tempo fram till år 2020. Då kommer regionen sannolikt att ha omkring 1,1 miljoner invånare. Av tillväxten beror en tredjedel på nativiteten hos den nuvarande befolkningen och två tredjedelar på flyttningsrörelsen.

I dag har regionen en våningsyta på cirka 37 miljoner kvadratmeter. Utmärkande för huvudstadsregionen är boendet i förorter: hälften av invånarna i regionen bor i förorter. Typiskt är också att många bor i flervåningshus. Av bostäderna är 75 % belägna i flervåningshus, medan siffran för det övriga landet är 43 %.

¹⁵ Med Helsingforsregionen avses i detta sammanhang huvudstadsregionen och det område som bildas av dess randkommuner.

Kvadratmeterpriserna för gamla bostäder i regionen var 1998 i genomsnitt 77 % högre än i resten av landet. Efter det har priserna ytterligare stigit kraftigt. Samma år var hyrorna för fritt finansierade bostäder 50 % högre än i övriga landet. Även hyrorna har stigit drastiskt under det senaste året.

I huvudstadsregionen råder bostadsbrist. Svårigheterna att hitta en bostad och problemen i samband med höjningen av priserna på bostäder och affärsfastigheter är i stor utsträckning en följd av obalansen mellan utbud och efterfrågan. Den beräknade befolkningstillväxten och ökningen av boendeytan skulle kräva att det i regionen byggdes bostäder omfattande en våningsyta på 16 miljoner kvadratmeter före utgången av 2020.

Större delen av de uppskattade behoven av nybyggnation tillgodoses genom områdesreserveringarna i de nuvarande stadsplanerna. Enligt de gällande stadsplanerna för huvudstadsregionen finns det möjligheter att bygga bostäder omfattande en våningsyta på 5,8 miljoner kvadratmeter, av vilket tre fjärdedelar reserverats för småhus. I de stadsplaner som är under arbete finns ytterligare reserveringar för byggande av bostäder omfattande en våningsyta på omkring 1,4 miljoner kvadratmeter.

Till nyckelfrågorna hör större enhetlighet och fungerande kollektivtrafik

För att kunna tillgodose befolkningens och näringslivets krav på ytterligare byggande är det nödvändigt att skapa en enhetligare samhällsstruktur i huvudstadsregionen. Detta är ändamålsenligt även med tanke på en förbättring av miljön och den regionala ekonomin. Genom ett byggande som kompletterar det befintliga byggnadsbeståndet kan man minimera de olägenheter som orsakats av tillväxten och som utgör ett hot mot människans trivsel, hälsa och miljö. En markanvändning som syftar till homogenitet skapar möjligheter att höja servicenivån inom kollektivtrafiken och bevara de privata och de offentliga tjänsterna i bostadsområdena. En enhetlig samhällsstruktur främjar också den kommunala ekonomin, eftersom behovet av tunga investeringar minskar och de befintliga strukturerna utnyttjas effektivare.

Om vissa markanvändningsprojekt av större betydelse stoppas innebär det på lång sikt ett hot mot huvudstadsregionen vars behov av bostäder och lokaler inte kan tillgodoses i tillräcklig utsträckning. I synnerhet förhållandet av lösningar för metron i väster och Malms flygplats förhindrar eller inverkar menligt på utvecklingen av sådana planeringsobjekt som är väsentliga för närområdena och hela huvudstadsregionen. För att trygga olje- och bränsleförsörjningen i huvudstadsregionen är viktigt att fastställa var den nya oljehamnen skall byggas. Hamnen kommer att

behövas när oljehamnsområdet Degerö i Helsingfors enligt genomförandepLANEN för stadens generalplan blir bostadsområde efter att arrendetiden gått ut år 2010.

Av tradition föreställer man sig att på landsbygden och på glesbebyggda områden är arbetsresorna längre än i stadsregionerna. Situationen är emellertid den rakt motsatta. De avgjort längsta arbetsresorna görs i landets största stadsregioner. Detta beror på att samhällsstrukturen är splittrad och att invånarna i grannkommunerna arbetar och utträtt sina ärenden i staden. I Helsingforsregionen har antalet personbilar och fordonstrafiken ökat liksom även byggandet i synnerhet i regionens ytterområden.

Invånarna i huvudstadsregionen gör dagligen omkring 2,6 miljoner resor. En fjärdedel av dessa görs till fots eller med cykel. Tack vare en trafikpolitik som gynnar kollektivtrafiken är dennas andel fortfarande hög, men den går kontinuerligt nedåt. Kollektivtrafikens andel av resorna med fordon i regionen har sjunkit från 66 % till 39 % mellan 1966 och 1995. Snabbast har trafikmängderna vuxit i Esbo och Vanda. På dessa orter görs bara en fjärdedel av resorna med kollektiva färdmedel.

Fordonstrafiken har en betydande inverkan på miljöns kvalitet i centrumen och i bostadsområdena. De största olägenheterna med trafiken är dess behov av utrymme för trafikområden, utsläppen från trafiken och trafikbullret. För att minska olägenheterna krävs att ett nätverk av serviceinriktade regioncentraler byggs upp samtidigt som man genom att skapa en homogen samhällsstruktur gör det möjligt att inrätta offentliga och privata närtjänster och ordna kollektivtrafiken på ett ekonomiskt sätt.

Tillväxten av befolkningsmängden i Helsingforsregionen och bemästrandet av miljöolägenheterna förutsätter en utveckling av kollektivtrafiken och framför allt av den spårbundna trafiken. I den senaste tidens planering av regionen har man utgått från att ny bebyggelse skall placeras i närheten av huvudlederna för kollektivtrafiken och i synnerhet nära den spårbundna trafiken.

I huvudstadsregionen finns det bara några få skogs-, myr- och bergsområden kvar i naturtillstånd. Skogarna är oftast parkskogar som fungerar som rekreationsområden. Med tanke på mångfalden i naturen i huvudstadsregionen är de planlagda grönområdena viktiga.

1.12 Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer

Vissa vidsträckta områdeshelheter i vårt land har speciella naturvärden och kulturella särdrag som för att bevaras kräver ett insiktsfullt beaktande. Av de områdeshelheter som har en särskild betydelse som naturmil-

jöer och kulturmiljöer är Skärgårdshavet, landhöjningskusten, fjällområdena i Lappland och vattendragen kring Vuoksen de viktigaste. Inom vissa av dessa områdeshelheter har tidigare uppställts riksomfattande mål för områdesanvändningen och dessa mål styr regionplaneringen.

Skärgårdshavet

Skärgårdshavet tillsammans med Åland är den största öbildningen i världen i vilken ingår över hälften av öarna längs Finlands kuster. I skärgårdsnaturen i området kan man urskilja olika zoner an efter som fastlandskusten övergår i öppet hav: ofta indelas området i en inlandsskärgård, en inre skärgård och en yttre skärgård. Mellan dem kan emellertid tydligt iakttas olika övergångszoner och ett flertal särskilda mindre områden.

Skärgårdshavets kultur, samhällen och näringar har under århundradenas gång genomgått ständiga förändringar. Mången utveckling har först varit koncentrerad till inlandsskärgården för att sedan sprida sig mot den yttre skärgården. Av stor betydelse för skärgårdens utveckling har varit den successiva förbättringen av trafikförbindelserna och skärgårdsnäringsarnas livskraft i förhållande till utvecklingen av näringsstrukturen i det övriga Finland. Viktiga frågor under de senaste årtiondena har gällt miljön och anpassningen av naturskyddet till skärgårdsnäringsarna.

I samband med ett flertal undersökningar och utvecklingsprojekt har man sökt nya näringar som kan fungera vid sidan om de gamla. Den unika skärgårdsnaturen och skönheten i bysamhällena innebär möjligheter för turistnäringarna, men all verksamhet bör genom omsorgsfull planering anpassas till de känsliga naturförhållandena.

Landhöjningskusten

Kusterna vid Kvarken och Bottniska viken bildar ett nationellt och internationellt sett enastående område med en kontinuerlig landhöjning. Områdets kuster och skärgård bör särskilt beaktas, eftersom det är fråga om ett ungt landskap som är småskaligt och sårbart och genomgår en ständig förändring. Levnadsförhållandena för hela växt- och djurriket, i synnerhet för fåglar och fiskar, förändras oavbrutet i takt med landhöjningen. Särskilt vid åmynningarna uppstår områden i förändring, där man i samband med områdesanvändningen särskilt bör uppmärksamma särdragen i landskapet och frågor som gäller naturhushållning.

Landhöjningen kan ha oväntade konsekvenser för människans verksamhet och bosättning. Områdesanvändningen måste planeras i exceptionella förhållanden, eftersom strandlinjen som har en stor betydelse för samhällena förändras och verksamheten på den måste flyttas. I regel planeras områdesanvändningen för många årtionden framåt, men på land-

höjningskusten kan bosättningen och landskapet förändras avsevärt redan på ett par årtionden.

Vid landshöjningskusten är det verkligen nödvändigt att vara särskilt noggrann när man utreder de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av landhöjningen. I placeringen av byggandet bör man säkra att spåren av den utveckling av naturen som är karakteristisk för landhöjningskusten förblir synliga och att sådana områden bevaras som tryggar mångfalden i naturen och uttrycker den tidsmässiga skiktningen. Likaså bör man bevara den tidsmässiga skiktningen i en kulturmiljö som anpassat sig till utvecklingen i naturen.

Fjällområdena i Lappland

Fjällområdena i Lappland är glest bebyggda, geologiskt sett storslagna med naturförhållanden som utmärks av känsliga områden med vidsträckt ödemarker. Fjällområdena utgör en väsentlig del av den internationella bilden av Finland. I nästan alla beskrivningar som omfattar hela Finland presenteras det nordliga fjällområdet som ett unikt nordligt område som påverkar finländarnas och hela folkets identitet.

Numera representerar Lapplands fjällområden även det nordligaste området i hela Europeiska unionen, ett kallt och särpräglat område som ofta upplevs som exotiskt. Det väsentliga är emellertid att en del av fjällområdena är samernas hembygd och alltså ett område för samernas traditionella näringar och kultur.

Fjällområdena i Lappland är förutom ett område där de traditionella näringarna utövas, även ett område som kan erbjuda talrika möjligheter till turism och semesterfirande. Naturen i området är emellertid känslig. I området finns sällsynta naturtyper som bör skyddas och dess ekosystem omfattar få arter och är sårbart.

Områdesanvändningen i Lapplands fjällområden kan utsättas för en press till förändring på grund av bl a gruvdrift, turism och vindkraftverk. Nya funktioner bör anpassas till de känsliga naturförhållandena. Samtidigt bör man beakta den samiska kulturens historia och förutsättningar att utvecklas, bevarandet av de särpräglade by- och kulturmiljöerna samt de fortsatta förutsättningarna för renskötsel.

Vattendragen kring Vuoksen

Vattendragen kring Vuoksen är ett område som omfattar ett vattendrag, en inre skärgård och ett bosättningsområde som sett ur ett globalt perspektiv är mycket unikt. I Finlands historia har Saimen en alldeles egen viktig kulturell betydelse. Utvecklingen av vattendragen och näringslivet, transportlederna och samhällsbildningen i den omgivande regionen spelar en

viktig roll i landets historia och i utformningen av den kulturella identiteten. Som naturområde är regionen känslig och vacker och erbjuder lockande möjligheter till rekreation, semester och som turistmål.

Den starka dragningskraft som naturen i området och transportlederna i vattendragen utövar bör utnyttjas för att stärka utvecklingen av området. Samtidigt bör man emellertid upprätthålla naturens toleransförmåga, bevara landskapens skönhet och överlevnadsmöjligheterna för de utrotningshotade arterna, såsom saimenvikaren.

2 Utgångspunkter för målen

2.1 Rättslig grund för målen

De riksomfattande målen för områdesanvändningen kan enligt 22 § markanvändnings- och bygglagen gälla ärenden som

- med tanke på regionstrukturen, områdesanvändningen eller trafik- eller energinätet är av internationell betydelse eller av betydelse för ett större område än ett landskap,
- har en betydande inverkan på det nationella kultur- och naturarvet, eller
- har en nationellt betydande inverkan på den ekologiska hållbarheten, regionstrukturens ekonomi eller möjligheterna att undvika betydande miljöolägenheter.

Enligt denna paragraf har målen definierats för ärenden som är av internationell eller nationell betydelse.

Vid bedömningen av den internationella betydelsen har man uppmärksammat frågor som gäller gränsöverskridande områdesanvändning och regionstruktur samt globala miljöproblem vilkas lösning kan påverkas med hjälp av områdesanvändningen. Av internationell betydelse är också de avgöranden som gäller områdesanvändningen och som har konsekvenser för verkställandet av EU:s bestämmelser eller internationella överenskommelser.

Vid bedömningen av den riksomfattande betydelsen har man uppmärksammat sådana frågor om utvecklingen av regionstrukturen och områdesanvändningen som gäller hela landet eller överskrider landskapsgränserna. Vanligen sträcker sig de lösningar som är förknippade med utvecklingen av regionstrukturen, trafiknäten eller andra nätverk längre än till enbart en landskapsregion. Samhällsstrukturen och kvaliteten på livsmiljön är om man ser till hela landet viktiga frågor för områdesanvändningen. Dessa frågor har en avsevärd inverkan på den ekologiska hållbarheten och möjligheterna att undvika betydande miljöolägenheter.

Områdesanvändningen påverkar i stor utsträckning det nationella kultur- och miljöarvet samt naturtillgångarna. Beslut har redan fattats om de viktigaste naturskyddsprogrammen för tryggheten av det nationella naturarvet. Med planläggningen kan man emellertid främja möjligheterna att trygga sådan naturvärden som inte tagits upp i naturskyddsprogrammen. De viktigaste områdena med tanke på kultur- och naturarvet är nationallandskapen samt landskapshelheter och kulturmiljöer av riksomfattande betydelse.

2.2 Målen i relation till annan lagstiftning

Markanvändnings- och bygglagen är en del av styrsystemet för miljöanvändningen. Detta styrsystem omfattar många andra lagar som styr användningen av miljö. De viktigaste lagarna med tanke på de riksomfattande målen för områdesanvändningen är naturskyddslagen, skogslagen, vattenlagen, marktäktslagen, byggnadsskyddslagen, lagen om fornminnen och miljöskyddslagen. I dessa lagar liksom i andra målsättningar regleras även skyddet för det aktuella området och ovillkorliga gränser för förändringar av miljön ställs upp. Skyddet av miljön sköts i första hand enligt kraven i särskilda lagar och på det sätt som föreskrivs i dem.

För planeringen av områdesanvändningen har i markanvändnings- och bygglagen fastställts mål som i större utsträckning än speciallagarna tar sikte på helheten. Enligt lagens 5 § är målet för områdesplaneringen bli a bevarande av naturens mångfald och andra naturvärden, värnande om kulturvärden, miljövård och förhindrande av miljöolägenheter samt en sparsam användning av naturresurserna. De riksomfattande målen för områdesanvändningen skall stödja och främja uppnåendet av de mål för planeringen av områdesanvändningen som definierats i lagen. Främjandet av de tidigare nämnda miljömålsättningarna omfattas således också av de riksomfattande målen för områdesanvändningen.

Trots att de egentliga uppgifterna som anknyter till skyddet sköts med stöd av speciallagar, bör målen för genomförandet av skyddet främjas och stödjas även genom områdesanvändningen och planeringen av den. Planeringen av områdesanvändningen är till sin natur en helhetsinriktad verksamhet som sammanjämnar olika intressen och i samband med detta identifieras funktionella behov som sedan anpassas till miljöns krav. På detta sätt främjar man möjligheterna att i tillräcklig utsträckning granska de miljömässiga aspekterna och beakta dem i ett tidigt skede i planeringen av områdesanvändningen innan man fattar beslut om enskilda projekt och iakttar förfaranden i speciallagarna.

Med de riksomfattande målen för områdesanvändningen skapas inte styrmedel som överlappar styrningen i speciallagarna. Av detta följer att målen inte upprepar sådana begränsningar som beror på speciallagarna.

2.3 Avgränsning av målen

De riksomfattande målen för områdesanvändningen har uppställts endast för sådana ärenden av riksomfattande betydelse som kan påverkas med det styrsystem som avses i markanvändnings- och bygglagen. Målen avgränsas således i enlighet med lagens tillämpningsområde till frågor som gäller planering, byggande och användning av områden.

Målen tar inte upp region-, energi- eller trafikpolitiska frågor, inte heller träffas för målen del några ekonomiska avgöranden. Det finns emellertid inte något entydigt svar på frågan var den exakta gränsen skall dras, eftersom all mänsklig verksamhet kräver mark och andra verksamhetsbetingelser som anknyter till områdesanvändningen.

Syftet med de riksomfattande målen för områdesanvändningen är när det gäller vissa projekt av riksomfattande betydelse att reservera mark för deras behov, men inte i övrigt ta ställning till projektens genomförande. Genom att individualisera vissa projekt av riksintresse kan man försäkra sig om att exempelvis enskilda kommuner i sin verksamhet inte förhindrar eller försvårar möjligheterna att bygga sådana förbindelsenät eller nätverk för andra grundläggande strukturer som sträcker sig över flera kommun- eller landskapsregioner. Projekt av detta slag som individualiseras i målsättningen fyller ett kommunikationsbehov eller något annat behov av riksomfattande intresse, men tidtabellen och sättet för genomförandet eller genomförandet överhuvudtaget kan fortfarande lämnas öppna. Enligt planerna skall målens aktualitet i detta avseende granskas senast efter fem år.

Strävan är att de olika sektorerna inom samhällspolitiken skall stödja varandra. Detta har man försökt uppnå med hjälp av en beredning på bred bas av målen för områdesanvändningen och genom växelverkan. Vid beredningen av målen har de viktigaste målen för områdesanvändningen inom olika sektorer av statsförvaltningen sammanjämkats till en riksomfattande syn på områdesanvändningen.

2.4 Målen betydelse vid verkställandet av internationella överenskommelser

Trots att besluten om områdesanvändningen helt och hållet fattas på nationell nivå, påverkas beslutsgången förutom av den nationella målsättningen även av internationella överenskommelser. Finland har anslutit sig till ett flertal internationella överenskommelser och för att uppfylla förpliktelseerna i överenskommelserna krävs ett tillämpande även de medel som områdesanvändningen erbjuder.

Syftet med FN:s ramkonvention om klimatförändring (FördrS 61/1994) är att atmosfärens koncentration av växthusgaser stabiliseras på en säker nivå. I Kyotoprotokollet som anknyter till klimatkonventionen förbinder sig industriländerna att minska utsläppen av växthusgaser enligt protokollet så att totalmängden minskar under åtagandeperioden 2008-2012 med minst 5 % från 1990 års nivå. Enligt EU:s interna fördelning skall Finland före utgången av 2010 stabilisera sina utsläpp av växthusgaser till 1990 års nivå.

Det väsentliga vid uppställandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen är att i ett land som Finland har region- och samhällsstrukturen en avgörande betydelse för bemätrandet av klimatförändringen. Vid sidan av utsläppen från industrin är de största utsläppskällorna uppvärmningen av byggnader och trafiken, som båda kan påverkas med lösningar inom områdesanvändningen. När målen ställs upp strävar man efter att åstadkomma en effektiv användning av energin, energisparande och en utökad användning av förnybara energikällor, vilket för sin del fördröjer klimatförändringen.

Syftet med konventionen om den biologiska mångfalden (FördrS 78/1994) är att bevara ekosystemens och djur- och växtarternas biologiska mångfald samt hållbart nyttja dess beståndsdelar och rättvist fördela den nytta som uppstår vid utnyttjandet av de genetiska resurserna. Enligt konventionen bör mångfalden integreras i sektoriella och tvärspektoriella planer och verksamhetsprinciper. Konventionen utvidgar skyddet till att omfatta områden även utanför det traditionella skyddet.

Syftet med de riksomfattande målen för områdesanvändningen är att betona den biologiska mångfalden som en del av en sådan planering av områdesanvändningen som utifrån en helhetsbetonad aspekt sammanjämkar olika behov inom områdesanvändningen. Det är viktigt att ge akt på att det finns tillräckligt med grönområden och variationsrika naturmiljöer med tanke på utvecklingen av samhällena, att beakta de ekologiska korridorernas behov och bevarandet av ekologiskt viktiga och enhetliga områden i osplittrat tillstånd.

Finland åläggs förpliktelser på grundval av tre internationella överenskommelser om skyddet av kulturmiljön. Syftet med konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987) är att upprätta ett enhetligt och effektivt system för skydd av kultur- och naturarv av särskilt stort universellt värde. Konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa (FördrS 10/1992) förutsätter att parterna i konventionen vidtar åtgärder i syfte att skydda byggnadskulturarvet. Byggnadskulturarvet omfattar alla byggnader och konstruktioner samt staden och grupper av byggnader på landsbygden som historiskt, arkeologiskt, konstnärligt, vetenskapligt, samhälleligt eller tekniskt sett är av betydande intresse. Syftet med den europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska arvet (FördrS 26/1995) är att skydda det arkeologiska arvet som en källa för de europeiska ländernas kollektiva minne och som ett redskap för historiska och vetenskapliga studier. Parterna i konventionen förbinder sig att iaktta strävan att sammanjämkar arkeologiska behov och behoven inom planeringen av områdesanvändningen.

Planeringen av områdesanvändningen är i en avgörande ställning när dessa konventioner skall verkställas. Inom de riksomfattande målen för områdesanvändningen har man för avsikt att som utgångspunkt för

områdesanvändningen anta de internationella överenskommelserna och rent generellt bevarandet av de värden av riksintresse som ingår i kulturarvet. I samband med målen framhålls betydelsen av de värden som ingår i kulturarvet och beaktandet av dessa värden som ett stöd för regionernas identitet och dragningskraft och för utvecklingen av turismen i regionen.

2.5 Målens anknytning till riktlinjerna för den regionala planeringen och den regionala utvecklingen i Europa

Som medlem i EU har Finland godkänt riktlinjerna för den regionala och utvecklingsplaneringen i europeiskt perspektiv (European Spatial Development Perspective, ESDP). Riktlinjerna är inte bindande för medlemsländerna, men är till sin karaktär gemensamt godkända principer för den regionala planeringen. I samband med godkännandet av riktlinjerna för ESDP betonade Finland att i enlighet med subsidiaritetsprincipen träffas de slutliga avgörandena om den regionala planeringen inom ramen för medlemsländernas planerings- och förvaltningssystem.

ESDP-dokumentet är ett viktigt steg inom EU:s regionala planerings-samarbete. Diskussionen om riktlinjerna har ökat det gränsöverskridande samarbetet mellan olika medlemsländer i frågor som gäller regional planering. ESDP-processen har därtill möjliggjort en gemensam debatt om inverkan av åtgärderna inom olika sektorer på den regionala planeringen.

Med riktlinjerna har man jämsides med de ekonomiska frågorna inlemmat målen för bevarandet av kulturarvet och naturmiljön i diskussionen om den europeiska regionala planeringen. Riktlinjerna har indelats i följande tre huvudgrupper:

- skapandet av ett flerkärnigt och balanserat stadssystem och förnyandet av sambandet mellan stad och landsbygd,
- säkerställandet av en jämlik tillgång till infrastruktur och kunskap samt
- en hållbar utveckling, ändamålsenlig vård och skydd av natur- och kulturarvet.

I bakgrundsmaterialet till ESDP-dokumentet har ytterligare framhållits de extrema förhållandena i de nordliga medlemsländerna, dvs de arktiska klimatförhållandena, en ytterst sårbar natur, det perifera läget med tanke på marknaderna i Centraleuropa samt den glesta bebyggelsen.

Den flerkärniga regionstrukturen och regionutvecklingen som nämns i riktlinjerna för ESDP framhäver betydelsen av en balanserad samhällsstruktur och behovet av samarbete mellan städerna. Riktlinjerna lyfter fram skuggsidorna med splittringen av samhällsstrukturen och poängte-rar betydelsen av en omsorgsfull lokaliserings- och byggnadspolitik. Det viktiga i detta sammanhang anses vara en intensifiering av samarbetet mellan städerna och de omgivande kommunerna.

För infrastrukturens del har trafikarrangemangen en central inverkan på region- och samhällsstrukturen och på den övriga områdesanvändningen. ESDP utgår bl a från att en fungerande trafik och tillfredsställande möjligheter att utnyttja datakommunikation är viktiga förutsättningar för utvecklingen av EU:s ytterområden. I riktlinjerna för ESDP betonas olägenheterna med en ökande trafik och att man med en rationell planering kan bidra till att trafikbehovet minskar. Utnyttjandet av den befintliga infrastrukturen bör bli effektivare genom att transportkedjor upprättas mellan olika transportslag. Järnvägar och vattentrafikleder bör anlitas i större utsträckning inom godstrafiken. En bättre samordning än i dag även inom den regionala planeringen och trafikplaneringen anses vara viktig.

I riktlinjerna för ESDP konstateras att på lokal och regional nivå kan den regionala planeringen ha en viktig uppgift att fylla vid bevarandet av den biologiska mångfalden. Det har också framhållits att naturens och kulturarvets betydelse som en grund för den ekonomiska utvecklingen håller på att öka. Som exempel anges de möjligheter som den miljövänliga turismen erbjuder. Med tanke på värnandet om kulturlandskapet och skyddet av miljömässigt känsliga områden anses det vara viktigt att utarbeta samordnade strategier för den regionala planeringen.

Samhällsutvecklingen i Finland och de problem och möjligheter som är förknippade med den följer i stor utsträckning samma mönster som den allmänna utvecklingstendenserna inom EU. Därför anknyter riktlinjerna för ESDP till många av de preliminärt presenterade riksomfattande målen för områdesanvändningen som till sitt innehåll i stort sett har samma inriktning som principerna i riktlinjerna.

Med målen för den riksomfattande områdesanvändningen som baserar sig på den nya markanvändnings- och bygglagen möjliggörs en koppling mellan ESDP:s riktlinjer och den nationella planeringen.

3 Preliminärt förslag till mål

3.1 Inledning

I enlighet med markanvändnings- och bygglagen har under miljöministeriets ledning i samarbete med centrala myndigheter och i växelverkan med olika intressegrupper beretts ett preliminärt förslag till riksomfattande mål för områdesanvändningen.

I det preliminära förslaget har på basis av sakinnehållet målen grupperats enligt följande helheter:

- Fungerande regionstruktur
- Enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön
- Kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser
- Fungerande förbindelsenät och energiförsörjning
- Specialfrågor i Helsingforsregionen
- Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer

En fungerande regionstruktur är av betydelse såväl på det riksomfattande som på det internationella planet. I samband med utvecklingen av regionstrukturen accentueras behovet av att ta tillvara regionens egen styrka, främja ett ömsesidigt byggande av nätverk och en arbetsfördelning mellan regionerna samt upprätta olika slag av utvecklingszoner. Ett så effektivt utnyttjande som möjligt av de befintliga strukturerna påverkar i högsta grad även regionstrukturens ekonomi. Frågor som gäller försvaret tas upp i målsättningen på grund av att de har en betydelse även för områden utanför landskapsgränserna.

Med hänsyn till den ekologiska hållbarheten eller förebyggandet av betydande olägenheter för miljön är en central fråga i ett riksomfattande perspektiv kvaliteten på miljön i samhällena. Trafikmängden, fördelningen på olika transportformer, energiförbrukningen eller samhällskostnaderna avgörs i stor utsträckning på grundval av samhällsstrukturen. Sundheten, säkerheten och trivseln i livsmiljön har en avgörande betydelse både för de boende och för näringslivet och på så sätt även för den framtida utvecklingen och konkurrenskraften i hela landet.

Med avgöranden som gäller kultur- och naturarvet samt naturresurserna tryggas å sin sida möjligheterna att bevara det nationella natur- och kulturarvet och påverka den ekologiska hållbarheten för en lång tid framöver. Även mindre omfattande objekt kan innehålla bl a byggnadshistoriska värden eller aspekter som anknyter till ett historiskt skeende, en tradition eller utvecklingsprocess som framhäver dess betydelse på riksnivå. För att utveckla användningen av naturen för rekreation och turism krävs allt fler nätverksbyggen och en allt mer omfattande arbetsfördelning mellan regionerna. Avgöranden i denna fråga är viktiga med hänsyn till

såväl den ekologiska hållbarheten som näringslivets förutsättningar. Hur stränderna används är en central fråga för områdesanvändningen och därför av väsentlig betydelse både för möjligheterna till rekreation och för bevarandet av strandnaturen.

Det viktiga för förbindelsenätets och energiförsörjningens del är att trygga hela landets behov genom att främja den fungerande regionstrukturen och den internationella konkurrenskraften. Dessa beslut har konsekvenser som sträcker sig över landskapsgränserna. För trafiknätets del anknyter målsättningarna till i synnerhet huvudvägnätet, fjärrtrafikens bannät och hamnar och flygfält som betjänar hela landet. En viktig utmaning är att utveckla dessa som ett enhetligt trafiksystem. Inom energiförsörjningen är behoven på riksplanet förknippade med att förutsättningarna för områdesanvändning tryggas för produktionsanläggningar och nätverken av energitransporter samt de förnybara energikällorna.

Specialfrågorna för Helsingforsregionens del gäller ett område där närmare en femtedel av landets befolkning är bosatt. Till följd av att befolkningsmängden har ökat kraftigt växer pendlingsregionen kontinuerligt och konsekvenserna av detta drabbar flera landskapsregioner. För Helsingforsregionen har avgöranden som gäller områdesanvändning en exceptionellt stor betydelse med tanke på hela regionens framtida utveckling. Avgörandena påverkar i synnerhet den ekologiska hållbarheten i regionen och regionstrukturen på riksplanet, men också den internationella konkurrenskraften i hela landet.

Centrala områden med hänsyn till värnandet om det nationella kultur- och naturarvet är de områdeshelheter som är av särskild betydelse som kultur- och naturmiljöer. Områdena är omfattande helheter vilkas verkningar i regel sträcker sig över gränserna för flera landskap eller rentav till angränsande staters områden. Det är också fråga om områden som internationellt sett är unika och som representerar de nationella särdragen i landet. Trycket på områdesanvändningen i dessa områden är sådan att det behövs en ytterst omsorgsfull och krävande samordning.

3.2 Målens rättsverkningar

Enligt 24 § 1 mom. markanvändnings- och bygglagen skall de statliga myndigheterna i sin verksamhet beakta de riksomfattande målen för områdesanvändningen och främja möjligheterna att uppnå dem. De statliga myndigheterna skall också bedöma konsekvenserna av sina åtgärder utifrån de riksomfattande målen för områdesanvändningen.

Enligt lagens 24 § 2 mom. skall vid planering på landskapsnivå och planeringen av annan områdesanvändning de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas så att möjligheterna att uppnå dem främjas.

Enligt 28 § markanvändnings- och bygglagen betonas som ett särskilt krav på innehållet i landskapsplanen att de riksomfattande målen för områdesanvändningen skall beaktas. När målen har beaktats på ett ändamålsenligt sätt i landskapsplanen påverkar de enligt lagens 32 § 1 mom. till följd av landskapsplanens styrande verkan även kommunernas planering av områdesanvändningen. Målen som skall iaktas vid planläggningen på landskapsnivå har inga bindande rättsverkningar för kommunplaneringen förrän de har beaktats i landskapsplaneringen. Efter det skall de till följd av landskapsplanens styrningsverkan beaktas vid planeringen i kommunerna.

Målen har på grundval av rättsverkningarna indelats i allmänna och särskilda mål. Vid beredningen av målen har det sagts att statsrådet kan ställa upp sådana riksomfattande mål för områdesanvändningen som har mera begränsade rättsverkningar än vad som föreskrivs i markanvändnings- och bygglagen.

De allmänna målen är principer för områdesanvändningen och planeringen av den. Möjligheterna att uppnå målen främjas inom områdesanvändningen och planeringen av den. Målen har fastställts med utgångspunkt i att de allmänna målen till sin karaktär är sådana, att de rättsverkningar som definieras i lagens 24 § 2 mom. och gäller planeringen av områdesanvändningen skall tillämpas på de allmänna målen endast i den mån de gäller den översiktliga planeringen. De allmänna målen skall således inte användas i syfte att juridiskt bedöma innehållet i de planer som gäller det detaljerade ordnandet av områdesanvändningen.

De särskilda målen utgörs av förpliktelser och yttre ramar för områdesanvändningen och planeringen av den. Möjligheterna att uppnå dessa mål skall främjas i områdesanvändningen och planeringen av den. Rättsverkningarna för de särskilda målen har definierats i 24 § 2 mom. markanvändnings- och bygglagen och gäller planeringen av områdesanvändningen för de översiktliga som de detaljerade planernas del.

3.3 Fungerande regionstruktur

Allmänna mål

Genom områdesanvändningen stöder man en balanserad utveckling av landet och förstärker näringslivets konkurrenskraft och landets internationella ställning genom att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja befintliga strukturer och främja en förbättring av livsmiljöns kvalitet och ett hållbart nyttjande av naturresurserna. Utvecklingen av regionstrukturen och områdesanvändningen bygger i första hand på områdenas egna starka sidor och på faktorer förknippade med området lokaliserings.

Som en stomme för en fungerande regionstruktur utvecklas huvud-

stadsregionen, landskapscentrumen samt nätverket av stadsregionernas och landsbygdens centrumområden.

Med områdesanvändningen främjas växelverkan mellan stad och landsbygd samt utvecklingen av bynätet. I synnerhet i de stagnerande landsbygdsområdena vinnlägger man sig i samband med områdesanvändningen om att ta till vara de befintliga strukturerna och få till stånd en mångsidigare näringsverksamhet och övrig verksamhetsbas. Bebyggelsen på landsbygden samt turismen och den övriga fritidsverksamheten inriktas enligt möjligheter så att de stöder landsbygdstätorterna och bynätet.

I samband med områdesanvändningen och utvecklingen av regionstrukturen tryggas verksamhetsbetingelserna för försvaret och gränsbevakningen.

Särskilda mål

Vid planeringen på landskapsnivå som sker i form av ett samarbete mellan förbunden på landskapsnivå skall redogöras för de åtgärder som anknyter till region- och samhällsstrukturen och till den övriga områdesanvändningen. Med hjälp av dessa åtgärder främjas uppkomsten av utvecklingszoner som överskrider landskapsgränserna och förutsättningen för utvecklingen av dessa zoner. Vid planeringen på landskapsnivå skall presenteras zoner av betydelse på riksnivå samt stads- och tätortsnet och principerna för utvecklingen av dem.

I samband med planeringen på landskapsnivå skall redogöras för landsbygdens region- och samhällsstruktur samt för åtgärder som anknyter till utvecklingen av bynätet. Med hjälp av dessa åtgärder främjas nyttjandet av befintliga strukturer, tillgången på service, förutsättningar för en mångsidigare landsbygdsnäring samt bevarandet av miljövärdena.

I samband med landskapsplaneringen skall förbunden på landskapsnivå i samarbete med motsvarande regionala myndigheter i angränsande stater redogöra för och främja möjligheterna att organisera områdesanvändningen i gränsområdena. Samtidigt bör man uppmärksamma ändamålsenligheten i region- och samhällsstrukturen samt samordningen av näringslivets behov och miljövärdena.

I samband med planeringen av områdetansvändningen skall försvarets och gränsbevakningens behov beaktas och tillräckliga regionala förutsättningar skall garanteras för garnisoner, skjut- och övningsområden, depoter samt för försvarets och gränsbevakningens övriga verksamhetsbetingelser. Samtidigt skall de krav iaktas som ställs på grund av samhällsstrukturen, livsmiljöns kvalitet och miljövärdena.

3.4 Enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön

Allmänna mål

Livsmiljöernas ändamålsenlighet och ekonomi främjas genom att den befintliga samhällsstrukturen utnyttjas och i tätorterna skapas en mera sammanhängande struktur. Samtidigt som tätorterna blir enhetligare förbättras kvaliteten på livsmiljön. Bygandet styrs i första hand till de nuvarande tätorterna och byområdena. Samhällsstrukturen utvecklas så att tjänster och arbetsplatser blir tillgängliga för många olika slag av befolkningsgrupper.

Genom områdesanvändningen främjas verksamhetsbetingelserna för näringslivet genom att tillräckligt stora områden reserveras för näringsverksamhet. När mark skall anvisas för verksamheten beaktas möjligheterna att nyttja befintliga strukturer och att verksamheten lätt kan nås.

I samband med utvecklingen av samhällsstrukturen strävar man efter att minska trafikbehovet och höja trafiksäkerheten. Genom områdesanvändningen förbättras betingelserna för fotgängare och cyklister och för kollektivtrafiken.

I stadsregionernas pendlingsområden säkerställs för områdesanvändningens del att det finns förutsättningar att bygga bostäder som är ändamålsenligt placerade och att kraven på en god livsmiljö kan tillgodoses. Stadsregionerna utvecklas som balanserade helheter genom att stödja sig på befintliga centra. Centrumområdena utvecklas till områden med ett mångsidigt utbud av tjänster, boendemöjligheter och fritidssysselsättningar.

Trivseln i livsmiljön främjas genom att vikt fästs vid den tidsmässiga skiktningen i den byggda miljön samt en strävan efter högklassigt byggda miljöer som stärker regionernas särprägel, är anpassade till miljön och byggda i en mänsklig skala. När tätorterna utvecklas planeras grönområdena så att de bildar obrutna helheter.

I samband med områdesanvändningen fästs särskild uppmärksamhet vid att förebygga sådana olägenheter och risker som människans hälsa utsätts för och att avlägsna befintliga olägenheter. Vid planeringen av områdesanvändningen identifieras befintliga eller förväntade miljöolägenheter och exceptionella naturförhållanden och verkningarna av dem förebyggs.

Särskilda mål

Utgångspunkten för landskapsplanen och generalplanen bör vara en välgrundad bedömning av befolkningsutvecklingen. I samband med pla-

neringen på landskapsnivå och generalplanläggningen skall olika alternativ granskas när det gäller utvecklingen på lång sikt av befolkningens mängden i tätorts- och landsbygdsområdena.

I samband med planläggningen på landskapsnivå och generalplanläggningen skall utredas vilka möjligheterna är att skapa en enhetligare samhällsstruktur och åtgärder presenteras som är nödvändiga för att åstadkomma detta. I synnerhet för stadsregionernas del är det skäl att utreda vilka förutsättningarna är för ett fungerande trafiksystem och vilka möjligheter det finns att bygga upp ett system av centra och ett servicenät i syfte att föra tjänsterna närmare konsumenten och i detta sammanhang även var stora detaljhandelsenheter skall placeras.

Nya märkbara områden för bostäder, arbetsplatser och serviceverksamhet får inte placeras utanför den befintliga samhällsstrukturen. Stora detaljhandelsenheter placeras så att de stöder samhällsstrukturen. Dessa mål kan frångås om man genom undersökningar av behoven och konsekvenserna kan påvisa att byggandet ligger i linje med en hållbar utveckling.

I samband med planeringen av områdesanvändningen skall tillräckliga områden reserveras med tanke på fotgängare och cyklister och nätverkens kontinuitet skall främjas.

Sådana aktiviteter som har en menlig inverkan på hälsan eller medför risk för olyckor skall placeras på tillräckligt långt avstånd från verksamheter som är känsliga för konsekvenserna. Anläggningar som orsakar fara för storolyckor, transporttrutter för farliga ämnen och de kemikaliebangårdar som betjänar dessa måste ligga på ett betryggande avstånd från bostadsområden, områden avsedda för allmänheten och områden med en känslig natur.

I samband med planeringen av områdesanvändningen skall beaktas hur lämplig marken och berggrunden i området är för den avsedda användningen. Ett förorenat markområdes behov av sanering skall utredas innan åtgärder börjar vidtas för att förverkliga planen.

Inom områdesanvändningen skall olägenheter i form av buller förebyggas och befintliga olägenheter skall om möjligt minimeras. Nya bostadsområden och andra verksamheter som är bullerkänsliga skall inte placeras i bullerområden, om man inte kan garantera att bullerbekämpningen är tillräcklig.

I samband med landskapsplaneringen skall områden anvisas för anläggningar för avfallsbehandling så att merparten av allt avfall som uppstår kan omhändertas inom landet eller regionen på ett ändamålsenligt sätt. Dessa anläggningar och avstjälningsplatser skall med beaktande av markens och berggrundens beskaffenhet placeras tillräckligt långt från sådana grundvattenområden som är viktiga med tanke på vattentäkt eller som är lämpliga som vattentäkt.

I samband med planeringen av områdesanvändningen skall en tillräcklig tillgång på friskt vatten av god kvalitet tryggas, likaså möjligheterna att i praktiken lösa den regionala vattenförsörjningen i tätorterna. Ytterligare skall man i samband med planeringen fästa vikt vid förebyggandet av olägenheter orsakade av avloppsvatten.

3.5 Kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser

Allmänna mål

Det nationella kultur- och byggnadsarvet skall beaktas i samband med områdesanvändningen. Genom områdesanvändningen bidrar man till att kulturmiljön bevaras. Särskild vikt fästs vid att bevara skiktningen i byggnadsarvet och dess regionalt skiftande karaktär.

I samband med områdesanvändningen skall vikt fästas vid vilka områden som är värdefulla och känsliga i den levande och den livlösa naturen och säkerställas att deras mångfald bevaras. Bibehållandet av ekologiska förbindelser mellan skyddsområdena främjas enligt möjligheterna.

Inom områdesanvändningen beaktas de förpliktelser som våra internationella överenskommelser om kultur- och naturarvet för med sig samt statsrådets beslut. Därtill skall de riksomfattande inventeringar som myndigheterna genomfört iakttas som utgångspunkter för planeringen.

Områdesanvändningen är inriktad på att naturen används för rekreation och gynnar naturturism genom att förutsättningarna för mångbruk förbättras i områden som är intressanta och attraktiva med tanke på rekreation. Inom områdesanvändningen arbetar man för att nätverken av skyddsområden och värdefulla landskapsområden skall nyttjas för rekreation i det fria på ett ekologiskt hållbart sätt, som stödområden för turismen samt för utveckling av turismen i närliggande områden utan att målen för skyddet äventyras.

Genom områdesanvändningen tryggas en hållbar användning av naturresurserna så att tillgången på naturresurser tryggas också för kommande generationer. Inom områdesanvändningen och planeringen av den beaktas naturtillgångarnas geografiska läge och vilka möjligheterna är att utnyttja dem.

Särskilda mål

I samband med områdesanvändningen skall säkras att nationellt sett betydelsefulla värden inom kulturarvet och naturarvet bevaras. När det gäller områden och objekt av nationellt värde skall områdesanvändningen anpassas till deras historiska utveckling.

I landskapsplaneringen skall anges områden och objekt där det finns landskap och kulturarv av riksintresse. Landskapsplanerna skall uppmärksamma historiska vägar, farleder, konstruktioner och förekomster som representerar kulturhistoriska och landskapsmässiga värden.

I samband med planeringen av områdesanvändningen skall vikt fästas vid naturområden som ekologiskt eller med tanke på rekreationen i det fria är betydande och enhetliga. Områdesanvändningen och byggandet skall styras på ett sådant sätt att dessa helheter inte i onödan spjälks upp.

Vid landskapsplaneringen skall beaktas skyddet av vatten- och strandnaturen eller vattendrag som med tanke på rekreationen i det fria kräver särskilt skydd.

I samband med landskapsplaneringen skall skapas förutsättningar för upprättande av sådana fritidsruttor och nätverk för rekreation som är av intresse även utanför kommunen. Inom planläggningen på landskapsnivå och generalplanläggningen av områden skall skapas förutsättningar för upprättande av regionala rekreatiomsområden särskilt i Södra Finland och i de största stadsregionerna.

Inom planeringen på landskapsnivå skall landskapen i samråd med förbunden på landskapsnivå stödja ett byggande av nätverk av turistcentra och turistområden samt utvecklingen av zoner för fritidsbruk i syfte att åstadkomma fungerande servicehelheter. I första hand skall man utveckla befintliga centra och områden som är intressanta för turismen. Genom planeringen av områdesanvändningen bidrar man till att skapa en större enhetlighet i dessa områden.

I samband med planeringen av områdesanvändningen skall strändernas fritidsbebyggelse dimensioneras så att möjligheterna tryggas för att strandområden som är av betydelse på grund av deras naturvärde bevaras och att fritidsboendet upplevs som trivsamt. Genom styrningen av fritidsbosättningen skall man så vitt det är möjligt stödja bynätet på landsbygden samt tillvaratagandet av det nuvarande byggnadsbeståndet och infrastrukturen.

I landskapsplaneringen skall man fästa vikt vid de stenmaterialresurser som kan utnyttjas och vid förbrukningen av dem och behovet av förbrukning på lång sikt. Anvisandet av områden för täkt av stenmaterial baserar sig på en bedömning i vilken skall redogöras för dels områdets natur- och landskapsvärde, dels dess lämplighet med tanke på vatten- och stenmaterialförsörjningen.

Vid planeringen av områdesanvändningen skall behovet av skydd för grund- och ytvatten beaktas, likaså behoven av förbrukning. Sådana anläggningar och aktiviteter som medför en risk för föroreningar och förändring av grundvattnen skall placeras tillräckligt långt från de grundvattenområden som viktiga med tanke på vattenförsörjningen och som lämpar sig för vattentäkt.

I samband med landskapsplaneringen skall utredas vilka myrar som lämpar sig för torvtäkt samtidigt som produktions- och skyddsbehoven sammanjämkas. För torvtäkt reserveras i första hand redan utdikade myrar. Verkningarna av torvtäkten skall granskas för varje enskilt avrinningsområde och bevarandet av i synnerhet myrnaturens mångfald skall beaktas, likaså de krav som ställs på grund av andra miljöaspekter och torvtäktens ekonomi.

Bördiga och enhetliga åkrar skall inte utan särskilda skäl tas i bruk för tätortsfunktioner, inte heller skall värdefulla och vidsträckta skogsområden spjälkas upp till följd av annan områdesanvändning.

3.6 Fungerande förbindelsenät och energiförsörjning

Allmänna mål

Trafiksystemen skall planeras och utvecklas som helheter bestående av olika trafikslag som betjänar såväl bosättningen som verksamhetsbetingelserna för näringslivet. Särskild vikt skall fästas vid förutsättningarna för att minska trafik- och transportbehovet samt vid möjligheterna att bygga en säkrare trafikmiljö och förbättra villkoren för användningen av miljövänliga trafikslag.

Behovet av trafikförbindelser tillgodoses i första hand genom att utveckla befintliga huvudtrafikleder och -nätverk.

Inom områdesanvändningen tryggas behoven inom energiförsörjningen på riksnivå och möjligheterna att utnyttja förnybara energikällor gynnas.

Särskilda mål

I samband med områdesanvändningen skall kontinuiteten i och möjligheterna att bygga ut befintliga banor, vägar och vattenleder av riksintresse tryggas, likaså möjligheterna att utveckla hamnar och flygplatser av riksintresse samt gränsövergångsställen.

Vid planeringen av områdesanvändningen bör man hålla kvar möjligheten att bygga den gånande järnvägen Kervo-Lahtis, banorna för snabbtrafik på en del av huvudbannätverket och motorleden Åbo-Helsingfors-Vaalimaa samt andra trafikleder av riksintresse. I planeringen av områdesanvändningen bör man ytterligare trygga möjligheterna för vattentrafiken till en förbindelse från Saimenvattnen till Finska viken.

Inom områdesanvändningen skall ett samarbete mellan olika trafikslag och kollektivtrafiken främjas genom att tillräckliga områden reserveras för verksamheten vid och utvecklingen av de godsterminaler och centra

för persontrafiken som fungerar som knutpunkter. När utbyggnaden av den spårbundna snabbtrafiken genomförs bör man se till att verksamhetsbetingelserna för närtrafiken bevaras.

Vid områdesanvändningen i omgivningen runt flygplatser bör faktorer som anknyter till säkerheten inom flygtrafiken beaktas, i synnerhet höjdbegränsningarna för flyghinder, samt de begränsningar som flygbullet ger upphov till. Då nya flygplatser planeras och de befintliga byggs ut bör bosättningen och andra bullerkänsliga funktioner beaktas så att statsrådets riktvärden för bullernivåer inte överskrids. I samband med områdesanvändningen bör man trygga möjligheterna att bygga ut de nuvarande reservlandningsplatserna för flygtrafiken och utveckla trafik-tjänstsystemen samt tillgodose den militära luftfartens behov.

Inom områdesanvändningen skall behoven som är förknippade med kommunikationssystem av riksintresse tillgodoses genom att utnyttja möjligheterna till sambruk av konstruktioner och använda marken på ett effektivare sätt. Vid placeringen av master för teletrafik bör särskild vikt fästas vid att bevara landskapets värden.

I landskapsplanen skall anges och i den övriga planeringen av områdesanvändningen beaktas dragningen av de kraftlinjer som är av betydelse för den riksomfattande energiförsörjningen, så att genomförandemöjligheterna kvarstår. Vid planeringen skall beaktas såväl de nya ledningar som behövs liksom även behoven av att förbättra och bygga ut det gamla nätet. När nya kraftlinjer dras skall i första hand de befintliga korridorerna användas.

I landskapsplaneringen skall för kust- och fjällområdenas del anges vilka områden som bäst lämpar sig för utbyggnad av vindkraft. Vindkraftverken skall i första hand koncentreras till enheter som omfattar flera kraftverk.

Inom områdesanvändningen skall man fästa vikt vid de föreskrivna säkerhetszonerna kring kärnkraftverken samt göra reserveringar för slutdeponering av kärnavfallet.

Inom landskapsplaneringen skall man ta i beaktande alternativa dragningar av ledningar som behövs för transporten av naturgas och olja från Ryssland på ett sådant sätt att dragningarna kan genomföras.

I samband med områdesanvändningen och planeringen av områdesanvändningen med tanke på förbindelse- och energinätens behov skall områdesanvändningen i den närmaste omgivningen och i närmiljön beaktas, i synnerhet bosättningen, objekt och områden som är värdefulla ur natur- och kulturhänseende samt särdragen i landskapet.

3.7 Specialfrågor i Helsingforsregionen

Allmänna mål

I Helsingforsregionen skall för områdesanvändningens del säkerställas förutsättningarna för byggande av bostäder och en ändamålsenlig placering av dem liksom även för kollektivtrafiken och en god livsmiljö.

Region- och samhällsstrukturen i området byggs ut med hänsyn till befolkningsutvecklingen och tillväxten inriktas på att ta tillvara de möjligheter som ligger i kollektivtrafiken, särskilt spårtrafiken, samt i stads- och tätortsnätet som omger regionen. Planeringen av områdesanvändningen skall bidra till att förebygga en splittring av samhällsstrukturen.

Inom samhällsstrukturen skapas beredskap för en utbyggnad av spårtrafiken och en effektivisering av den genom att man placerar tillräckligt bostadsproduktion och byggandet av arbetsplatser inom dess verkningsområde.

Den ordning i vilken områdena tas i bruk planeras så att en fungerande samhällsstruktur kan garanteras. Den betydelse som subcentra och trafikmässigt viktiga knutpunkter redan har både som arbetsplatsområden och servicecentra förstärks. Sambruk av kollektivtrafiken och andra trafikformer gynnas.

Särskilda mål

Inom områdesanvändningen skall man säkerställa att det med tanke på invånarnas behov av rekreation finns tillräckligt omfattande och attraktiva överkommunala områden för fritidsbruk. Fritidsområdena skall bilda en sammanhängande helhet vilket kan uppnås genom att kontinuiteten i det nätverk av grönområden som sammanbinder dessa områden tryggas.

Förbunden på landskapsnivå och kommunerna skall gemensamt undersöka alternativa platser för placeringen av Malms flygplats samt Degerö oljehamn och oljelager. Inom områdesanvändningen bör man se till att alternativ inte utesluts förrän frågan om placeringen av flygfältet och oljehamnen är avgjord. Därtill bör man vara förbered för Nordsjö hamnen.

I samband med planeringen av områdesanvändningen bör man förbereda sig på en anslutning av Helsingfors-Vanda flygplats till det spårbundna trafiknätet samt en utbyggnad av metron. I detta sammanhang skall den omgivande områdesanvändningen beaktas, i synnerhet bebyggelsen, objekt och områden som är värdefulla i natur- och kulturhänseende samt särdragen i landskapet.

3.8 Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer

Allmänna mål

Genom områdesanvändningen bidrar man till att bevara Skärgårdshavet, landhöjningskusten, fjällområdena i Lappland och vattendragen kring Vuoksen som särskilt betydelsefulla helheter med hänsyn till deras natur- och kulturvärde. Samtidigt förvissas man sig om att förutsättningarna för bosättning och idkande av näring bibehålls. De karaktäristiska dragen för dessa områden identifieras, och turism, rekreation och annan områdesanvändning jämkas samman så balanserat som möjligt så att möjligheterna att bevara de exceptionella naturförhållandena och kulturvärdena kan tryggas. Samtidigt stöder man att sådana särpräglade by- och kulturmiljöer som är anpassade till naturförhållandena bevaras som helheter, och stimulerar miljövärden och landskapsvärden i dessa områden.

I Skärgårdshavet uppmärksammas områdets indelning i en inlands-skärgård, en mellanliggande skärgård och en yttre skärgård samt fästs vikt vid att särdragen i naturen, kulturmiljöerna och bebyggelsen i detta område skall bevaras. Samtidigt skall näringslivets och den bofasta befolkningens behov beaktas. I Skärgårdshavet tryggas möjligheterna att bevara områden som är av betydelse med tanke på kulturlandskapet och tillräckligt vidsträckta områden som är obebyggda.

Vid landhöjningskusten uppmärksammas de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av landhöjningen i samband med att den befintliga strukturen förnyas och den nya planeras. Vid åmynningarna beaktas särskilt särprägel i landskapet och naturhushållningen. Byggandet styrs så att de regionala dragen i den naturliga utvecklingsprocess som är karaktäristisk för landhöjningskusten finns representerad och att kulturmiljöerna bevaras.

Genom områdesanvändningen i samernas hembygd tryggas förutsättningarna för utvecklingen av den samiska kulturen och de samiska näringarna samtidigt som de anpassas till naturens toleransförmåga. Även på andra områden med renskötsel tryggas förutsättningarna för utvecklingen av renskötelsen.

I vattendragen kring Vuoksen sker styrningen av turismen, rekreationen i vattendragen och vattentrafiken samt byggandet och den övriga områdesanvändningen så att särdragen i insjönaturen, landskapet och kulturarvet bevaras.

4 Främjande av måluppfyllelsen

4.1 Planeringen av områdesanvändningen

Förutsättningarna att uppnå de riksomfattande målen för områdesanvändningen främjas genom planläggningen och åtgärder som vidtas av de statliga myndigheterna. Målen är i regel synnerligen allmänt formulerade. Utgångspunkten är att målen skall ges konkret form i planläggningen på landskaps- och kommunnivå. På detta sätt kan man beakta särdragen i varje enskilt område och se till att de regionala och de lokala målen samordnas.

Vid utformningen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen har man utgått från att planläggningen på landskapsnivå, i synnerhet landskapsplanen, är den primära planeringsformen när målen skall konkretiseras. I landskapsplanen kan, och skall också, de riksomfattande målen samordnas med målen på såväl landskapsnivå som lokal nivå. På grund av målens karaktär och för att åstadkomma ett fungerande system för planeringen av områdesanvändningen och en effektiv styrning från den statliga miljöförvaltningens sida är det ändamålsenligt att målen till övervägande del redan på landskapsnivå uttrycks i form av principer för planeringen av områdesanvändningen och som områdesreserveringar. Till följd av landskapsplanens styrningsverkan kommer de sedan att påverka planeringen av områdesanvändningen i kommunerna.

Med tanke på främjande av målen är det viktigt att förbunden på landskapsnivå svarar för landskapsplanens aktualitet. Det är skäl att bedöma planens aktualitet efter att de riksomfattande målen för områdesanvändningen första gången har ställts och alltid när de förnyas. I syfte att främja måluppfyllelsen bör förbunden på landskapsnivå även effektivt sitta samarbete i områdesanvändningsfrågor. Det gäller inte enbart att samordna områdesanvändningen omedelbart vid landskapsgränserna, utan det är fråga om behovet av en bredare helhetssyn på utvecklingen av regionstrukturen och förbindelsenäten och den övriga områdesanvändningen.

Landskapsnivån är ett naturligt val när det gäller konkretiseringen av målen, även av den orsaken att förbunden på landskapsnivå vid sidan av landskapsplaneringen också ansvarar för uppgifter som anknyter till regional utveckling, och i samband med detta även för utarbetandet av regionala utvecklingsprogram, om vilka bestäms i lagen om regional utveckling. En landskapsöversikt som avses i markanvändnings- och bygglagen fungerar som en förenande och styrande länk mellan landskaps-

palanen och regionala utvecklingsprogrammen. Det är fråga om en strategisk plan i vilken anges den förväntade utvecklingen i landskapet. I landskapsöversikten kan presenteras riktlinjerna för regionstrukturen och områdesanvändningen i landskapet. Landskapsöversikten kan utvecklas som en flexibel plan i vilken anges riktlinjer för de framtida behoven inom områdesanvändningen och principer för ändringar av gällande planer och regionutvecklingsprogram. Med tanke på främjandet av måluppfyllelsen i samband med de riksomfattande målen för områdesanvändningen är det viktigt att redan i landskapsöversikten integrera regionstrukturen och områdesanvändningen med den övriga utvecklingen i landskapet och beakta de synpunkter som framförts i målsättningen.

Till följd av landskapsplanens styrande verkan inlemmas de riksomfattande målen för områdesanvändningen i kommunernas planering av områdesanvändningen i regel efter att målen har konkretiserats på ett ändamålsenligt sätt i samband med planläggningen på landskapsnivå. Det finns ändå tillfällen, i vilka målen inte har konkretiserats i landskapsplanerna. Dessutom är en del av målen sådana att det inte är lämpligt att behandla dem i landskapsplanerna. I dylika fall beaktas målen direkt i samband med planläggningen i kommunerna. Detta gäller såväl de allmänna som de särskilda målen, dock med den begränsningen att de allmänna målen inte är avsedda att användas för en rättslig bedömning av innehållet i de planer som gäller ett detaljerat ordnande av områdesanvändningen.

Betydelsen av generalplanläggningen accentueras i samband med att de riksomfattande målen för områdesanvändningen och landskapsplanen konkretiseras i kommunen. Med generalplanen sker en översiktlig styrning av områdesanvändningen och sammanjämkas funktionerna på kommunens område. Generalplanen är ett viktigt instrument för kommunen när det gäller att utveckla områdesanvändningen och den är nära förknippad med den strategiska planeringen och den övriga utvecklingen.

Statens miljöförvaltnings uppgift är att i samband med styrningen av planeringen genom förhandlingar och med hjälp av sakkunniga säkerställa att de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas och främja möjligheterna att uppnå dem. Miljöministeriet ansvarar för styrningen av planläggningen på landskapsnivå och samråder med landskapsförbunden i syfte att säkerställa att de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas. De regionala miljöcentralerna ansvarar på sina områden för styrningen av planläggningen i kommunerna. En väsentlig del av denna styrning är de årliga utvecklingsdiskussionerna med kommunerna och samråden med myndigheter om enskilda planer. I samband med dessa diskussioner och samråd granskas behoven som uppkommer till följd av de riksomfattande målen för områdesanvändningen och landskapsplanerna.

4.2 Statliga myndigheters verksamhet

De riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas i program, planer och andra linjeval på politisk nivå som utarbetas av statliga myndigheter på såväl central som regional förvaltningsnivå liksom även i samband med konkreta åtgärder som påverkar områdesanvändningen. Beaktandet av målen innebär att de statliga myndigheterna i sin egen verksamhet skall söka sig fram till sådana lösningar som bidrar till att målen uppnås. Å andra sidan innebär det att avhålla sig från sådana åtgärder som försvårar uppnåendet av målen.

Planer och beslut som är av stor vikt med tanke på regionstrukturen och områdesanvändningen bereds på olika håll i statsförvaltningen. I synnerhet riktlinjer, styrmedel och lösningar för trafik-, region- och energifrågor påverkar genomförandet av den eftersträvade områdesanvändningen, till vissa delar rentav mer än planeringen av områdesanvändningen.

Syftet med de riksomfattande målen för områdesanvändningen är att inom olika sektorer av statsförvaltningen jämka samman det viktigaste målsättningarna och behoven som anknyter till områdesanvändningen till en riksomfattande gemensam syn. När målen formulerades utgick man från tanken att områdesanvändningen och övriga sektorer inom samhällspolitiken skall stödja varandra. Därför skall de statliga myndigheterna i sin verksamhet beakta målen för områdesanvändningen och främja uppfyllandet av dem. Enligt markanvändnings- och bygglagen skall de statliga myndigheterna även bedöma följderna av sina åtgärder utifrån de riksomfattande målen för områdesanvändningen.

Främjandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen ställer krav på de statliga myndigheterna om tillämpande av en ny verksamhetskultur och ett utökat samarbete mellan statens miljöförvaltning och övriga myndigheter. Målen skapar å sin sida en innehållslig grund för den utmaning och den redan inledda processen genom vilken en hållbar utveckling och bedömningen av miljökonsekvenserna integreras i de statliga myndigheternas verksamhet.

Miljöministeriet bör inleda en dialog om genomförandet av målsättningarna för områdesanvändningen med de förvaltningsinstanser som är centrala i sammanhanget.

4.3 Övervakning av genomförandet

För att iaktta hur den nya markanvändnings- och bygglagen fungerar är det viktigt att genomförandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen övervakas.

Statens miljöförvaltnings uppgift är att i samband med planläggningen övervaka att målsättningen för områdesanvändningen uppfylls. Landskapsplanerna och de generalplaner som är gemensamma för flera kommuner underställs miljöministeriet för fastställelse. I detta sammanhang utvärderas beaktandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. De regionala miljöcentralernas uppgift är att på sina områden övervaka att de riksomfattande målen beaktas vid planläggning, byggande och i den övriga verksamheten.

Miljöministeriet har i samarbete med olika instanser inlett en uppföljning för att få en uppfattning om hur markanvändnings- och bygglagen fungerar i praktiken. Samtidigt kommer man också att för områdesanvändningsmålens del att utreda om målen har uppnåtts och hur de fungerat i praktiken som en del av styrsystemet i markanvändnings- och bygglagen. Uppföljningsinformationen från samarbetsgruppen har man för avsikt att komplettera genom seminarier, undersökningar och utredningar och på så sätt ta fram olika instansers erfarenheter om hur den nya lagen fungerar.

Inom miljöförvaltningen pågår en utveckling av uppföljningen av områdesanvändningen och livsmiljön. Genom att utnyttja informationen från olika platser följer man upp förändringarna i områdesanvändningen och tillståndet i miljön. Denna uppföljning ger en signal om inriktningen för utvecklingen av områdesanvändningen i Finland och den ger också en antydning om i vilken utsträckning målen uppnåtts och konsekvenserna av dem.

Miljöministeriet skall vid behov bedöma målens aktualitet. Dock senast fem år efter att beslutet trätt i kraft är det skäl att ministeriet i samråd med berörda myndigheter bedömer aktualiteten hos de individualiserade projekt som kräver beredskap inom områdesanvändningen. På grundval av bedömningarna skall miljöministeriet vid behov se till att beslutet omarbetas och tas upp till ny behandling i statsrådet.

5 Beredning av målen och bedömning av konsekvenserna

5.1 Beredningsprocessen

Enligt markanvändnings- och bygglagen skall beredningen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen basera sig på en växelverkan mellan olika intressegrupper. Miljöministeriet tillsatte för beredningsarbetet en samarbetsgrupp med representanter från nio ministerier, förbund på landskapsnivå, Finlands Kommunförbund och de regionala miljöcentralerna.

Som stöd för samarbetsgruppen verkade sju temagrupper som indelats enligt ämne. Grupperna gjorde en kartläggning av frågor om områdesanvändning av nationellt intresse och beredde de preliminära målen. Temagrupperna representerade en mångsidig sakkunskap hos många instanser. Gruppernas teman var: region- och samhällsstruktur samt stadsregioner, förbindelsenät, energiproduktion och energinät, kvaliteten på livsmiljön, kulturmiljöer och landskap, naturvärden och rekreation samt naturresurser.

Under den tid som beredningsarbetet pågick arrangerades för intressegrupperna två seminarier på bred bas. Under seminariernas gång gavs olika instanser möjlighet att föra fram sina synpunkter på beredningsarbetet. Särskilda diskussioner och förhandlingar har förts med bl a förbunden på landskapsnivå och de regionala miljöcentralerna. Texterna till förarbetet har i ett mycket tidigt skede funnits tillgängliga även på miljöministeriets Internetsidor där olika instanser och allmänheten har kunnat ta del av texten och kommentera den.

Med anledning av utkastet till statsrådets beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen begärdes utlåtanden från 170 instanser och 120 utlåtanden avgavs. I merparten av utlåtandena sågs en riksomfattande styrning av områdesanvändningen som en viktig och nödvändig del av styrsystemet i markanvändnings- och bygglagen. Behovet motiverades med i synnerhet de nuvarande förhållandena i samhället: förändringarna inom näringslivet, urbaniseringen och dels koncentreringsen av befolkningen, dels en utveckling på tillbakagång. Strukturen i utkastet till beslutet ansågs i allmänhet vara tydlig. Enligt de flesta instanserna var de frågor som behandlades av stor nationell betydelse och de mål som formulerats i regel sakliga och välgrundade. I utlåtandena framfördes emellertid ett stort antal enskilda anmärkningar mot utkastet. I utlåtandena gavs också erkännanden åt öppenheten och interaktionen i beredningsprocessen. Många av utlåtandena var emellertid motstridiga, vilket är ett uttryck

för att olika instanser inte har samma förväntningar på målens betydelse och innehåll.

Utlåtandena har beaktats vid beredningen av det preliminära förslaget till statsrådets beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Efter remissbehandlingen arrangerades ett seminarium för riksdagsledamoterna. Under seminariet presenterades för riksdagsledamoterna det preliminära förslaget till beslut, samtidigt som de gavs möjlighet att diskutera förslaget. Förutom synpunkterna på det preliminära förslaget framfördes även behovet av att ta upp frågan i den politiska debatten i samband med en redogörelse. Behovet av en redogörelse motiverades även med att en sådan skulle göra frågan bättre känd.

Enligt markanvändnings- och byggförordningen skall vid beredningen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen konsekvenserna av dem för miljön och andra konsekvenser utredas och bedömas i tillräcklig utsträckning. Bedömningen av konsekvenserna kopplades ända från början till beredningen av målen. Syftet med utvärderingen har varit att som stöd för beredningen, beslutsfattandet och genomförandet informera om konsekvenserna för miljön, ekonomin och samhället. En utomstående konsult har ansvarat för utvärderingen och har också möjliggjort en växelverkan under beredningen.

I utvärderingsarbetet har deltagit de personer som ingick i temagrupperna, andra sakkunniga och företrädare för intressegrupperna. Samarbetet skedde i form av verkstäder, utvärderingsseminarier, intervjuer och skriftliga kommentarer. Under remissbehandlingen var utkastet till utvärderingsrapporten tillgängligt för remissinstanserna och därtill har man informerat om utvärderingsarbetet på miljöministeriets internetsidor. På detta sätt har utvärderingen å sin sida påverkat utformningen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen.

5.2 Konsekvenser av målen

I samband med utvärderingen har man redogjort för konsekvenserna av måluppfyllelsen. Också sådana situationer har granskats i vilka samma fråga påverkas av många olika mål men bara en del av dem uppnås. Många av de olägenheter som tagits upp är i själva verket en följd av att ett mål uppnås, medan ett annat mål som påverkar samma fråga inte uppnås eller bara uppnås till en del. På grund av att målen har en stor utbredning är utvärderingen av hög klass. Bedömningen av hur frekventa konsekvenserna är samt omfattningen och betydelsen av dem har varit synnerligen allmänt hållen. De viktigaste resultaten av utvärderingen presenteras nedan på basis av den preliminära utvärderingsrapporten särskilt för varje konsekvensområde.

Konsekvenser för region- och samhällsstrukturen

För många mål gäller att när de uppfylls kommer de att bidra till förutsättningarna för såväl expanderande som stagnerande centrumområden och regioner att utvecklas: centrumen bildar nätverk, det uppstår utvecklingszoner som överskrider landskapsgränserna, riksomfattande förbindelsenät byggs upp, växelverkan mellan landsbygden och staden ökar, samhällsstrukturerna blir mera sammanhängande och i takt med att kvaliteten på livsmiljön och möjligheterna till rekreation förbättras kommer regionerna att bli attraktivare.

Många av målen skapar en större enhetlighet i samhällsstrukturen i tätorter och byar, i synnerhet i expanderande stadsregioner. När samhällsstrukturen blir mera sammanhängande, fungerar den bättre och får en bättre ekonomi. En utbyggnad av förbindelsenäten kan emellertid ha en splittrande verkan på samhällsstrukturen.

Ett stöd till byar och övriga centra på landsbygden kan förbättra förutsättningarna för utveckling i de omgivande glesbygdsområdena. Ibland kan å andra sidan en mycket kraftig insats för att skapa en mera enhetlig samhällsstruktur och ett beaktande av miljöaspekter försämra utvecklingsmöjligheterna i glesbygdsområdena.

Konsekvenser för trafiken och den kommunala servicen

Många av målen har en hämmande effekt på trafiken, särskilt på tillväxten inom personbilstrafiken, i synnerhet i tätorter och i städernas pendlingsregioner. Bland dessa mål finns i första hand sådana som syftar till att skapa en enhetligare samhällsstruktur och stödja den lätta trafiken och kollektivtrafiken. Eftersom målen generellt sett stöder den ekonomiska tillväxten och arbetsfördelningen mellan regionerna kan de ge upphov till en ökning av trafiken. Också utvecklingen av de viktigaste trafikförbindelserna kan ha en liknande effekt. Om målen leder till en ökning av befolkningmängden i tätorter och bysamhällen, kan de lokalt bidra till en ökning av trafiken.

En enhetligare samhällsstruktur, en styrning av byggandet som kompletterar det befintliga byggnadsbeståndet till lederna för kollektivtrafiken, ett samarbete mellan olika trafikslag och en utveckling av knutpunkterna för trafiken stöder kollektivtrafiken i synnerhet i regioner med tillväxt. Många av målen förbättrar förutsättningarna för fotgängar- och cykeltrafik.

Målen gynnar utbyggnaden av i synnerhet befintliga förbindelser av riksomfattande betydelse. Genom områdesreserveringar försäkras man sig om att knutpunkterna för trafikleder och nätverk ges förutsättningar för att utvecklas.

Områdesreserveringar, skyddet av grundvattenområden och ett effektivare utnyttjande av de befintliga nätverken och andra tekniska servicesystem förbättrar säkerheten och ekonomin inom den kommunala servicen. En enhetligare samhällsstruktur minskar behovet av att bygga nya nätverk för den kommunala servicen. En enhetligare samhällsstruktur ökar förutsättningarna för en kombinerad produktion av el och värme och för en utbyggnad av fjärrvärmenäten.

Många av de mål som bidrar till en bättre kvalitet på miljön och större möjligheter till rekreation kan i vissa fall hämma utvecklingen av förbindelsenäten och den kommunala servicen.

Konsekvenser för naturresurserna och miljön

Många av målen gynnar ett systematiskt och hållbart utnyttjande av naturresurserna. I synnerhet de mål som gäller skapande av en enhetligare samhällsstruktur leder till en lägre förbrukning av naturtillgångarna och likaså till en minskning av utsläppen, i första hand av växthusgaser. Å andra sidan, i den mån som målen ökar den ekonomiska tillväxten och trafiken, ger målen också upphov till en högre energiförbrukning och mer utsläpp. I takt med att samhällsstrukturen blir mindre splittrad koncentreras utsläppen till ett mera begränsat område, vilket lokalt kan öka olägenheterna på grund av utsläppen.

Målen främjar möjligheterna att bevara värdefulla naturområden, omfattande enhetliga naturområden och mångfalden i naturen i synnerhet i regionerna utanför tätorterna. Å andra sidan kan naturområdena bli färre i expanderande regioner och där spjälkas upp i mindre områden.

Koncentreringen av byggandet till tätortsområden och koncentrereringen av turismen och naturområden för fritidsbruk till vissa regioner och rutter minskar miljöolägenheterna i andra naturområden. I motsvarande mån kan miljöolägenheterna öka i grönområdena i expanderande regioner samt på rutter och i centra som är avsedda för rekreation och turism och i deras närområden.

Konsekvenser för landskapet, stadsbilden och kulturarvet

Målen som helhet sett främjar möjligheterna att bevara landskapet och kulturarvet och beakta dem i samband med områdesanvändning och byggande.

I tätorter där arbetet med att skapa en större enhetlighet ännu inte är slutfört och där landskapet ger ett splittrat intryck, har strävandena mot enhetlighet sannolikt en positiv inverkan på landskapsbilden. Om byggandet på ett glesbebyggt område sker utanför tätorterna minskar olägenheterna för landskapet och kulturarvet. Om man däremot strävar efter att skapa

större enhetlighet i områden som utmärks av öppna kulturlandskap och historiska objekt, kan följderna vara negativa om strävan grundar sig på ett byggande som kompletterar det befintliga byggnadsbeståndet.

Konsekvenser för människan och samhället

En enhetligare samhällsstruktur medför att förutsättningarna för serviceproduktion och tillgång på service förbättras i de stora tätorternas bostadsområden, på små orter och i byar. Följderna kan också vara att människors benägenhet att bosätta sig i städer ökar, och att de i synnerhet i stadsregionerna föredrar att bo i flervåningshus. Ett flertal av målen stöder möjligheterna till rörlighet i första hand för dem som rör sig utan bil i tätorterna. Uppfyllelsen av målen kan leda till att allt fler flyttar från glesbygdsområden till tätorter och byar dit byggandet styrs.

Många mål gynnar en rekreation som stöder sig på såväl allemansrätten som en organiserad rekreations- och turistservice. Följderna av ett byggande som skapar en enhetligare samhällsstruktur kan vara en minskning av sådana områden som lämpar sig för rekreation och en försämring av deras rekreativvärde i synnerhet i tätorter och deras närområden. Också annat byggande, till exempel utvecklingen av förbindelsenäten och energiförsörjningen kan försämra möjligheterna till rekreation.

Målen utgör ett stöd för att faktorer som påverkar vår hälsa på ett menligt sätt och risker som vår hälsa utsätts för beaktas samt att hälsoolägenheter förebyggs och minimeras i samband med planeringen av områdesanvändningen. Å andra sidan kan en enhetligare samhällsstruktur leda till att utsläppen från trafiken i tätorterna ökar och koncentreras och på detta sätt bidra till att allt fler utsätts för en högre koncentration. Även bullret kan då öka lokalt, om man inte i samband med områdesanvändningen och byggandet i tillräcklig utsträckning förebygger olägenheterna av buller.

Målen främjar en förbättring av miljöns kvalitet, trivseln, möjligheterna till motion och rekreation samt förutsättningarna för den lätta trafiken. På detta sätt har målen positiva följder för människans fysiska och psykiska hälsa.

Konsekvenser för ekonomin och näringarna

När målsättningarna uppnås gäller för många mål att de främjar den ekonomiska tillväxten, förutsättningarna för en utveckling av näringslivet och sysselsättningen. En sådan verkan har i första hand de mål som gynnar en utveckling av centrumområden i städer och övriga tätorter, centrumens nätverksbyggen och uppkomsten av utvecklingszoner, avsätt-

ningen av områden för näringslivets behov och utvecklingen av förbindelsenät.

I den mån som målen stöder förutsättningarna för en god miljö som är villkoret för möjligheterna till rekreation, bidrar målen till att områdena blir attraktivare både när det gäller valet av boningsort och placeringen av företag. Värnet om en kvalitativ natur- och kulturmiljö utgör ett stöd för en företagsamhet med inriktning på rekreation och turism.

När sådana mål uppnås som gäller placeringen av viktig arbetsplats-, service- och turistverksamhet, värmandet om natur- och kulturmiljön samt tryggheten av kvaliteten på livsmiljön kan det i vissa fall begränsa valet av ett företags placering eller byggandet av det.

Enhetligare samhällen innebär en förbättring av verksamhetsbetingelserna och lönsamheten för servicenäringarna i de områden med en större enhetlighet skapats. Målen stärker centrumens ställning som affärscentra och eventuellt närbutikernas verksamhetsbetingelser. Om befolkningsunderlaget på landsbygden bibehålls och invånarna i städerna företar allt fler resor, ökar förutsättningarna för serviceproduktion på landsbygden. Om målen försvårar anläggandet av stora deltaljhandelsenheter, kan verksamhetsbetingelserna i vissa fall försämrats för den handel som bygger på stora enheter.

I den mån som målen främjar näringslivets förutsättningar att utvecklas samt sysselsättningen, stöder de indirekt statens och kommunernas ekonomi. Skapandet av en enhetligare samhällsstruktur inverkar positivt på kommunernas ekonomi genom att utnyttjandet av de befintliga systemen och tjänsterna inom den kommunala servicen effektivteras samt behoven av nya investeringar minskar. Också det faktum att man i första hand stöder sig på de befintliga strukturerna minskar behovet av att investera exempelvis i nya förbindelsenät.

Utvecklingen av centrumen samt rekreationsområdena och rekreationsnäten medför kostnader för samhället. Också beaktandet av miljöaspekter vid byggandet kan medföra kostnader. Å andra sidan är det ofta billigare att förebygga olägenheter än att reparera dem i efterhand.

Konsekvenser för planeringen och beslutsfattandet

Målen höjer nivån på planeringen och har en förenhetligande inverkan på nuvarande planeringspraxis. Målen stöder en planering som har ett samordnande syfte. En samordnande förhandsplanering underlättar beslutsfattandet för alla aktörer liksom sammanjämkningen av intressen när det gäller att finna såväl ekonomiskt och socialt som miljömässigt hållbara lösningar. Målen är allmänt hållna och kan därför ge upphov till problem i samarbetet mellan övervakande myndigheter samt landskap och kommuner. I vissa fall kan uppfyllandet av målen vara förknippat med kon-

flikter mellan olika myndigheter och även mellan andra instanser.

Målen utgör ett stöd för iakttagandet av internationella överenskommelser och förpliktelser.

I synnerhet i kommunerna och i förbunden på landskapsnivå kan arbetsbördan öka, vilket kan innebära ett växande behov av resurser eller ett behov av en ny inriktning av nuvarande resurserna. Behovet av samarbete ökar bl a mellan förbunden på landskapsnivå, mellan förbunden på landskapsnivå och kommunerna samt mellan ansvariga för planeringen av områdesanvändningen och företagen och medborgarna. Samarbetsbehovet ökar även mellan de statliga myndigheterna.

Förmildrande av olägenheterna och uppföljning av dem

Många av de ovan nämnda olägenheterna är en följd av att ett mål uppnås, medan ett annat mål som påverkar samma omständigheter inte uppnås eller uppnås bara delvis. Olägenheterna som beror på att ett mål uppnås kan för områdesanvändningens del förmildras med hjälp av konkreta åtgärder. Sådana åtgärder kan stödjas och vid sidan av annat presenteras i form av anvisningar och utbildning för dem som ansvarar för måluppfyllelsen samt genom att systematiskt samla in uppföljningsinformation och sedan förmedla den vidare till dem som har det praktiska ansvaret för måluppfyllelsen.

Med uppföljningen av konsekvenserna bör man utreda hur de förväntade konsekvenserna konkretiseras. Centrala uppföljningsaspekter är uppnåendet av de eftersträlvade målen som uttrycks i målsättningen samt på vilket sätt sidoeffekterna, i synnerhet olägenheterna i samband med måluppfyllelsen kommer fram och hur man kan lindra dem.

Bakgrundsmaterial

Tidigare målsättningar för områdesanvändningen

Nuläget inom planläggningen

Ändringar i region- och samhällsstrukturen

Internationellt samarbete inom den regionala planeringen

Internationella fördrag

Riksomfattande styrning i andra länder

Bakgrundsmaterialet innehåller inte statsrådets ställningsstaganden

Tidigare målsättningar för områdesanvändningen

Finland saknar sedan länge en egentlig riksomfattande planering av områdesanvändningen. Den planeringsform för områdesanvändningen som under de senaste årtiondena arealt sett varit den mest omfattande i Finland är regionplaneringen vid regionplansförbunden, som numera motsvaras av förbund på landskapsnivå.

Fram till 1973 låg ansvaret för den riksomfattande planeringen hos en riksplaneringsbyrå, vars verksamhet upphörde när förordningen om riksplaneringsbyrå och -rådet upphävdes. Efter det fick planeringsavdelningen vid statsrådets kansli i uppdrag att sköta den riksomfattande och regionala planeringen av verksamheten och ekonomin. Planeringen av områdesanvändningen på riksnivå överfördes på inrikesministeriet. Inrikesministeriets planläggnings- och byggnadsavdelning som ansvarat för planeringen av områdesanvändningen anslöts till det 1983 inrättade miljöministeriet där den numera verkar som markanvändningsavdelning.

Målsättningarna för den riksomfattande områdesanvändningen har utformats på basis av de särskilda syftemål som regionplanen är avsedd att tjäna och de riksomfattande riktlinjerna för verksamheten. Rätten att meddela föreskrifter har grundat sig på 18 § och 22 § byggnadslagen. Enligt 18 § byggnadslagen kunde miljöministeriet efter att ha hört kommunerna bestämma att en regionplan skall utarbetas. I samband med detta kunde även de särskilda syftemål fastställas som eftersträvades med utarbetandet av en regionplan. Enligt 22 § byggnadslagen kunde miljöministeriet efter att ha hört regionplansförbundet utfärda närmare bestämmelser om verkställandet av den regionala planläggningen inom ett regionplaneområde. De särskilda syftemålen har också kallats riksomfattande riktlinjer.

De första särskilda syftemålen för regionplaneringen uppställdes förbundsvis huvudsakligen på 1960-talet i samband med att regionplansförbunden bildades. Senare omarbetades de när de regionala gränserna för förbunden förnyades. År 1987 fick regionplansförbunden riksomfattande riktlinjer som omfattade hela landet.

År 1982 offentliggjorde inrikesministeriet en rapport om områdesanvändningen i Finland, läget i dag, dess framtidsutsikter och problem (**Alueiden käyttö Suomessa, Nykytila, kehitysnäkymät ja ongelmat**). I rapporten konstaterades att huvudsyftet med att utveckla planeringen av den riksomfattande områdesanvändningen är att inom den regionala planeringen av områdesanvändningen ta fram synpunkter som är intressanta med tanke på hela landet. I syfte att få till stånd en dialog om områdes-

användningen mellan riksmyndigheterna och myndigheterna på mellan-nivån hade arbetet förlagts så att det överensstämde med tidtabellen för regionplaneringen. I rapporten granskades för områdesanvändningens del nuläget och problemen ur ett riksomfattande perspektiv. I den ingick en temainriktad behandling av miljöförhållanden, jordinnehav, områdes- och samhällsstruktur, samhällen och byggd miljö, industri, primärproduktion, trafik, teknisk service, rekreation och turism, fritidsbebyggelse samt skyddsområden. Avslutningsvis gavs en sammanfattning av de viktigaste frågorna om den regionala strukturen och områdesanvändningen.

Faktamaterialet i rapporten baserade sig på statsrådets principbeslut samt på kommitté- och arbetsgruppsbetänkanden. Inrikesministeriet hade i samråd med andra myndigheter även lagt fram utredningar, av vilka en av de viktigaste var den 1977 publicerade ”Valtakunnallisesti merkittävät sijoitus suunnitelmat ja hankkeet alueiden käytön kannalta”. Materialet i rapporten Alueiden käyttö Suomessa sändes för utlåtande till regionplansförbunden och länsstyrelserna. Därtill hölls ett omfattande seminarium med deltagare från olika myndigheter. Det bör noteras att seminariet koncentrerade sig på sådana problem som gällde mera omfattande områden än de regionplaneområden som presenterats i utredningen.

År 1987 meddelades miljöministeriet sitt första egentliga beslut med stöd av 22 § byggnadslagen: **Riksomfattande riktlinjer för regionplansförbunden**. Beslutet grundade sig på den tidigare rapporten Alueiden käyttö Suomessa, vidare på diskussioner med regionplansförbunden och på remissvar som kartlade olika myndigheters syn på saken. Bland ministeriets eget material fanns temabaserade rapporter, bl a ”Valtakunnallisesti merkittävät virkistysaluekokonaisuudet ja retkeilyreitit” samt ”Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet”.

Enligt beslutet var målen för de riksomfattande riktlinjerna för regionplansförbunden följande:

- de särskilda syftemål som regionplanen var avsedd att tjäna enligt 18 § byggnadslagen definierades huvudsakligen på 1960-talet och skulle nu ses över
- inom regionplaneringen inriktade man sig på att tackla riksomfattande problem som gällde regionstruktur och markanvändning och finna lösningar på problemen. Även regionala särfrågor betonades mot bakgrunden av riksomfattande synpunkter
- den riksomfattande profileringen inom planeringen i regionplansförbunden under de följande 10-15 åren fördes fram
- man pekade på de samarbetsbehov och samarbetsinstanser som var av betydelse för regionplansförbunden.

Beslutet ställdes mot bakgrunden av synnerligen moderna utvecklingsfenomen som granskades under följande rubriker: befolkning, sociala

värderingar, miljö, samhällsekonomi samt teknologi och datakommunikation. En av utgångspunkterna för beslutet var att det internationella samarbetet skulle komma att öka vilket ansågs förutsätta att i synnerhet de regionplansförbund vilkas gränser sammanföll med riksgrensarna skulle delta i samarbetet med grannländerna.

Förutom att behandla målen och utgångspunkterna fastställdes i beslutet för varje regionplaneområde även ett drygt tiotal ämnen som särskilt skulle uppmärksammas inom regionplaneringen. Beskrivningen av ämnena var mycket varierande. Det kunde vara fråga om rekommendationer till utvecklingspolitiska åtgärder, begäran om utredningar, uppmaningar till miljökonsekvensbedömningar, påvisande av behovet av natur- eller landskapskydd eller exempelvis påvisande av behovet av samarbete med närliggande regionplansförbund eller med angränsande stater.

År 1995 utkom miljöministeriets rapport **Markanvändning och regionstruktur år 2017** som omfattade hela landet. I rapporten gavs synpunkter på orienteringen av region- och samhällsstrukturen samt områdesanvändningen mot samhällen med en hållbar utveckling. Rapporten var dessutom en nationell utgångspunkt för den långsiktiga planeringen vid landskapsförbunden och fungerade som bakgrundsmaterial för den strategiska planeringen inom förbunden.

I rapporten granskades landets framtidsutsikter och möjligheter samt faror som hotar landet. Bland temana fanns den åldrande befolkningen och differentieringen av värdena, den ekonomiska utvecklingens inverkan på den regionala strukturen, det växande behovet av fritidsområden, inverkan av värdefulla miljöer och naturresurser på samhällsutvecklingen.

I rapporten presenterades fyra framtidsscenarioer och en önskvärd utveckling i samband med vilket gavs ett tiotal linjer på den eftersträlvade utvecklingen av områdesanvändningen och regionstrukturen, bl a ”skydd också i söder, tätare byggande ger billigare samhällen och på landsbygden bör byggandet ske i byarna”. Framtidsbilden baserade sig på en typindelning i zoner. Den huvudsakliga skiljelinjen mellan zoner som kräver olika slag av utvecklingsåtgärder drogs mellan å ena sidan stadszoner och stadsregioner, å andra sidan jord- och skogsbruksdominerade zoner. Zonerna omfattar bl a alla Finlands landskapscentra. I rapporten behandlades även frågor som gällde genomförandet av framtidsscenarioet, bl a de riksomfattande målen för en utveckling av områdesanvändningen, övriga ministeriers utvecklingsprogram och ekonomiska styrmedel.

Rapporten bereddes vid samma tidpunkt som beslutet om Finlands inträde i EU skulle fattas. Finland kunde således ställa sitt material om landets regionstruktur och markanvändning till förfogande för den pågående beredningen av rapporten Europe 2000+ som gällde områdesanvändningen och regionplaneringen inom Europeiska unionen.

Vid utarbetandet av riksomfattande riktlinjer för områdesanvändningen är Finland inte ensamt, utan många länder i Europa har utarbetat eller håller på att utarbeta nationella mål och rapporter. Bland rapporterna kan nämnas t ex Tysklands Raumordnerischer Orientierungsrahmen, Danmarks Denmark 2018, Hollands On the Road to 2015, Sveriges Sverige 2009, Polens Poland 2000 2000+ och Estlands Eesti 2010.

Nuläget inom planläggningen

Syftet med detta kapitel är att beskriva den senaste utvecklingen inom planläggningen. Uppgifterna härrör huvudsakligen från 1998 års uppföljningsrapport om planläggningsväsendet som ges ut årligen och tidsserierna avslutas vanligen med åren 1997-1998. Rapporten innehåller administrativ uppföljningsinformation om region- och generalplanläggning, detaljplanläggning, fritidsbebyggelse, undantagslov och byggnadsskydd. Uppföljningsuppgifterna för 1998 års planläggning har bearbetats vid Finlands miljöcentral där man i första hand har utgått från statistikcentralens basuppgifter. Alla uppgifter är från byggnadslagens tid och följer behörighetsindelningen i lagen.

År 1997 fattades på uppdrag av statliga myndigheter sammanlagt omkring 9 300 beslut om planer och undantagslov.

Regional planläggning som grund för planeringen på landskapsnivå

Uppgifter inom den regionala planläggningen

Merparten av regionplanearbetet har skötts av regionplansförbunden och i dag ansvarar förbunden på landskapsnivå för uppgiften. Regionplanerna är antingen ämnes- eller områdesinriktade planer som genomförs i etapper eller helhetsregionplaner som omfattar hela landskapsregionen.

I Finland inleddes den regionala planläggningen för över 50 år sedan. Redan då lade man märke till att det behövdes planeringsområden som omfattade ett större område än en kommun för att många frågor om markanvändning skulle kunna lösas. En avgörande impuls gav den kraftiga nybyggnationen som var nödvändig efter kriget. Planeringsarbetet tog intryck från såväl kommunerna som näringslivet. Arbetet organiserades till en början på frivillig grund. Byggnadslagen som reglerade regionplaneringen trädde i kraft 1958. Metoder för en frivillig regionplanering hade redan börjat tillämpas, vilket emellertid ledde till att det uppstod ett behov av att förnya bestämmelserna med det snaraste. De nya bestämmelserna trädde i kraft 1969.

De regionplansförbund som avses i byggnadslagen bildades mellan 1963 och 1972. Förbundens arbete utgick då från inrikesministeriets föreskrifter om utarbetandet av regionplaner och från andra anvisningar. Till en början koncentrerade man sig på sk stomplaner i vilka presenterades tätorter och trafiknät samt allmänt hållna lösningar när det gällde andra viktiga former av markanvändning. Som nästa steg utarbetades

planer för skydds- och rekreationsområden och sedan övergick man till övriga former av markanvändning. Den regionplan som nu är i kraft är en förening av de regionplaner som har fastställts av miljöministeriet.

Under de senaste åren har man inom regionplanearbetet övergått till att vid behov underhålla och komplettera de befintliga regionplanerna. Grovt taget kan man säga att regionplaneringen under 1990-talet har gått sin femte rond. Vad gäller den regionala omfattningen och innehållet är emellertid regionplaneringen i olika landskap tämligen differentierad. Under de senaste åren har man också utarbetat flera helhetsinriktade regionplaner som förenar tidigare planer och täcker alla former av markanvändning.

I detta sammanhang har man även övergått till att utarbeta planer med hjälp av metoder som baserar sig på ADB-teknik.

När regionplanläggningen övergår i planläggning på landskapsnivå kommer arbetet att få en närmare anknytning till det regionala utvecklingsarbetet i landskapen. Problemen i samband med områdesanvändningen är fortfarande typiskt mångfacetterade och kräver att olika konkurrerande former av markanvändning samordnas. Problemens tyngdpunktsområden varierar i olika delar av landet. Som utmaningar kan betraktas bl a att stödja landskapets ekonomi och internationaliseringen med hjälp av landskapsplanen, förhindra att samhällsstrukturen splittras, planera trafik- och transportnäten så att de motsvarar dagens krav, styra rekreationsmöjligheterna, placeringen av fritidsområden och strandbebyggelsen, anpassa det växande antalet turistmål och rutter till områdesanvändningen av i dag samt att tillfredsställa behovet av områdesreservering med beaktande av överkommunala och rentav internationella krav inom miljö- och naturskyddet.

Nuläget i regionplaneringen

Totalt sett har i Finland fastställts över 70 regionplaner. Under åren 1996-1999 fastställdes vid miljöministeriet 2-6 regionplaner per år. Den totala arealen av områdesreserveringen enligt de fastställda regionplanerna uppgick i början av 1997 till 130 000 km², vilket motsvarar cirka 40 % av landarealen. Situationen på de olika landskapsförbundens områden skiljer sig emellertid avsevärt från varandra.

Från och med början av år 2000 övergår man till att utarbeta landskapsplaner som motsvarar de tidigare regionplanerna, men som till stora delar och framför allt i fråga om principerna för utarbetandet har förnyats. De fastställs fortfarande av miljöministeriet.

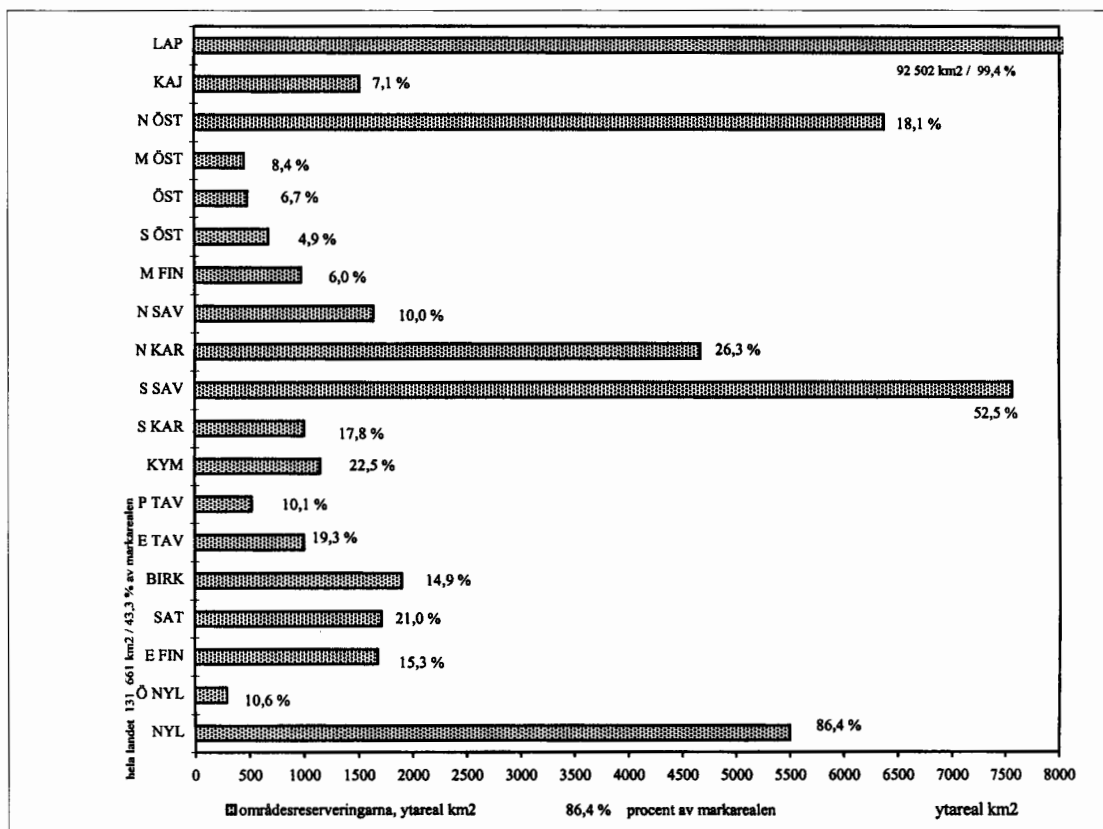


Bild 1. Områdesreserveringarna i regionplanerna 1.1.1997.

Generalplanen har befäst sin plats

Uppgifter inom generalplanläggningen

Vid beredningen av byggnadslagen som trädde i kraft 1958 ansåg man det vara nödvändigt att utarbeta ett system för planeringen av områdesanvändningen genom att i lagen skriva in även bestämmelser om den översiktliga planeringen i kommunerna. Starten för utarbetandet av generalplaner var emellertid trög. Kommunerna insåg sällan det nödvändiga i en planmässig utveckling av samhällsstrukturen och ville inte binda sig vid några planer på lång sikt. År 1968 ändrades lagen så att det blev möjligt att utarbeta generalplaner med olika rättsverkningar, likaså kunde en plan utarbetas i etapper eller för ett visst område. Utarbetandet av generalplaner har gått sakta framåt, i synnerhet sedan början av 1990-talet har utvecklingen varit intensiv. I dag har nästan alla kommuner i Finland en färdig generalplan eller håller på att utarbeta en plan.

I regel utgörs generalplanerna av delgeneralplaner som täcker en del

av kommunen; i synnerhet när det gäller stränderna har generalplaner som är avsedda för ett visst område varit vanliga. En pådrivande faktor i fråga om planläggningen har varit såväl det statliga stödet till utarbetandet av generalplaner som den bestämmelse i 1990 års byggnadslag enligt vilken kommunen, om den så önskar, med stöd av en fastställd generalplan kan få rätt att låta bli att underställa detaljplanerna en högre instans för fastställelse. Även på basis av generalplaner som kommunen har godkänt har beslutanderätten i fråga om undantagslov överförts på kommunerna när det gäller byggande i mindre skala.

Generalplanen har i praktiken utvecklats till en synnerligen mångsidig plan. Allt efter behoven kan den vara en mycket översiktlig plan som gäller samhällsstrukturen och dess utvecklingsmål eller en konkret plan som direkt styr byggandet. På grund av de mångskiftande behoven av planering är planerna mycket olika även till innehållet. För planeringen av stränder har man utvecklat en egen metodik, som i hög grad avviker från de generalplaner som är avsedda för utvecklingen av tätorter, förbättringen av befintliga områden eller planeringen av områden för nybyggnation. Med hjälp av de generalplaner som fastställts för stränder har man direkt kunnat styra byggandet.

De senaste åren har arbetet med att utveckla generalplanerna, vid sidan om utredningen av konsekvenserna för miljön, även riktat in sig på åstadkomma en växelverkan inom planeringen och på att utarbeta tydliga och åskådliga dokument. Deltagandet har ökat på önskat sätt och för sin del resulterat i nya krav på att utveckla presentationen av generalplanerna. Också antalet fastställda generalplaner har åter börjat öka.

Nuläget i generalplaneringen

Numera utarbetas generalplaner i nästan alla kommuner i vårt land. I slutet av 1997 fanns det i 432 kommuner åtminstone en godkänd general- eller delgeneralplan eller en sådan höll på att utarbetas. Arealen av de fastställda generalplanerna var cirka 18 000 km², vilket motsvarar 6 % av hela landets areal.

I slutet av 1997 hade kommunfullmäktige godkänt sammanlagt omkring 1 500 generalplaner av vilka cirka 350 hade fastställts av staten. Av generalplanerna omfattade cirka 100 hela kommunens område och resten utgjordes av delgeneralplaner. I slutet av 1997 höll över 500 nya delgeneralplaner på att utarbetas och över 100 gamla sågs över.

De områden för vilka hade utfärdats byggnads- och åtgärdsförbud i syfte att trygga utarbetandet av generalplaner ökade i jämn takt under 1980-talet, en brantare uppgång inföll i början av 1990-talet. Efter 1995 har arealen av de områdena för vilka utfärdats förbud sjunkit drastiskt i takt med att allt fler generalplaner har fastställts. I slutet av 1997 omfattade områdena med förbud 280 000 ha.

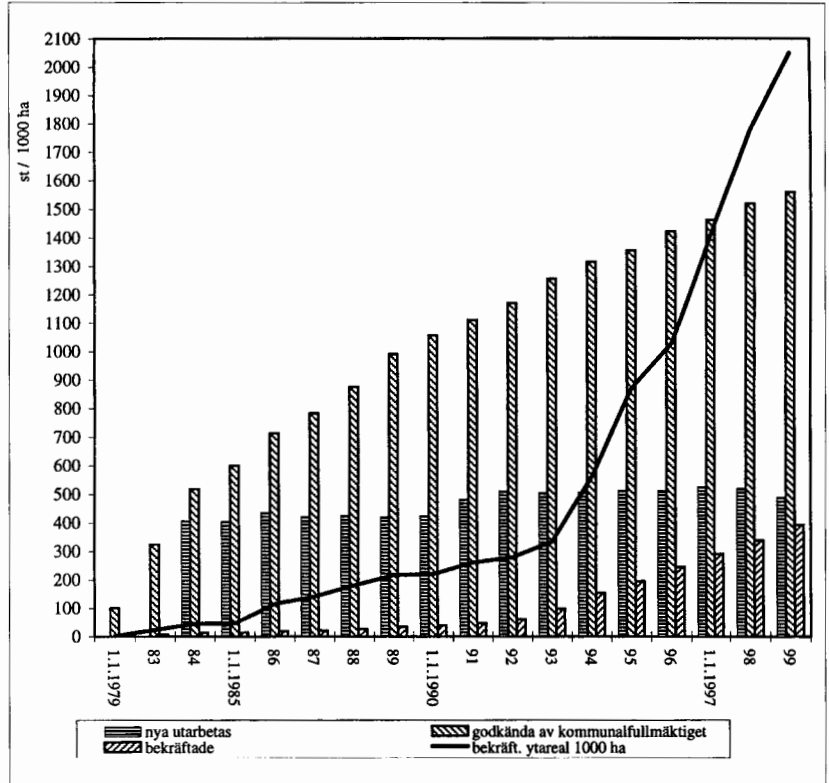


Bild 2. Delgeneralplanläggningen 1979-98 (hela landet, i början av året).

Detaljplanerna förnyas

Uppgifter inom detaljplanläggningen

Detaljplanläggningens uppgift är att mera i detalj styra byggandet. I detaljplanerna kan noggrant anges ändamålet med byggandet, antalet byggnader, byggnadernas läge i kvarter och på tomter samt på vilket sätt man kommer att genomföra sådana tekniska arrangemang som möjliggör byggandet.

Detaljplanerna enligt den byggnadsplan som gällde fram till slutet av 1999 var stadsplanen, byggnadsplanen och strandplanen. Med stöd av stadsplanen har man i första hand reglerat byggandet i städerna och med byggnadsplanen byggandet i landsbygdskommunerna. Med stöd av strandplanen har man styrt placeringen av fritidsbostäder. I den nya markanvändnings- och bygglagen slogs detaljplanerna samman till en stadsplan, men för den stadsplan som skall utarbetas för strandområden gäller fortfarande särskilda bestämmelser.

Stadsplanen är den äldsta formen av planer och är således den plan som i synnerhet i juridisk mening även har kommit längst i utvecklingen. Angående grunderna för ordnande och byggande av städer utfärdades redan 1856 en förordning i vilken tyngdpunkten låg på frågor som gällde städernas brandsäkerhet. Den första stadsplanelagen gavs 1931. Den gällde städer och köpingar samt tätbebyggda områden på landsbygden. I den ingick även ett regelverk som omfattade stadsplanebestämmelserna.

Vid tiden för beredningen av byggnadslagen som trädde i kraft 1959 var den rådande planeringsprincipen i Finland funktionalistisk. Enligt denna princip skulle man med planeringens hjälp anvisa områden som var nödvändiga för olika funktioner och ordna en förbindelse mellan dem. Planbeteckningarna utformades till funktionsvisa beteckningar för områdesreserveringar vilket ledde till att de centrala frågorna kom att handla om dimensioner och bygggrätter. Tillväxtprognoserna för trafiken betonade vikten av trafikplanering. År 1966 överfördes ansvaret för utarbetandet av byggnadsplaner från länsstyrelserna till kommunerna. Man har sedan "bantat ner" stads- och byggnadsplanerna genom att förminska de områden som reserverats för trafiken och ge byggandet en mänskligare dimension.

I takt med att generalplanläggningen breddat ut sig har detaljplanerna kommit att omfatta allt mindre områden och de har tidsmässigt utarbetats i nära kontakt med det praktiska genomförandet av dem. Allt oftare utarbetas stadsplanerna för redan byggda områden. Detta har ytterligare accentuerat kommuninvånarnas rätt att delta i planeringen av sin livsmiljö. Ändringarna i byggnadslagen har gett kommuninvånarna en ökad insyn i planeringen och möjliggjort ett deltagande i ett tidigare skede.

Nuläget i detaljplaneringen

Det totala antalet detaljplansbeslut per år har minskat betydligt sedan 1980-talet, då det årligen fattades i medeltal närmare 2000 beslut. År 1997 fattades sammanlagt cirka 1400 detaljplansbeslut. Av dem var över 800 stadsplaner, över 300 byggnadsplaner och cirka 250 var strandplaner.

Det detaljplanerade området växer ständigt. År 1997 uppgick det till uppskattningsvis 6 100 km². Av detta var stads- och byggnadsplanernas andel 4 000 km² och strandplanernas andel cirka 2 100 km².

År 1973 fastställdes alla detaljplaner av statliga myndigheter. De detaljplaner som årligen godkänns av kommuner som inte är skyldiga att underställa sina planer för fastställelse har sedan 1974 småningom ökat. I slutet av 1990-talet avgjordes något under hälften av stadsplanerna direkt av kommunerna.

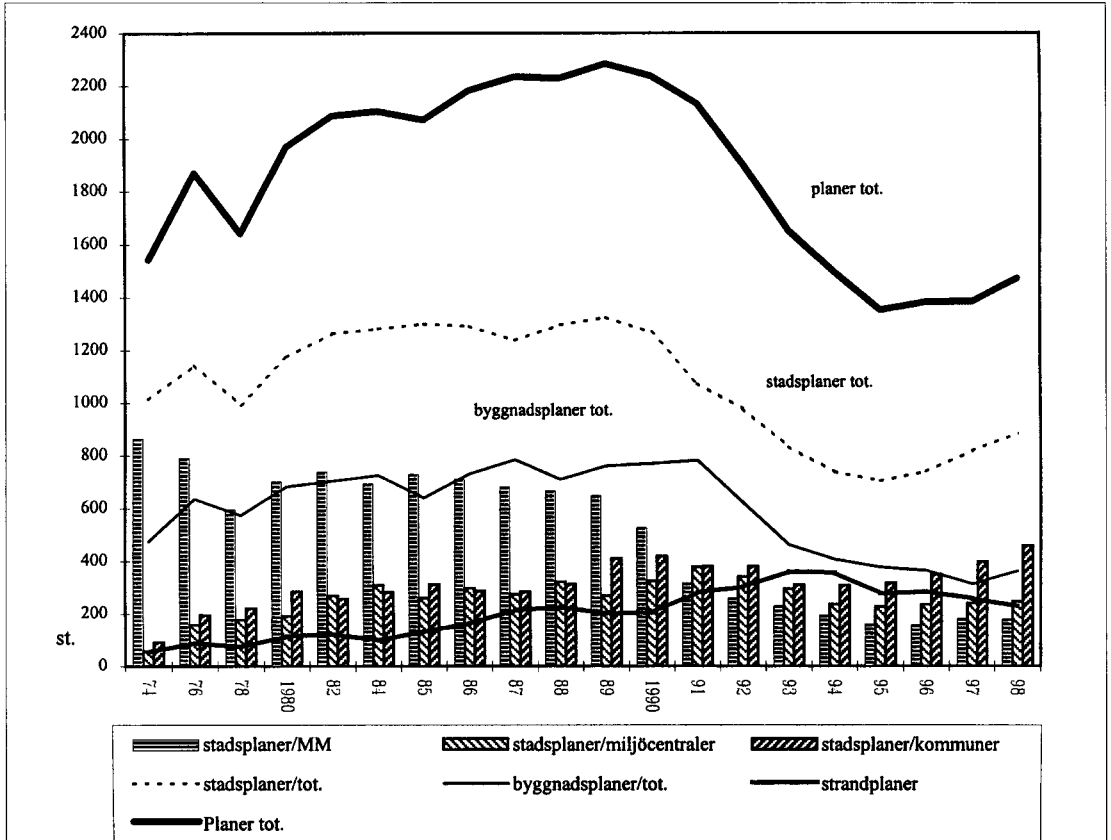


Bild 3. Stads-, byggnads- och strandplaner som fastställt 1974-1998.

Strandplanläggningen tilltar, men i regel byggs stugorna utan plan

År 1997 var cirka 4 000 strandplaner i kraft. Planerna omfattade totalt en areal på cirka 2 100 km², vilket motsvarar 0,6 % av landarealen. I planerna ingick över 13 000 km strandlinje, vilket är 4,5 % av strandlinjen. Strandplanerna innehöll reserveringar för över 80 000 fritidsbostäder. Av fritidsbebyggelsen placerade sig emellertid mindre än 20 % på planlagda områden.

Under åren 1985-1997 ingick i de fastställda strandplanerna reserveringar för sammanlagt 56 000 fritidsbostäder. Av de fritidsbostäder som färdigställdes under samma tid placerade sig 82 % utanför områden som omfattades av general-, stads-, byggnads- och strandplaner. I strandplanerna ingår i själva verket en avsevärd tomtreserv. Under 1985-1997 var uppskattningsvis 35 000 av de fritidstomter som befann sig inom ett strandplaneområde obebyggda.

I vårt land fanns i slutet av 1997 cirka 430 000 fritidsbostäder. Sedan 1980 har antalet fritidsbostäder ökat med cirka 170 000 stugor. Under

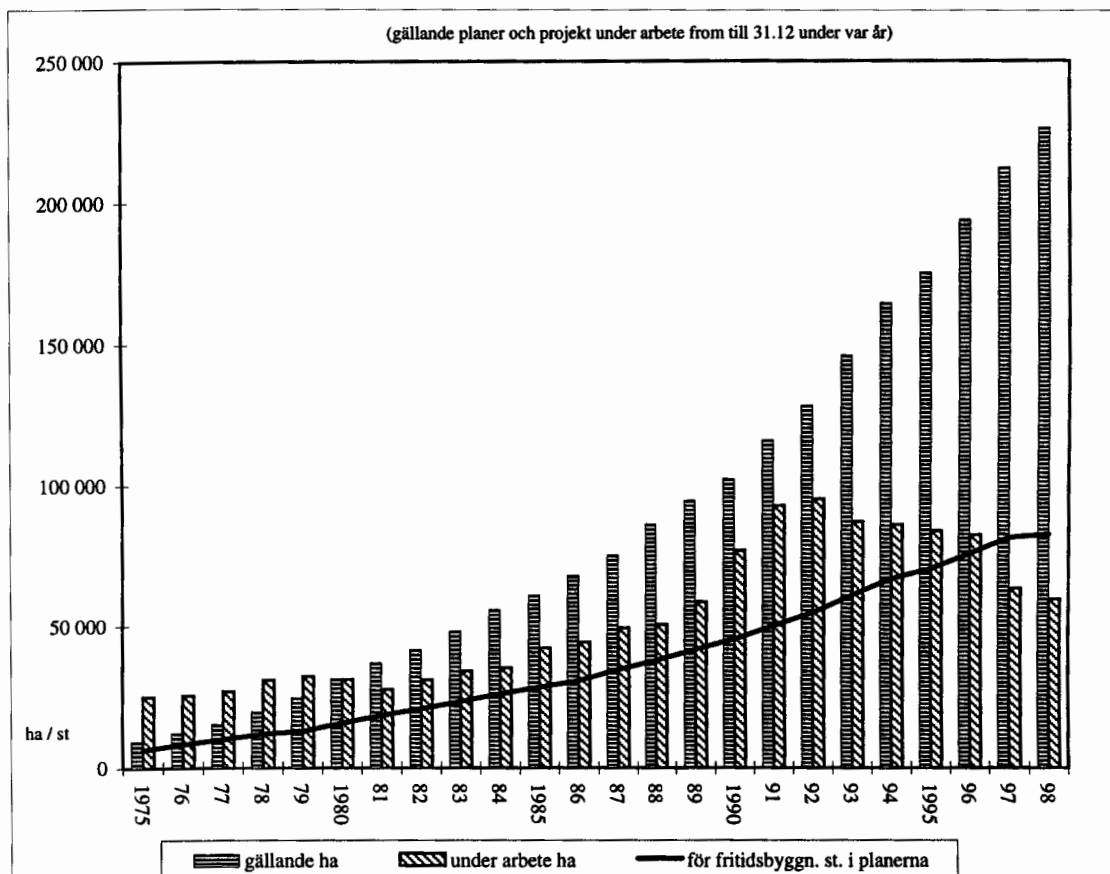


Bild 4. Utvecklingen av strandplanläggningsläget 1975-1998.

1990-talet har årligen beviljats cirka 7 000-8 000 byggnadslov. De nya bestämmelserna om strandbebyggelse i bygglagen trädde i kraft i början av 1997 vilket kan iakttas i nyckeltalen för fritidsbebyggelse. Jämfört med året innan halverades antalet bygglov som beviljades för fritidsbostäder. Enligt uppgifter från statistikcentralen beviljades år 1997 bygglov för cirka 5 700 fritidsbostadsprojekt. Av dessa var 4 300 nybyggnader.

Undantag beviljas synnerligen ofta

I förarbetet till den gamla byggnadslagen (RP 91/1954rd) trodde man att byggande med stöd av undantag som beviljats från gällande bestämmelser skulle bli ett marginellt fenomen om man ser till helheten när det gäller planeringen av områdesanvändningen. Enligt huvudregeln skulle en detaljplan alltid utarbetas, och att det endast med stöd av ett särskilt undantagslov skulle vara tillåtet att före planläggningen av ett mindre

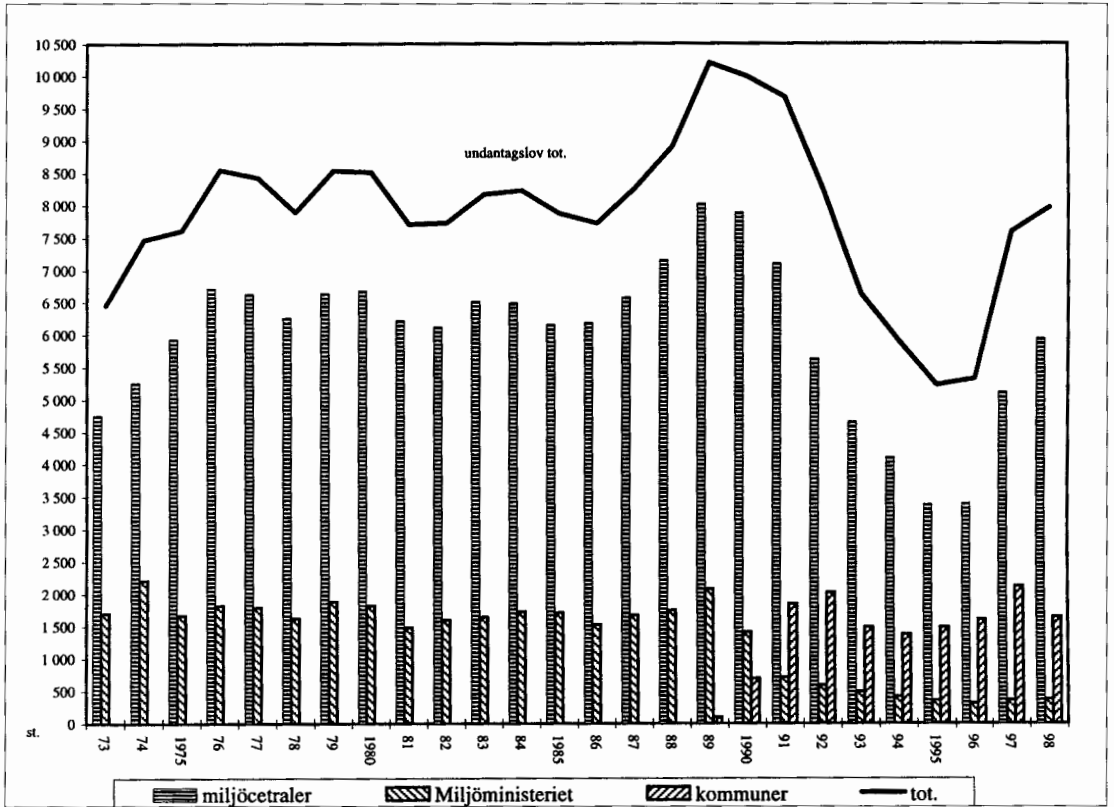


Bild 5. Undantagslov 1973-1998.

område bildade tätbebyggelse där, förutsatt att undantaget inte senare kunde tänkas medföra olägenheter. Av dokumenten som gäller beredningen av byggnadslagen framgår att man redan för 45 år sedan ville begränsa oplanerat byggande av typen tätbebyggelse i syfte att förhindra uppkomsten av extra kostnader för i synnerhet stadskommunerna, och för landsbygdens del förebygga splittringen av samhällsstrukturen (Lvk/LaU 1949, s 4-5).

I dag tycks problemet helt och hållet motsvara beskrivningen ovan, även om byggandet och följaktligen också utmaningarna nu är av en annan storleksklass än när byggnadslagen stiftades. Andelen bostäder som med stöd av undantagslov byggs på ett oplanerat område har redan länge legat på omkring 10 % av de nya bostäderna. Andelen fristående småhus är betydligt högre än så.

År 1989 beviljades rekordartat många undantagslov, över 10 000. Efter 1990 kan man se en klar nedgång i besluten om undantagslov och i mitten av årtiondet stannade antalet på cirka 5000. Efter det har antalet beviljade lov åter ökat. År 1997 beviljades närmare 7500 lov och året därpå

omkring 8000. Den övervägande delen av besluten om undantagslov har varit positiva. Av de ansökningar som avgjordes av statliga myndigheter var 83 % positiva och av kommunernas beslut så stor andel som 97 %.

Byggandet med stöd av undantagslov medför vid sidan om splittringen av samhällsstrukturen och ökade kostnader för samhället även andra olägenheter. En prövning som baserar sig på enskilda beviljanden av undantagslov förmår inte alltid beakta behoven av nödvändiga allmänna områden och områden för rekreation. Likaså minskar möjligheterna kontinuerligt för ett likvärdigt bemötande av markägarna och många har gjort upptäckten att de som kommit först till kvarn redan har utnyttjat den byggrätt som skäligen kan beviljas området. Benägenheten att ta fritidsbostäder i stadigvarande bruk håller också på att öka. Kommunerna kan hamna i en situation med en växande efterfrågan på kommunal service i områden med fritidsbebyggelse. Kommunerna kan bli tvungna att exempelvis ordna åldringsvård för sådana som bosätter sig i sina stugor som "återflyttare".

Några andra iakttagelser

Byggvolym

Antalet årligen färdigställda byggnader har kontinuerligt gått ner sedan början av årtiondet, men 1997 gjorde utvecklingen en snabb vändning uppåt. Jämfört med året innan var ökningen cirka 40 %. År 1997 färdigställdes cirka 43 000 byggnadsprojekt, av vilka cirka 33 000 var nybyggnader. Samma år beviljades bygglov till cirka 52000 byggnadsprojekt av vilka cirka 39 000 var nybyggnader.

Byggnaderna placeras allt oftare inom planeområden

Av våningsarealen i alla byggnader som färdigställdes 1997 befann sig 70 % inom ett planeområde, av antalet byggnader 50 % och av bostäderna 90 %. Av de fristående småhusen var cirka 70 % belägna inom ett planeområde, medan av fritidsbostäderna bara cirka 20 %.

Kommunernas markförvärv

Kommunernas markförvärv har i huvudsak skett genom frivillig försäljning och byte av mark, möjligheten att lösa in mark har tillämpats ytterst sällan.

Byggnadsskydd

Sedan början av maj 1998 har cirka 180 objekt skyddats med stöd av byggnadsskyddslagen. Med stöd av förordningen om skydd för staten

tillhöriga byggnader har cirka 800 byggnader skyddats. I medeltal 20 % av de planer som årligen fastställs innehåller anteckningar eller bestämmelser om byggnadsskydd. Den övervägande delen av byggnadsskyddet sker i själva verket med stöd av planläggningen. År 1997 fattade de regionala miljöcentralerna cirka 50 beslut om skydd enligt byggnadsskyddslagen och cirka 50 beslut om åtgärdsförbud.

Utlänningars fastighetsförvärv

Vid 290 av de fastighetsöverlåtelse som genomfördes 1997 var köparen utlänning, m a o vid cirka 0,4 % av alla överlåtelse. Endast en del av dessa krävde tillstånd. Överlåtelseerna omfattade cirka 1600 ha mark och värdet av egendomen uppgick till 100 miljoner. Av objekten skulle 43 % användas för fritidsbebyggelse och 43 % för byggande av bostäder. År 1997 beviljade de regionala miljöcentralerna utlänningar 72 tillstånd för anskaffande av fastigheter som var avsedda för fritidsboende eller rekreation.

Ändringar i region- och samhällsstrukturen¹

Grundläggande drag i Finlands region- och samhällsstruktur

Flyttningsrörelsen från norra och östra Finland mot söder och från landsbygden till städerna inleddes på bred front i Finland på 1960-talet. Trots detta är Finland i jämförelse exempelvis med Sverige fortfarande ett land med en synnerligen vidsträckt och jämn spridning av bosättningen (bild 1). I Sverige ligger tyngdpunkten när det gäller befolkningen helt klart söder om Stockholm, och i norr är befolkningen koncentrerad till kusten. I Finland sträcker sig en enhetlig men gles bosättning från kusten i söder ända till linjen Uleåborg-Joensuu. Även om Finland jämfört med Sverige de facto är ett land med en förhållandevis jämn spridning av bosättningen, håller tyngdpunkten vad gäller befolkning och funktioner även i Finland på att allt mer förskjutas mot de större stadsregionerna.

Skillnaderna i regionstrukturen mellan Finland och Sverige beror på såväl naturgeografiska faktorer som faktorer förknippade med utvecklingen av urbaniseringen. Jämfört med andra länder i västra Europa var Finland mycket länge ett jordbruksdominerat samhälle och således inleddes även urbaniseringsprocessen i Finland senare än i de flesta andra västliga länder i Europa.



Bild 1. Rutfält på 1 km x 1 km med bosättning i Sverige och Finland 1995

¹ Följande uppgifter om region- och samhällsstrukturen grundar sig huvudsakligen på ett system för uppföljning av samhällsstrukturen (YKR) som utarbetats av miljöförvaltningen. I figurena har använts förutom miljöförvaltningens material även material från statistikcentralen och lantmäteriverket i Finland och Sverige (MML lupa 7/myy/00). Figurena, förutom bild 1, har utarbetats vid Finlands miljöcentral och till en del även vid Nylands miljöcentral. Den ursprungliga kartan till bild 1 har framställts vid geografiska institutionen vid Uleåborgs universitet.

² Med tätortsbildning avses en ökning av tätortsbefolkningens andel och en regional bildning av en tätort. I texten avses med tätort ett tätbebyggt område med minst 200 invånare. Det avgränsade området baserar sig på ett rutfält på 250 x 250 m i vilket beaktas förutom antalet invånare även antalet byggnader, våningsytan och graden av koncentration. Avgränsningen är jämförbar såväl tidsmässigt som regionalt och har tillämpats på åren 1980, 1985, 1990 och 1995. Avgränsningen är när det gäller yterområdena något strängare än den avgränsning som i allmänhet tillämpas i Norden (minst 200 invånare och under 200 m mellan byggnaderna).

Det mest utmärkande draget i utvecklingen av samhällsstrukturen är tätortsbildningen², som har en nära anknytning till förändringen av näringsstrukturen i samhället (bild 2). Under perioden 1980-1995 har tätortsbefolkningen ökat med 652 000 invånare, dvs med 19,2 %. Befolkningen i glesbygderna har under samma period minskat med 206 000 invånare, dvs med 17,1 %.

Tätortsbefolkningens andel av hela befolkningen har vuxit kontinuerligt, och uppgår för tillfället till cirka 80 % (bild 3). Samtidigt har även den genomsnittliga boendeytan ökat med cirka 30 % (26 m²/invånare år 1980 och 34 m²/invånare 1995). Till följd av detta har tätorternas markareal ökat kraftigt. Med hänsyn till hela landets markareal är arealen i tätorterna dock liten. Under åren 1980-1995 ökade den från 1,22 % till 1,74 %.

Följden av att markarealen i tätorterna har vuxit snabbare än befolkningmängden är att boendetätheten i tätorterna har sjunkit. År 1980 var den genomsnittliga boendetätheten i tätorterna cirka 900 invånare/km². Vid utgången av 1995 hade boendetätheten sjunkit till cirka 750 invånare/km². Sett i ett europeiskt perspektiv är de finländska tätorterna i själva verket mycket gles bebyggda. I Sverige där tätorterna statistiskt avgränsas enligt samma principer som i Finland, är boendetätheten i tätorterna avsevärt högre än i Finland, cirka 1 400 invånare/km² (tabell 1). I Sverige

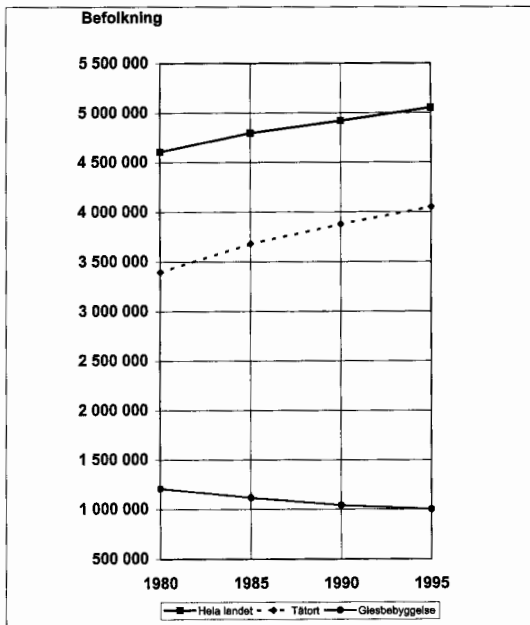


Bild 2. Förändring i befolkningsmängden i tätorter och glesbygdsområden i Finland 1980-1995.

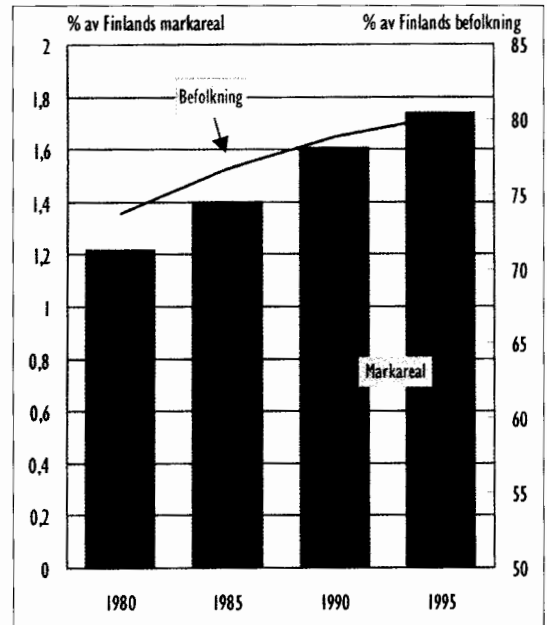


Bild 3. Andelen tätortsareal av arealen i hela landet och tätortsbefolkningens andel av totalbefolkningen 1980-1995.

Tabell 1. Utvecklingen av markareal, invånarantal och invånartäthet i tätorterna 1980-1995 i Finland och Sverige.

	tätort areal km ²		andel av mark- arealen i hela landet %		tätorts- befolkning 1000 inv.		andel av total befolkningen %		boendetäthet inv./km ²	
	Finland	Sverige	Finland	Sverige	Finland	Sverige	Finland	Sverige	Finland	Sverige
1980	3 721	4 822	1,22	1,17	3 398	6 913	71,0	83,1	913	1 434
1995	5 307	5 228	1,74	1,27	4 051	7 418	79,1	83,9	763	1 419

har boendetätheten under de senaste 15 åren sjunkit långsamt. Samtidigt har tätorternas areal i Sverige ökat med bara 8,4 % under åren 1980-1995, medan den i Finland ökade med närmare 43 %.

I tätorter av olika storlek är boendetätheten i regel störst i de större tätorterna och lägst i de mindre. Boendetätheten i Helsingforsregionens centralort som omfattar Helsingfors och dess närliggande kommuner var cirka 1 900 inv./km² år 1995 och i överensstämmelse med detta hade tätorter med 10 000-35 000 invånare cirka 800 inv./km². I motsats till andra tätortsklasser har boendetätheten i Helsingforsregionen visat en svag uppgång.

Tätorternas regionala tillväxt

Tätorterna växer till såväl befolkningsmängd som ytareal. En del av den regionala tillväxten i tätorterna sker oberoende av befolkningsutvecklingen. Detta beror framför allt på att boendeytan ökat och att byggandet i allt högre grad inriktats på småhus.

Den regionala tillväxten i tätorterna sker på två olika sätt: dels förflyttar sig gränserna för tätorternas yttre områden allt längre ut från kärnan, dels ansluts till tätorterna genom införlivning nya tätorter som tidigare varit separata samhällen.

Till exempel har de yttre gränserna för Jyväskyläregionens centralort förflyttats utåt. Även inom tätortsstrukturen har en ny tätortsbildning kunnat ske (bild 4). Säynätsalo-Muuratsalo som ännu 1980 klassificerades som en egen tätort har under perioden 1980-1995 införlivats med Jyväskylä centralort. På grund av denna tillskottsmark har markarealen i Jyväskylä centralort vuxit kraftigt. Under 1980-1995 var ökningen cirka 48 %. Under samma tid ökade befolkningsmängden i centralorten med cirka 26 % för att 1995 uppgå till 93 600 invånare.

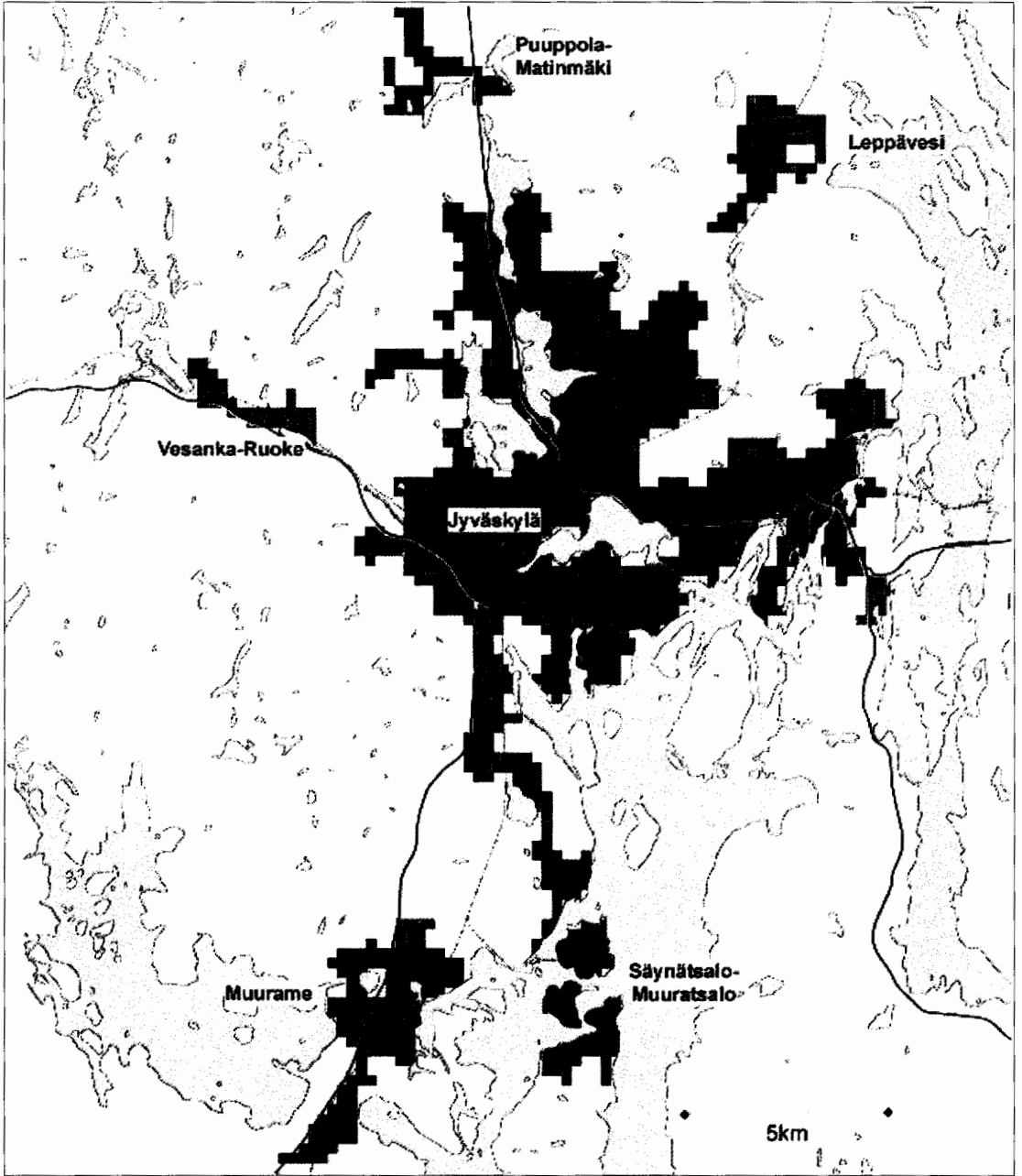


Bild 4. Expansionen av centralorten i Jyväskylä stadsregion 1980-1995 (grå = 1980 tätortsområde), svart = tillväxtområden 1980-1995).

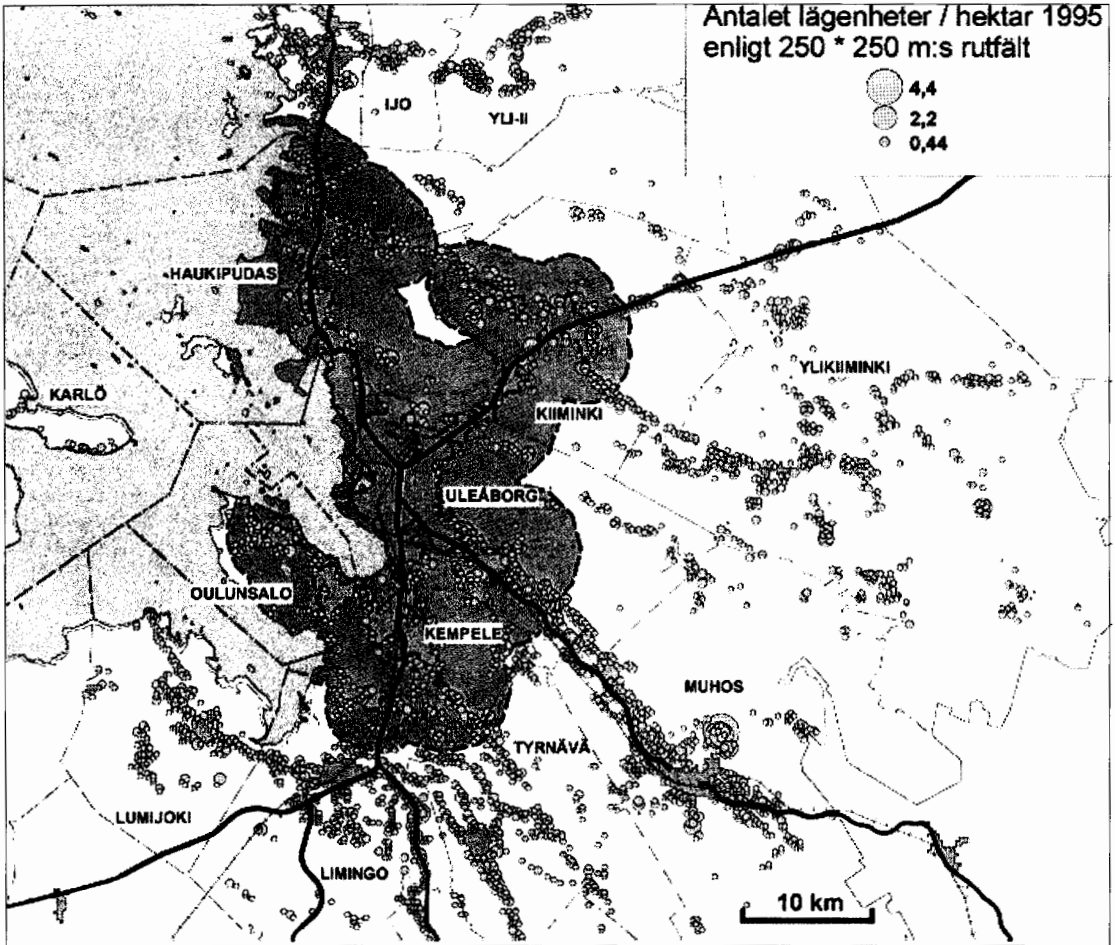
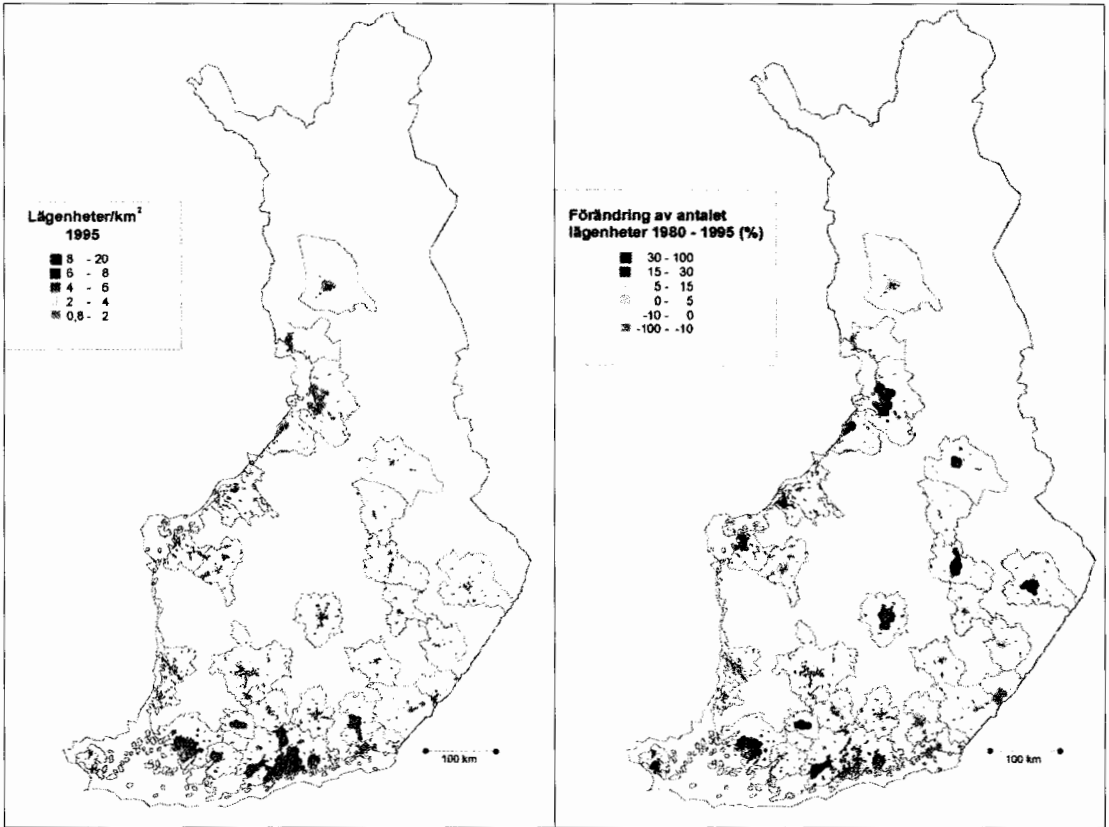


Bild 5. Antalet bebodda lägenheter/hektar i glesbygdsområdet kring tätorterna i Uleåborgsregionen enligt 250 x 250 m:s rutfält. Grönt område = område inom en radie på 5 km från den yttre gränsen för centralorten och område inom en radie på 3 km från den yttre gränsen för närliggande tätorter.

I Finland är gränsen mellan tätorten och det omgivande glesbygdsområdet inte speciellt tydlig. Ofta rycker bosättningen fram likt en jämförelsevis tät vegetation också utanför tätortsområdena exempelvis genom att följa vägnätet.

I Uleåborgsregionen inom en radie på 5 km från den yttre gränsen för centralorten och inom en radie på 3 km från de yttre gränserna för de närliggande tätorterna fanns 1995 sammanlagt 1510 bebodda lägenheter (bild 5). Per kvadratkilometer innebär det 1,7 lägenheter, vilket är betydligt under medelnivån i landet. Antalet lägenheter har emellertid ökat snabbt i detta område, under perioden 1980-1995 med 30 %.



³ Kommunen betraktas som ett stort pendlingsområde om minst 7,5 % av den sysselsatta arbetskraften arbetar i pendlingsregionens centralkommun och minst 20 % av den sysselsatta arbetskraften arbetar utanför hemkommunen.

Bild 6. Boendetätheten och förändringen av den under 1980-1995 i glesbygden kring centralorten i de största stadsregionerna. Till vänster boendetätheten 1995 (bebodda lägenheter/km²) i glesbygdsområdet kring centralorten. Till höger förändringen (%) av antalet bebodda lägenheter. Omgivande glesbebyggelse enligt bild 5. Svart avgränsning = de 30 största pendlingsregionerna.³

Bosättningen i glesbygdsområdena kring de större centralorterna är avgjort tätast i södra Finlands stadsregioner (bild 6). Den glesaste bosättningen finns i närregionerna kring vissa centralorter längs kusten och i norra Finland. I kustområdena är förklaringen den glesa bosättningen i skärgården. I övrigt tycks skillnaderna i boendetäthet i centralorternas närmiljöer motsvara de allmänna fluktuationerna i boendetäthet i olika delar av landet.

Stadsregionerna skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om hur bosättningen i glesbygdsområdena kring tätorterna har utvecklats. Regioner med kraftig tillväxt är bl a Uleåborgs, Kuopios och Joensuu stadsregioner där antalet bebodda lägenheter har ökat med över 30 % under åren 1980-1995. I vissa stadsregioner såsom Salo, Kotka, Villmanstrand, Imatra och Kemi har antalet bebodda lägenheter i centralorternas närmil-

jöer däremot sjunkit något. Skillnaderna mellan olika stadsregioner har påverkats av den generella utvecklingen av tillväxten i stadsregionen, konkurrensen mellan olika kommuner i stadsregionen om nya invånare och även den bygglövsolitik som tillämpas i regionen.

Regional tillväxt i stadsregionerna

Förutom till de egentliga tätorterna och deras närområden har stadsregionernas tillväxt sträckt sig allt längre och kommit att omfatta allt större delar av den omgivande landsbygden. En stor del av befolkningstillväxten i stadsregioner med den starkaste tillväxten sker för tillfället inom en radie på ända upp till 10-50 km från den egentliga centralstaden. En betydande del av denna tillväxt inriktar sig även på den omgivande landsbygden.

I Nyland har effekterna av tillväxten i huvudstadsregionen återspeglats på stora delar av det övriga Nyland. I tätortsområdena har befolkningsökningen under perioden 1980-1995 i bl a Esbo och i de sk ytterkommunerna ända bort till Ingo, Vichtis, Mäntsälä och Borgnäs varit betydligt snabbare än i centralstaden Helsingfors (bild 7). Befolkningmängden har ökat snabbt också i glesbygdsområdena i kommunerna kring huvudstadsregionen (bild 8).

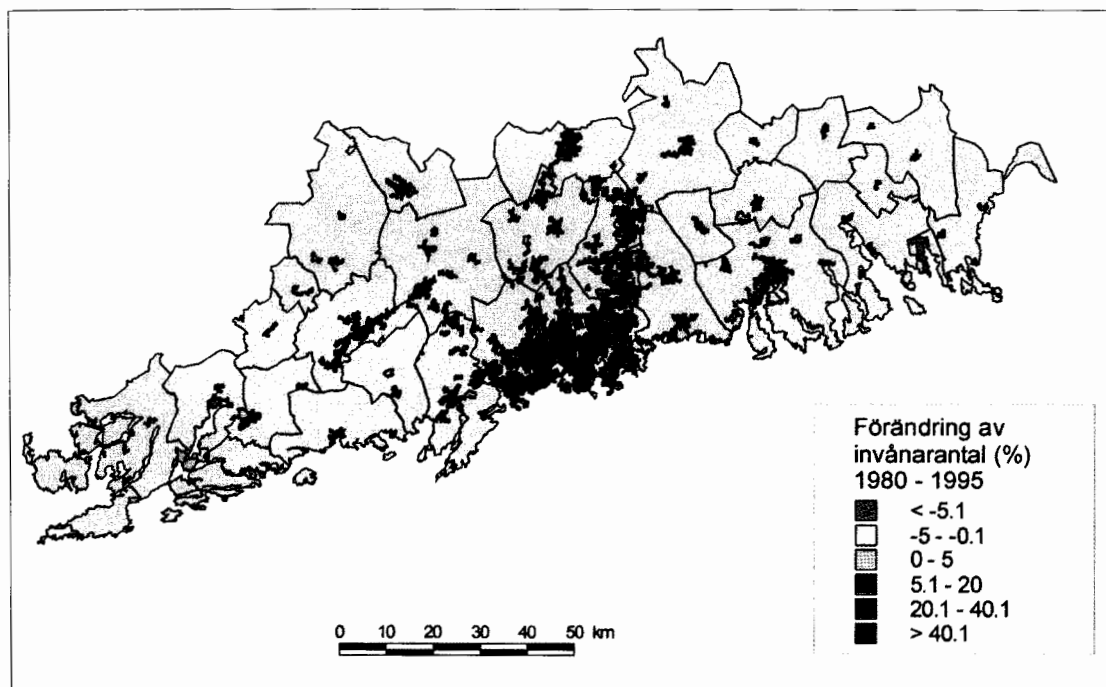


Bild 7. Befolkningsförändring i tätorterna 1980-1995 på Nylands miljöcentrals område enligt tätortsavgränsningen för 1995.

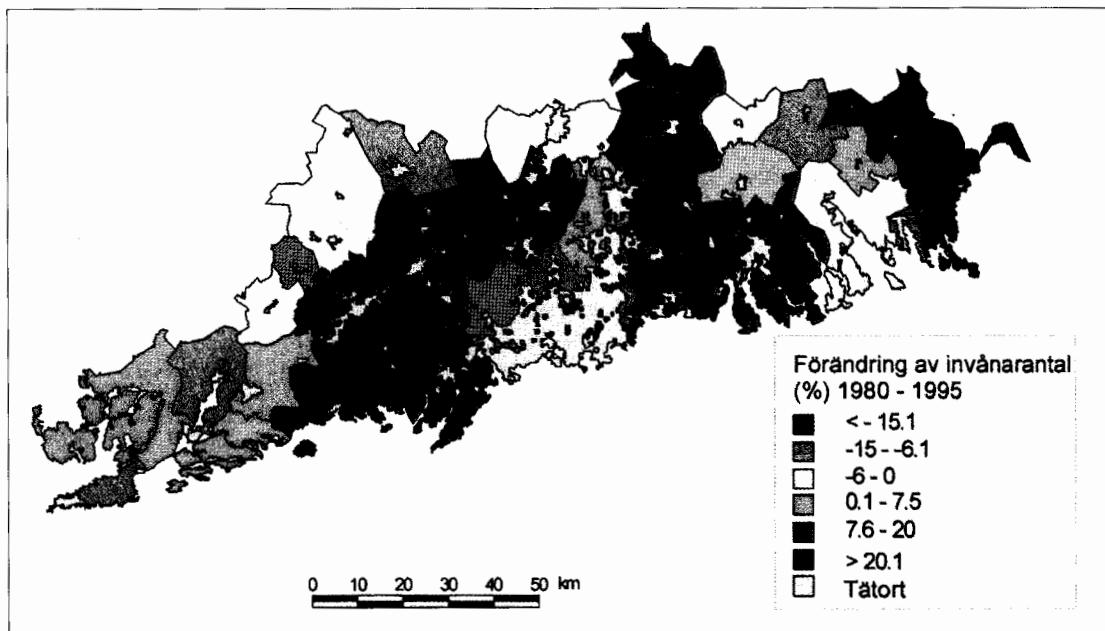


Bild 8. Befolkningsförändringen i glesbygdsområden 1980-1995 på Nylands miljöcentrals område enligt tätortsavgränsningen för 1995.

I Nylands ytterområden har samtidigt såväl glesbygdsområdena liksom även några viktiga tätorter såsom Hangö och Lovisa förlorat en del av sin befolkning. I vissa kommuner såsom Strömfors, Lappträsk och Pojo kan den tillbakagående utvecklingen i glesbygdsområdena jämföras med den i norra och östra Finlands landsbygdsregioner.

Framskjutningen av stadsregionernas gränser in på allt större områden är i stor utsträckning en följd av den arbets- och bostadsmarknad som centralstaden gett upphov till och den regionala expansionen av marknaderna. Detta uttrycker sig bl a i att en tämligen liten del av invånarna i kommunerna kring de flesta större städer arbetar i boendekommunen. Dessa kommuner har utvecklats till kommuner där människor bor men som på grund av arbetsmarknaden är kopplade till centralstaden (bild 9).

De områden som är mest beroende av att det finns arbetsplatser utanför kommunen är belägna kring de största städerna såsom Helsingfors, Åbo, Tammerfors och Uleåborg. I södra Finland finns det även kring mindre centra regionala arbetsmarknadsområden som fungerar jämsides med varandra. Dessa bildar tillsammans med Helsingfors-, Åbo- och Tammerforsregionerna vidsträckta flerkärninga områden bestående av tätorter och landsbygdsregioner. I dessa områden får även befolkningen på landsbygden i stor utsträckning sin utkomst av stadsnäringarna i stället för liksom tidigare av jord- och skogsbruket. Skillnaden är markant jämfört med landsbygds kommunerna i mellersta och norra Finland där en

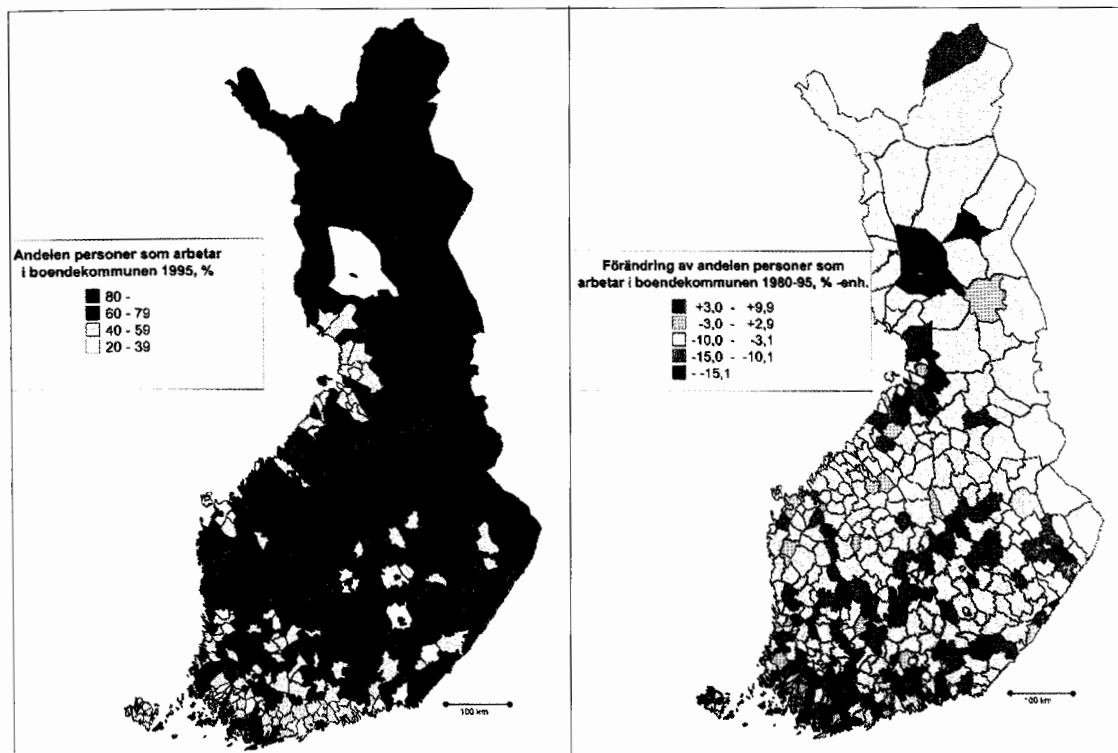


Bild 9. Till vänster andelen personer som arbetar i boendekommunen i % av den sysselsatta arbetskraften i kommunen 1995. Till höger förändringen av andelen personer som arbetar i boendekommunen uttryckt i %-enheter av den sysselsatta arbetskraften 1985-1995.

mycket större andel av den sysselsatta befolkningen arbetar i hemkommunen än i södra Finlands landsbygdskommuner. Om det inte finns något större centrum i närheten som kan erbjuda arbete, får invånarna försöka finna ett arbete i första hand inom boendekommunen. Om arbetstillfällen saknas är följden ofta att den arbetssökande flyttar till södra Finland eller till någon annan växande stadsregion.

I de största stadsregionerna går utvecklingen mot allt större bostads- och arbetsmarknadsområden. Detta framgår bl a av att andelen personer som arbetar i boendekommunen under åren 1985-1995 har sjunkit allra mest i de längst ut belägna ytterområden av de stora stadsregionerna. Exempel på detta är Kuru, Vesilax och Pälkäne i Tammerforsregionen samt Yli-Ii, Ylikiiminki, Muhos och Limingo i Uleåborgsregionen. I vissa kommuner som angränsar till centralstäder såsom i Esbo, Vanda, Nurmo och Oulunsalo har andelen personer som arbetar i boendekommunen samtidigt ökat kraftigt. Detta betingas av att ökningen av antalet arbetsplatser i centralstaden har spritt sig även till grannkommunerna.

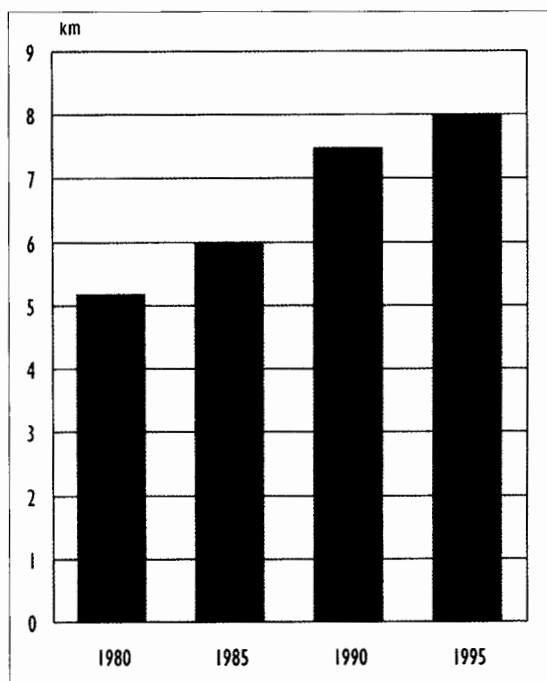
Samhällsstruktur och arbetsresor

Människans dagliga behov av rörlighet är i stor utsträckning beroende av faktorer som anknyter till samhällsstrukturen. Behovet av rörlighet är i regel större ju längre avståndet är mellan de funktioner som är viktiga u människans och näringslivets synvinkel. Ett av de största behoven av rörlighet betingas av arbetsresorna mellan bostaden och arbetsplatsen.

Stadsregionernas geografiska tillväxt har återspeglats bl a i att medellängden på arbetsresorna har ökat under 1980-1995 (bild 10). I de större stadsregionerna ökade arbetsresornas medellängd under den aktuella perioden från 5,2 km till 8,0 km.⁴ Även om antalet arbetsresor till följd av arbetslösheten i själva verket minskade under förra delen av 1990-talet, ökade samtidigt den totala längden av arbetsresorna med cirka 20 %.

Om man ser till olika stadsregioner företogs de längsta arbetsresorna 1995 i Helsingfors pendlingsregion, vars andel av hela landets arbetsresor var cirka 30 % och av längden på resorna cirka 37 %. På ett brett område kring Helsingfors överstiger arbetsresornas medellängd 15 km (bild 11). Antalet än längre arbetsresor har ökat märkbart under perioden 1985-1995. År 1995 uppgick andelen av hela landets arbetsresor för de tre största pendlingsregionerna, dvs Helsingfors, Åbo och Tammerfors till cirka 50 %.

Antalet långa arbetsresor har ökat kraftigt också i sådana landsbygdsregioner som ligger långt från stadscentra. År 1995 var andelen långa



⁴ Med arbetsresa avses i detta sammanhang en arbetsresa som företas mellan bostaden och arbetsplatsen och understiger 100 km (kortaste vägen i en riktning).

Bild 10. Utvecklingen av medellängden på arbetsresor 1985-1995.

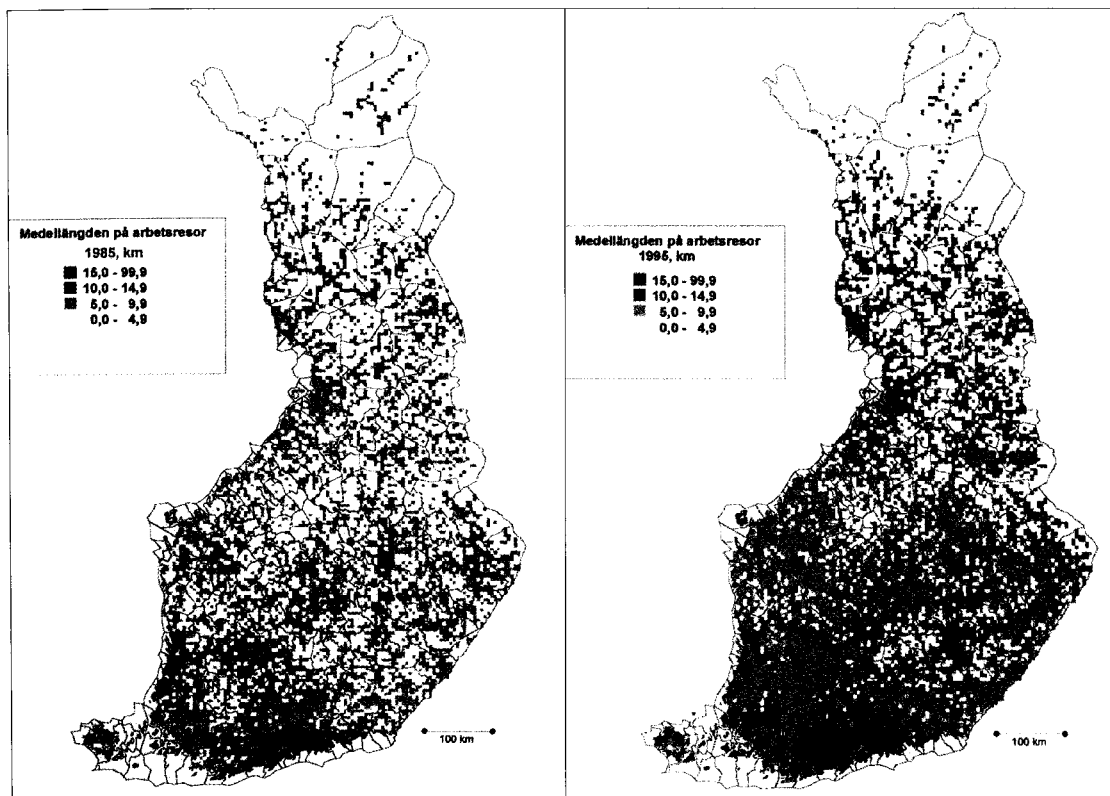


Bild 11. Medellängden på arbetsresor 1985 (till vänster) och 1995 (till höger) enligt boningsort uttryckt i rutfält på 5 x 5 km. På kartorna har den statistiska indelningen av pendlingsregionerna utmärkts med svart och centralstaden för de 30 största pendlingsregionerna med röda punkter.

arbetsresor på 20-100 km cirka 10 % av arbetsresorna men samtidigt gav de upphov till närmare hälften av den totala längden av hela landets arbetsresor.

Samhällsstruktur och naturmiljö

Som en följd av tätorternas geografiska expansion och byggandet i glesbygdsområden minskar den obebyggda markarealen⁵ och de naturliga livsmiljöerna splittras (tabell 2). Av särskilt stor betydelse har dennautveckling varit för Helsingfors pendlingsregion, som omfattar även Lojo-, Riihimäki- och Borgåregionerna. Den obebyggda markarealen minskade i denna region med sammanlagt 367 km² under åren 1980-1995. Detta motsvarar den totala arealen av Nurmijärvi kommun och representerar 4,9 % av arealen för hela pendlingsregionen. I andra större stadsregioner har de obebyggda naturområden minskat i långsammare takt.

⁵ Med en obebyggd areal avses i detta sammanhang den sammanräknade arealen av de obebyggda rutfälten på 250 x 250 m. I sifferuppgifterna har inte fritidsbostäderna beaktats som således kan inkluderas i de obebyggda rutfälten.

Tabell 2. Obebyggd areal och utvecklingen av den i sju av de statistiskt sett största pendlings-regionerna 1980-1995.

pendlings-region	markareal 1995 km ²	obebyggd areal 1995 km ²	andel obebyggd areal %	obebyggd areal 1980-95 km ²	förändring av obebyggd areal 1980-95 %-enh.
Helsingfors	7 489	5 246	70	-367	-4,9
Åbo	4 511	3 377	75	-137	-3,0
Tammerfors	5 018	4 021	80	-109	-2,2
Uleåborg	5 999	5 496	92	-89	-1,5
Lahtis	2 404	1 891	79	-55	-2,3
Jyväskylä	2 756	2 256	82	-84	-3,0
Kuopio	2 418	1 989	82	-72	-3,0

Stadsregionernas inre struktur

Samtidigt som tätorterna och övrigt byggande som anknyter till städernas tillväxt expanderar till allt större områden, sker även inom stadsregionerna betydande förändringar. Ett allmänt drag är flykten från centrumområdena. Tyngdpunkten för bosättningen, industrin och andra arbetsplatsområden och slutligen också för servicefunktionerna håller på att förskjutas från den traditionella stadskärnan till stadens ytterområden. I de landsbygdsliknande kommunerna vid de yttre gränserna för stadsregionerna håller samtidigt den traditionella näringsbasen som byggt på jord- och skogsbruk på att ge vika och ersätts till stora delar med arbetsplatser utanför kommunen inom produktions- och servicenäringarna.

Såväl i Hyvinge som i Vasa är boendetätheten störst i stadskärnan och dess omedelbara närhet, dvs över 40 inv./hektar (bild 12). I dessa områden har befolkningens mängd sjunkit kraftigt under åren 1980-1995, i många delar av centrumområdena med över 10 inv./hektar. Det är framför allt en följd av att boendet fjärmats från andra funktioner i centrumområdena, såsom servicen och annat byggande av lokaler. Också ökningen av boendeytan har fört utvecklingen i samma riktning. De regionala skillnaderna i priset på byggnadsmark har haft som följd att endast de konkurrensmässigt starkaste funktionerna har kunnat etablera sig i stadskärnan.

I Hyvinge och Vasa centralorter har boendetätheten vuxit kraftigast i ortens ytterområden. Boendetätheten för de 58 000 invånarna i Vasa centralort uppgick 1995 till 1 126 invånare/km², vilket motsvarar medelnivån för en stad av Vasa stads storlek. Boendetätheten för de 38 000 invånarna i Hyvinge centralort ligger betydligt över medelnivån i landet, år 1995 var den 1 426 invånare/km². Detta framgår tydligt även av den

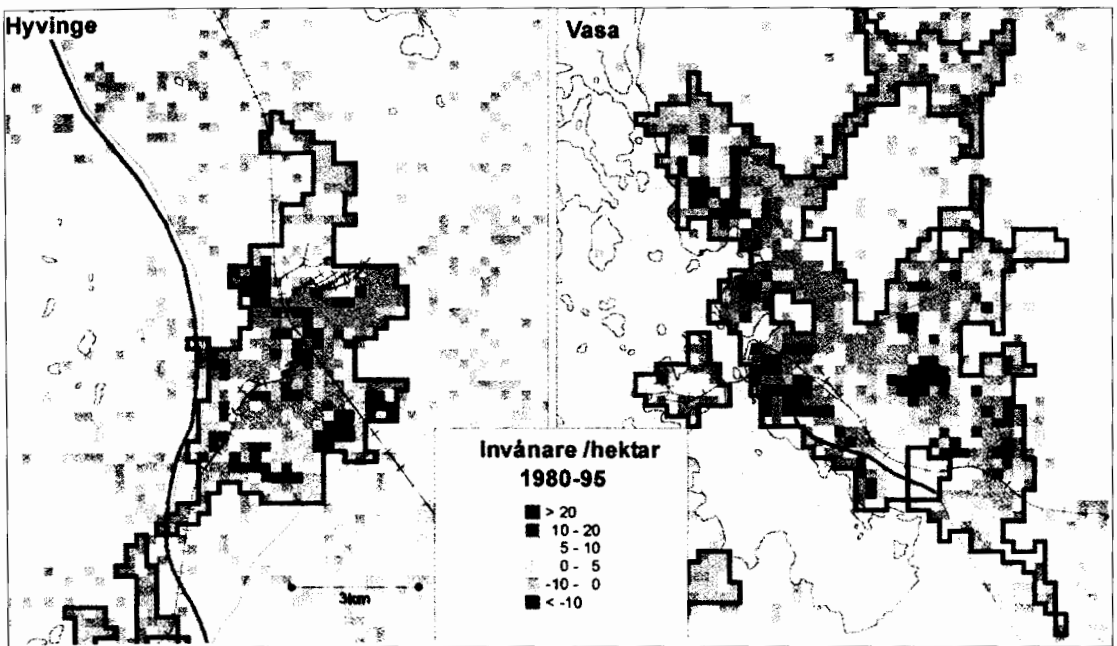
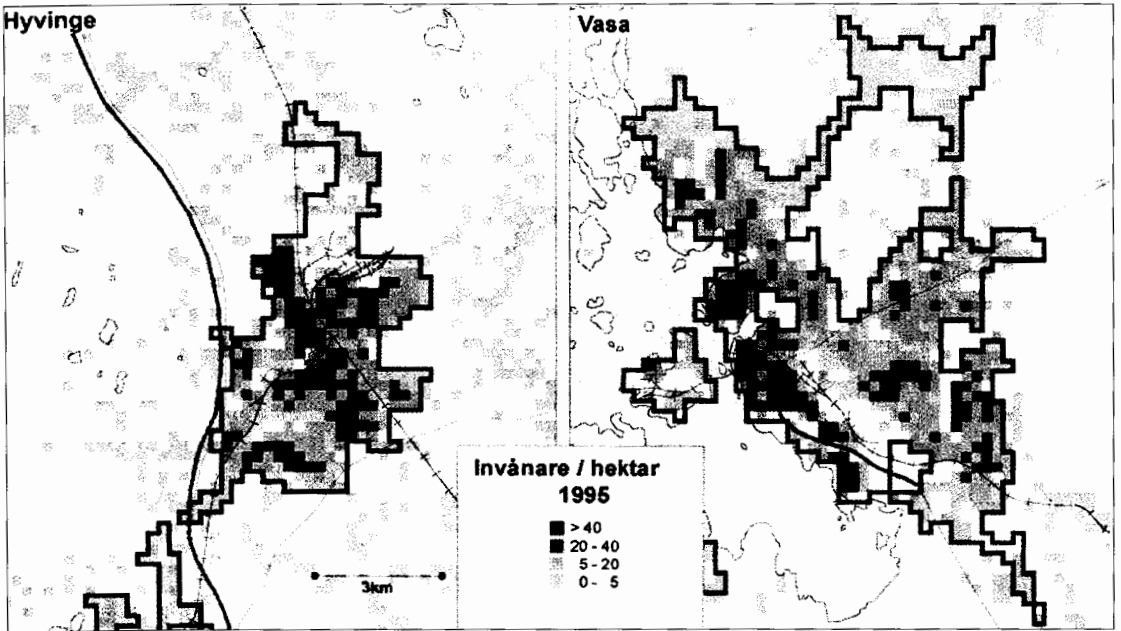


Bild 12. Utvecklingen av boendetätheten i Hyvinge och Vasa centralorter 1980-1995. Den övre bilden anger boendetätheten (inv./ha) 1995, den nedre bilden förändringen av boendetätheten (inv./ha) 1980-1995.

nya bosättnings placering. I Hyvinge placerar sig tillväxtområdena för bosättnings del betydligt närmare stadskärnan än i Vasa. Orsaken kan sökas i bl a naturgeografiska hinder, samhällsstrukturella faktorer som stadens utveckling bidragit med och även i den planläggnings- och markpolitik som staden utövar.

Samhällsstruktur och förutsättningarna för kollektivtrafik

Den inre strukturen i tätorterna har en avsevärd betydelse för kollektivtrafikens verksamhetsbetingelser. En av de grundläggande förutsättningarna för en fungerande kollektivtrafik är en boendetäthet som kan garantera en tillräckligt stor efterfrågan. Minst 20 invånare/hektar har ofta ansett vara gränsen för en lönsam kollektivtrafik i stadsregionerna. Av hela tätortsbefolkningen är andelen bosatta på områden med en lönsam kollektivtrafik störst i Helsingfors och Kuopio, i båda över 80 % (tabell 3).

Tabell 3. Befolkningen i områden med lönsam kollektivtrafik (>20 inv./ha) i centralorterna i vissa stadsregioner

centralort	1995			1980-95		
	central-ort	område med lönsam kollektivtrafik		central-ort	område med lönsam kollektivtrafik	
	befolkning	befolkning	andel av befolkningen, %	befolkning förändring	befolkning förändring	förändring av befolkningsandelen (%-enh.)
Helsingfors	954 362	795 357	83	173 579	163 110	2,4
Åbo	218 722	153 903	70	26 102	7 041	-5,9
Tammerfors	251 650	173 405	69	43 667	18 482	-5,6
Uleåborg	135 928	82 089	60	41 687	16 267	-9,5
Lahtis	106 994	71 399	67	8 005	-1 991	-7,4
Jyväskylä	93 853	60 872	65	19 298	7 306	-7,0
Kuopio	75 742	64 678	85	10 657	7 342	-2,7
Björneborg	83 092	44 512	54	14 281	-1 781	-13,7
Vasa	57 595	40 024	69	6 454	-85	-8,9
Kouvola	52 323	27 423	52	1 346	-2 252	-5,8
Joensuu	49 767	33 360	67	7 705	2 178	-7,1
Villmanstrand	49 462	30 311	61	4 880	1 299	-3,8
Kotka	53 294	31 291	59	-1 915	-4 838	-6,7
Tavastehus	42 566	25 521	60	3 515	-1 363	-8,9
Seinäjäki	35 685	18 338	51	8 282	2 376	-6,9
Rovaniemi	45 008	23 211	52	11 680	2 503	-10,6
Karleby	32 138	17 615	55	3 770	453	-5,7
S:t Michel	35 766	23 485	66	5 410	304	-10,7
Kajana	31 731	20 564	65	3 411	-971	-11,2

Till följd av en allmänt sjunkande boendetäthet i tätorterna har denna andel sjunkit, förutom i Helsingfors. I regel har minskningen varit störst i mindre städer. Det totala antalet bosatta i områden med lönsam kollektivtrafik har under åren 1980-1995 emellertid ökat i många av de större städerna. Ökningen har varit störst i Helsingfors och Uleåborg. I de flesta medelstora och mindre städer där förutsättningarna för kollektivtrafik även i övrigt är sämre, har utvecklingen däremot gått åt motsatt håll. Om utvecklingen fortsätter i samma riktning som nu, kommer endast en del av de allra största stadsregionerna att kunna upprätthålla tillfredsställande verksamhetsbetingelser för kollektivtrafiken.

Områden med lönsam kollektivtrafik finns i Tammerfors i den tätbebyggda innerstaden (bild 13). Nya områden med lönsam kollektivtrafik har under åren 1980-1998 uppstått i synnerhet i stadens östra delar. Områden som blivit olönsamma bildar vanligen enstaka statistiska rutfält på 250 x 250 m som fördelar sig jämnt på de olika delarna av centralorten.

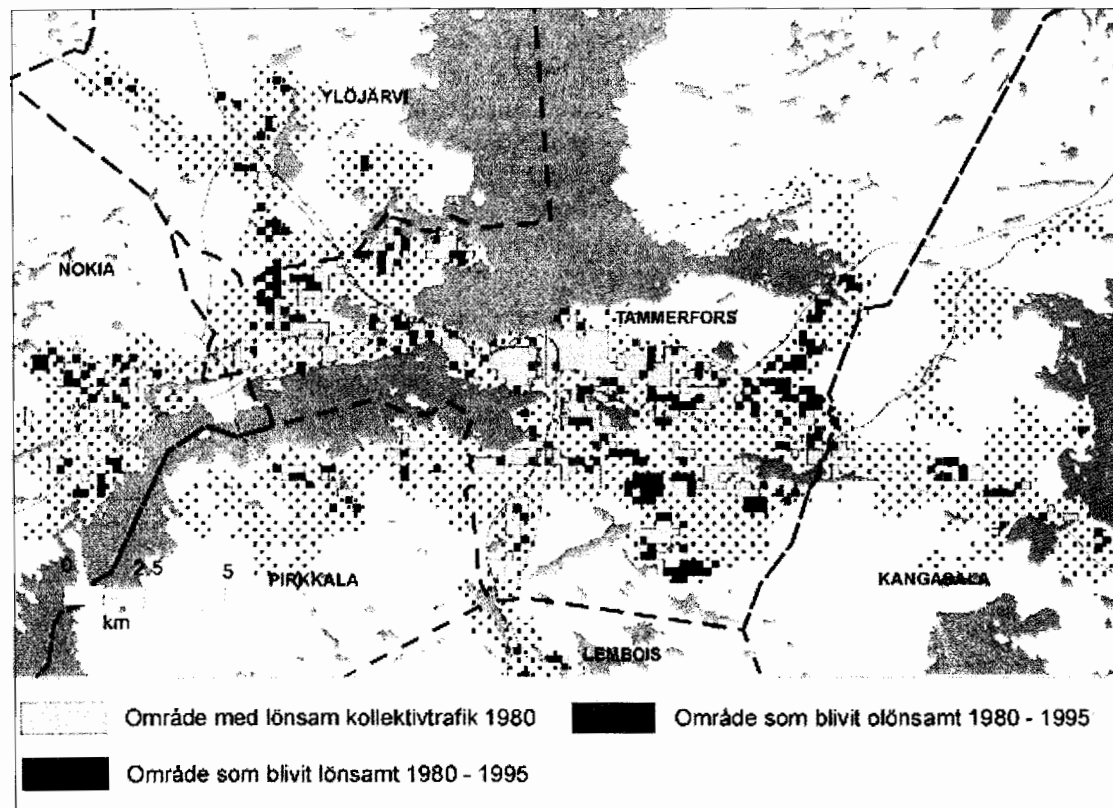


Bild 13. Områden med lönsam kollektivtrafik i Tammerfors 1980 och 1998 enligt boendetäthet (20 inv./ha) på 250 x 250 m statistiska rutfält.

Internationellt samarbete inom den regionala planeringen

Samarbetet i den regionala planeringen inom Europeiska unionen samt ESDP

Enligt fördraget om Europeiska unionen samt Finlands anslutningsfördrag är arrangemangen när det gäller planeringen av områdesanvändningen en intern fråga för medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan emellertid samarbeta i sådana frågor som omfattas av EU:s s k tredje pelare. Som rättslig grund nämns oftast artikel 129b, 130a-b och 130r-t i unionsfördraget. Denna samverkan har lett till en hel del rapporter och handlingsprogram som gäller regional planering. Det är fråga om icke-bindande dokument som godkänts av alla medlemsstater. Avsikten är emellertid att rapporterna skall användas som bakgrundsmaterial vid beredningen av de olika formerna av politik som utövas inom gemenskapen. Vidare kan de utnyttjas som källor och bakgrundsmaterial inom den nationella planeringen. Den viktigaste rapporten är dokumentet Regional och utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv (ESDP).

På lång sikt påverkas den regionala utvecklingen i Europa av sådana faktorer som utvecklingen av den ekonomiska integrationen, den sannolika utvidgningen av EU, allt fler utmaningar inom miljöarbetet, teknologiska innovationer samt de lokala och regionala myndigheternas allt viktigare roll, vilket leder till ett växande behov av att finna gemensamma linjer för den regionala planeringen i Europa.

Det är en viktig fråga för EU:s medlemsstater att även de länder som ansöker om medlemskap och icke-medlemmar såsom Ryssland deltar i samarbetet kring den regionala planeringen. Europarådet med sina 41 medlemsstater bereder inför ministerkonferensen hösten 2000 riktlinjerna för den regionala planeringen i hela Europa.

Riktlinjer för regional och utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv, ESDP

De ministrar som ansvarar för den regionala planeringen i medlemsstaterna i Europeiska unionen inledde 1993 utarbetandet av dokumentet "Riktlinjer för den regionala och utvecklingsplaneringen i europeiskt perspektiv" (ESDP, European Spatial Development Perspective). Formellt sett var det fråga om ett regeringssamarbete. År 1997 godkändes det första officiella utkastet till ESDP-dokumentet och i maj 1999 godkändes dokumentet vid ett informellt möte mellan EU:s ministrar med ansvar för

regional planering. ESDP har under de senaste åren varit det viktigaste samarbetsprojektet inom EU beträffande den regionala planeringen. ESDP-dokumentet är inte bindande för medlemsstaterna, men har godkänts gemensamt av alla.

Med målen i ESDP-dokumenten strävar man efter en balanserad och hållbar utveckling på hela Europeiska unionens område. De tre primära målen för ESDP är:

- en ekonomisk och social kohesion,
- att bevara, vårda och utnyttja naturresurserna och det kulturella arvet samt
- en större balans när det gäller den europeiska konkurrenskraften.

ESDP:s riktlinjer för den europeiska områdesanvändningen har grupperats enligt följande tre ämnesområden:

- abskapandet av ett flerkärnt och balanserat stadssystem och förnyandet av sambandet mellan stad och landsbygd,
- säkerställandet av en jämlik tillgång till infrastruktur och kunskap samt
- en hållbar utveckling, ändamålsenlig vård och skydd av natur- och kulturarvet.

Innan ESDP-dokumentet blev klart sändes det för utlåtande till medlemsländerna och till EU-institutionerna. Finlands utlåtande baserade sig på ett omfattande nationellt remissförfarande och på flera seminarier. Utlåtandet behandlades av EU:s ministerutskott och lades fram för riksdagens stora utskott. Europeiska kommissionen ordnade tillsammans med medlemsstaterna ett flertal allmänna seminarier som handlade om ESDP. Man kan säga att ESDP är resultatet av en växelverkan som på bred bas behandlat den regionala planeringen och den regionala utvecklingen.

I sitt utlåtande betonade Finland att i enlighet med subsidiaritetsprincipen fattas besluten om markanvändning inom ramen för medlemsstaternas planerings- och förvaltningsorganisationer. Finland ansåg dock att ESDP-arbetet har varit till nytta, eftersom det möjliggjorde en gemensam diskussion om samverkan av de åtgärder som vidtagits av olika aktörer och sektorer inom förvaltningen. ESDP:s ämnesområden, bl a samhällsnätet, förbindelsenäten samt de objekt som uttrycker kultur- och kulturarvet bedömdes som användbara med tanke på den regionala planeringen. Tyngdpunkten ansågs emellertid ligga på gränsöverskridande frågor och frågor med en övernationell innebörd. Med den regionala planeringen ansåg man sig kunna påverka bl a vissa övernationella miljöfrågor. Finland såg det som viktigt att även de s k tredje länderna ges möjligheter att påverka beredningen av ESDP.

I samband med godkännandet av ESDP-dokumentet betonades behovet av att fortsätta ESDP-arbetet. Finlands uppgift under ordförandeskapperioden blev att ansvara för utarbetandet av ett tillämpnings- och genomförandeprogram för ESDP samt att inleda en diskussion om den

internationella regionala planeringens framtid på europeisk nivå. Dessa frågor behandlades på ett informellt möte i oktober 1999 av de ministrar som under Finlands ordförandskapsperiod ansvarade för den regionala planeringen och regionala utvecklingen i samband med vilket tillämpnings- och genomförandeprogrammet godkändes.

Tillämpnings- och genomförandeprogrammet för ESDP återspeglar i långa stycken de förslag till åtgärder som kommit fram i samband med godkännandet av ESDP-dokumentet. Avsikten är att med programmets hjälp uppnå de primära målen som uppställts för ESDP. Programmet innehåller 12 åtgärder som har grupperats enligt tre riktlinjer:

- inom politiken på gemenskapsnivå och nationell nivå främja synpunkter från den regionala planeringen
- att öka kunskapen, forskningen och informationen om den regionala utvecklingen
- att förbereda sig inför utvidgningen av EU.

I tillämpnings- och genomförandeprogrammet definieras för varje åtgärds del vem som ansvarar för ledningen, kommissionen eller någon av medlemsstaterna. Samtidigt presenteras tidtabellen för genomförandet av åtgärderna.

Övriga rapporter och program som stöder ett samarbete inom den regionala planeringen

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

Europe 2000 är ett meddelande som Europeiska kommissionen 1991 utfärdade till ministerrådet och parlamentet om de regionala framtidsutsikterna inom EU. Rapporten omfattar det dåvarande EU-området. Finland berörs naturligtvis inte av undersökningen. Meddelandet är till sin karaktär beskrivande och analyserande, men innehåller också förslag till inriktning av utvecklingsåtgärderna. Bland förslagen nämns samarbete i gränsområdena, regionernas och städernas samarbete, bristen på förbindelser mellan centrumområdena och periferin samt Europas städer.

Europe 2000+ (Cooperation for European Territorial Development)

Europe 2000+ är en omarbetad version av rapporten Europe 2000 och kom ut 1994. Förutom de dåvarande medlemsstaterna gällde undersökningen även de nordiska länderna, östra Europa, Ryssland och de östra närområdena samt staterna i de södra och östra delarna av Medelhavsområdet. Europe 2000+ är en omfattande beskrivning av aspekterna på den regionala planeringen och områdesanvändningen i hela Europa. I den behandlas den regionala strukturen i Europa och faktorer som påverkar den,

stadsregioner, landsbygden och ländernas gränzoner. Vidare tar rapporten upp behovet av regional planering på europeisk nivå och beskriver de medel som EU har att stödja den regionala utvecklingen, i synnerhet strukturfonderna. Rapporten granskar också zoner med ett gränsöverskridande samarbete.

Integrerad planering av kustområden (Integrated Coastal Zone Management, ICZM)

EU-kommissionen utfärdade 1995 ett meddelande till rådet och parlamentet om en integrerad planering av kustområdena. Den treåriga beredningen av demonstrationsprojekten inleddes 1996. Finland deltog i demonstrationsprogrammet med utarbetandet av generalplaner för sju kommuner i södra Finlands kustområden. För att sammanjämka olika intressen i fråga om områdesanvändningen var tanken att använda icke-fastställda generalplaner som baserade sig på undersökningar och utvärderingar. Diskussionsdokumentet om allmänna handlingsprinciper och alternativa verksamhetsformer blev klar hösten 1999. Kommissionen överväger att efter demonstrationsfasen vidta fortsatta åtgärder. Under beredning är sex temaundersökningar som tar upp frågor kring lagstiftning, åtgärder som gäller EU:s kustområden, information, teknologi, sektor- och regionvist samarbete samt deltagande. Målet med undersökningarna är att med tanke på dem som i medlemsstaterna sköter om planeringen av områdesanvändningen samla in uppgifter från olika delområden.

Gemenskapsinitiativet Interreg

Interreg-programmen hör till gemenskapsinitiativen inom EU:s strukturfonder. Ett av målen för Interreg II C-programmet är att stödja ett gränsöverskridande samarbete inom den regionala planeringen. Interregprogrammen är i själva verket viktiga instrument för genomförandet av ESDP:s riktlinjer. På unionens område finns sju stora Interreg II C-områden, av vilka ett är Östersjöområdet. Ett programavtal som ingåtts av fyra medlemsländer inom Östersjöområdet godkändes av kommissionen i slutet av 1997. Programperioden avslutades vid utgången av 1999. Inom ramen för programmet har man inlett 45 gränsöverskridande projekt för vilka EU-finansieringen uppgår till totalt 24 miljoner euro. Länderna i Östersjöområdet har vid finansieringen av gemensamma projekt aktivt gått in för att samordna gemenskapsinitiativet Interreg II C med Tacis-finansieringen som har koncentrerats till Ryssland och Phare-finansieringen som är särskilt inriktad på de baltiska länderna och Polen. Under strukturfondsperioden 2000-2006 kommer åtgärderna inom regionplaneringen i första hand att genomföras inom ramen för Interreg III B-programmet.

TEN-nät (Trans-European Network)

Europeiska unionens trafikpolitik bygger på principen om en hållbar rörlighet. Trafiken är föremål för en genomgripande utveckling där man beaktar den inverkan trafiken har på ekonomi, miljö och levnadsstandard, livskvalitet och sysselsättning. Utifrån dessa principer stöder EU ekonomiskt sådana trafikförbindelser som gagnar hela Europa.

Tanken är att det allmäneuropeiska trafiknätverket, dvs TEN-nätet som förbinder alla trafikformer, skall stå klart i slutet av 2010. EU har utsett de 14 viktigaste projekten inom de allmäneuropeiska trafiknätverken och i synnerhet till dessa kommer EU-stödet att riktas. Ett av dessa projekt är Nordens triangel. Den finländska delen omfattar förbindelsekorridoren som sträcker sig i östvästlig riktning genom Södra Finland. Ytterligare projekt som intresserar Finland ingår i utkastet till rapporten TINA (Transport Infrastructure needs Assessment in Central and Eastern Europe) som publicerades sommaren 1999.

EU Compendium of planning systems and policies

Vid beredningen av strategier och program med tanke på områdesanvändningen och bl a trafiksystemen behövs aktuell information om de system som tillämpas vid planeringen. Kommissionen publicerar en serie om planeringssystem och framgångsrika lösningsmodeller i medlemsländerna. Kommissionen utarbetar också jämförande analyser av medlemsländernas system.

Samarbete inom regional planering i Östersjöområdet

Redan under förra delen av 1990-talet inledde staterna i Östersjöområdet ett samarbete inom planeringen. I samarbetet deltar också länder utanför EU. Resultatet av arbetet används som bakgrundsmaterial för den regionala planeringen på nationell nivå. Analyserna och linjevalen i rapporterna har snabbt funnit sin väg även till EU:s rapporter. Inom EU nämns också Östersjöområdet som ett gott exempel på ett framgångsrikt samarbete inom den regionala planeringen på internationell nivå.

VASAB (Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010) är en process inom samarbetet i den regionala planeringen mellan länderna kring Östersjön. Den grundläggande rapporten om VASAB behandlar utvecklingen av den regionala strukturen och områdesanvändningen i hela Östersjöområdet. Rapporten godkändes 1994 vid ett möte mellan Östersjöländernas ministrar med ansvar för regionplanering.

I VASAB-rapporten har strategierna grupperats innehållsmässigt kring tre teman:

- ”Pearls”: ett internationellt sett betydande stadsnät

- ”Strings”: effektiva kommunikationsstråk mellan stadsregioner
- ”Patches”: områden för dynamisk utveckling och hög livskvalitet
- ”System”: en fungerande regional planering

VASAB-processen har fortskridit i enlighet med programmet ”From Vision to Action” som godkändes 1996. Projekt som i synnerhet Finland berörs av är utvecklingszonen Tammerfors-Helsingfors-Tallinn-Riga som har vuxit till ett fortsatt projekt via Litauen till Polen och Tyskland, Bottenviksbågen i norr och Baltic palette i kustzonen Finska viken-Stockholm.

Möjligheterna att genomföra VASAB-projekten är för finansieringens del förknippade med strukturfondernas gemenskapsinitiativ Interreg II A och II C, som var aktuella under den programperiod som avslutades 1999, vidare med pilotprojekt enligt den Europeiska regionala utvecklingsfondens artikel 10, EU:s Terra-program och med Phare- och Tacis-finansieringen. Under strukturfondernas kommande programperiod som sträcker sig över åren 2000-2007 är i synnerhet Interreg III B-programmet ett viktigt instrument för genomförandet av VASAB-projekt. För detta ändamål bereds det reviderade dokumentet VASAB 2010+, i vilket definieras de prioriteringar mot vilka bedömningen av nya projekt skall ske.

Vid ett möte 22.10.1996 mellan Östersjöländernas ministrar ansvariga för den regionala planeringen godkändes den s k Stockholmsdeklarationen som gällde politiken för en hållbar markanvändning i Östersjöområdet. Det primära budskapet i deklarationen är att man i samband med att ett regionalt utvecklingsprojekt genomförs bör beakta kriterierna för en hållbar utveckling. Deklarationen betonar programmet för en hållbar utveckling av samhälls- och stadsnätet, samordningen av trafiknäten och en hållbar regional utveckling samt en hållbar utveckling av bl a kustzonerna. I deklarationen poängteras också möjligheterna att använda EU:s olika finansieringsprogram för att stödja målen för den regionala planeringen.

Östersjöländernas planministrar godkände 22.10.1996 även de allmänna rekommendationerna för den regionala planeringen av Östersjöområdets kustzon. I rekommendationerna ingår målen för en hållbar utveckling av kustzonen och rekommendationer för styrningen när det gäller planeringen och utnyttjandet av kustzonen. I dokumentet betonas att genomförandet av rekommendationerna är en fråga som skall lösas på en nationell, landskaps- och lokal nivå. Genomförandet baserar sig på subsidiaritetsprincipen och på en fördelning av ansvaret mellan de ovannämnda instanserna i landet i fråga.

Agenda 21 för Östersjön godkändes våren 1998. Dess utgångspunkt var programdeklarationen från FN:s konferens om miljö och utveckling vad gäller metoder för att globalt sett uppnå en hållbar utveckling. Östersjöns Agenda 21 har behandlat följande teman: jordbruk, energi, fiske,

skogsbruk, industri, turism och kommunikationer. Temarapporterna har beretts under de olika ländernas ledning. Den regionala planeringen har i rapporterna behandlats i särskilda kapitel och därtill har den en nära anknytning till ett flertal temaområden.

Nordiska ämbetsmannakommitten för regionalpolitik (NÄRP) under Nordiska ministerrådet beredde 1996 en utredning med tanke på ett eventuellt innehåll i Interreg IIC-programmet. Syftet var att finna sambanden mellan regionplanering och regionalpolitik. Utredningen betonar bl a betydelsen av informationsbyte och tillämpningen av metoderna inom den regionala planeringen som stöd för den regionala utvecklingen. Danmark kommer under sin period som ordförande för Nordiska ministerrådet år 2000 att poängtera hur viktigt det är med en samordning av regional planering och regionalpolitik. Också det samnordiska forsknings- och utbildningsinstitutet Nordregio har försökt inta en starkare ställning såväl inom regionala utvecklingsprojekt som inom projekt som gäller regional planering.

Behovet av samarbete i framtiden

Ännu i slutet av 1980-talet avhöll sig Finland från att ge förslag till en regional planering som överskred statsgränserna. Miljöministeriets beslut om "Riksomfattande riktlinjer för regionplansförbunden" från 1987 innehöll ett allmänt konstaterande om internationaliseringen och om behovet av samarbete med områden i angränsande stater hos de regionplansförbund vilkas gränser sammanfaller med riksgrenserna. Miljöministeriets rapport "Markanvändning och regionstruktur år 2017" från 1995 innehöll redan övernationella utredningar och hänvisningar till det regionala planeringssamarbetet inom Östersjöområdet och EU.

Inom många gemensamma projekt som gäller planeringen av områdesanvändningen samarbetar landskapsförbunden, kommunerna och olika organisationer med utländska organisationer. Till detta arbete sporrar förutom regionala intressen och en strävan mot en mera internationell verksamhet också många av de stödformer som EU beviljar för ett sådant arbete.

En ny syn på det regionala planeringssamarbetet har kommit med begreppet "regionernas Europa". Förbunden på landskapsnivå och de regionala sammanslutningar som de gått samman i har i Finland framträtt som de aktörer som energiskt gått in för att genomföra begreppet. Landskapsförbundens mera omfattande samarbete med varandra och det övernationella samarbetet visar en tydlig ökning på 1990-talet. I synnerhet under senare delen av 1990-talet har de övernationella samarbetsprojekten jämsides med EU:s strukturfondsprogram blivit ett allt viktigare verksamhetsområde för landskapen. Ofta har samarbetet kommit i gång

efter att ha inspirerats av regionernas egna nätverksbyggen inom utvecklingspolitiken samt av den regionalpolitiska finansieringen från det egna landet och EU.

Många utvecklingspolitiska åtgärder påverkar områdesanvändningen. Planeringen av områdesanvändningen medför en styrning av betydande ekonomiska värden. Över hälften av nationaltillgångarna i vårt land är bunden i byggnader och annan infrastruktur. Projektens områdesbehov kan leda till en konkurrenssituation som är menlig för genomförandet av projekten om man inte sammanjämkar behoven inom landskapet och idkar ett organiserat samarbete med angränsande områden. Det är uppenbart att landskapen allt oftare kommer att bli tvungna att stödja sig på sådana projekt för planeringen av områdesanvändningen som sträcker sig över landskapsgränserna och även över landets gränser för att möjliggöra ett genomförande av utvecklingsprojekten.

Många globala utvecklingstrender har för sin del bidragit till behovet av ett internationellt samarbete inom den regionala planeringen. De viktigaste är internationaliseringen av den ekonomiska verksamheten, gränsöverskridande nätverksbyggen inom företagsverksamheten, behovet av att kontrollera följderna av urbaniseringen, den växande trafiken och miljöproblemens övernationella karaktär. Vid sidan av de traditionella behoven av regional planering såsom planeringen av trafiknät har EU-samarbetet medfört även några nya behov inom planeringen. Dessa är bl a att bemästra översvämningar samt att sammanjämka känsliga naturområden och turism inom samma kustområde. De närmaste åren kommer bedömningen av de regionala följderna av en utvidgning av EU att bli allt mer framträdande.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen ger de finländska parterna en föreställning om vilka frågor om markanvändning som är av betydelse på riksnivå, och bidrar till att föra in frågorna i debatten och samarbetet som förs på det internationella planet. Det är också nödvändigt för Finland att ha en kodifiering som omfattar områdesanvändningen och den regionala strukturen i hela landet, är aktuell och utgår från de riksomfattande målen för områdesanvändningen samt att den förenar de olika landskapens ståndpunkter. Utan en sådan helhetsbild skulle samarbetet med EU och andra internationella organisationer medföra problem och i de internationella dokumenten kunde förekomma synpunkter på områdesanvändningen och den regionala strukturen i Finland som avviker från de nationella målen.

Internationella fördrag

Samarbetet mellan människor och organisationer internationaliseras. En ekonomisk och kulturell växelverkan som syftar till ett bemästrande av miljöproblemen ökar om man ser till olika regioner och landsdelar och även globalt sett. Globaliseringen leder till att även förvaltningen internationaliseras, och jämsides med detta blir de internationella överenskommelserna allt vanligare. Det är uppenbart att de internationella överenskommelserna kommer att bli allt fler och deras inverkan även på planeringen av områdesanvändningen kommer att bli större.

De internationella utmaningarna när det gäller planeringen av områdesanvändningen har tillsvidare varit få, men läget håller på att förändras. Frågorna om områdesanvändningen är nära förknippade med många internationella miljöproblem, utvecklingen av de internationella trafiksystemen, användningen av gemensamma vattenområden och ökningen av bl a turismen. I fråga om planeringen av områdesanvändningen har inga egentliga internationella överenskommelser ingåtts, men bl a inom FN har ordnats ett flertal konferenser på hög nivå om situationen i samhället och utvecklingen av det samt talrika forskningsseminarier.

För områdesanvändningens del anknyter de viktigaste internationella överenskommelserna till miljö. Även om huvudtemat i överenskommelserna inte refererar till markanvändning, har en del av dem en dimension som är förknippad även med planeringen av markanvändning. Multilaterala överenskommelser verkställs oftast i samband med nationella program och ändringar i den nationella lagstiftningen.

Nedan går vi igenom de internationella konventioner som är centrala med tanke på områdesanvändningen.

Klimatkonventionen (FördrS 61/1994)

FN:s ramkonvention om klimatförändringar trädde i kraft 1994. På lång sikt syftar konventionen till att atmosfärens koncentration av växthusgaser stabiliseras på en säker nivå. Kyotoprotokollet som anknyter till klimatkonventionen upprättades i Kyoto 1997. Protokollet har ännu inte trätt i kraft. Enligt protokollet förbinder sig industriländerna att under konventionen, dvs 2008-2012, minska sina utsläpp av de växthusgaser som nämns i protokollet så att de totalt sett minskar med minst 5 % jämfört med 1990 års nivå. Inom EU godkändes EU:s interna fördelning av förpliktelserna enligt vilken Finland före utgången av 2010 skall stabilisera sina utsläpp av växthusgaser till 1990 års nivå. Vid partskonferensen i Buenos Aires 1994 godkändes handlingsprogrammet (Buenos Aires Action Plan). Utifrån denna plan bereds närmare bestämmelser om elementen i konven-

tionen och protokollet, i synnerhet i fråga om de så kallade Kyotomekanismerna. Avsikten är att dessa bestämmelser skall godkännas vid den sjätte partskonferensen som hålls i Haag i november 2000.

Finland har ännu inte ratifierat Kyotoprotokollet. I Finland bereds en nationell strategi för uppfyllandet av förpliktelserna att minska utsläppen. Även områdesanvändningen och planeringen av den påverkas indirekt av klimatkonventionen och Kyotoprotokollet, eftersom dessa kan leda till en minskning av utsläppen.

Konventionen om biologisk mångfald (FördrS 78/1994)

Konventionen har tre centrala mål: skyddet av den biologiska mångfalden, ett hållbart nyttjande av dess beståndsdelar samt en rättvis och jämlik fördelning av den nytta som uppstår vid utnyttjandet av genetiska resurser. Konventionen gäller inte bara upprättandet av skyddsområden i syfte att främja mångfalden, utan den sträcker sig även längre än det traditionella naturskyddet. Konventionen förutsätter att staterna skall utarbeta nya och ändra sina gamla planer, strategier och program så att de motsvarar konventionens mål, dvs det är framför allt fråga om skyddet av naturens mångfald och ett hållbart nyttjande av denna. EU:s habitatdirektiv genomför för sin del konventionen inom EU. I Finland baserar sig verkställandet av konventionen på naturvårdslagen och på Finlands nationella handlingsprogram för åren 1997-2005 om den biologiska mångfalden.

Konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987)

Syftet med överenskommelsen är att på det globala planet skapa ett enhetligt och effektivt system för att skydda det värdefulla natur- och kulturarvet. Även om förpliktelserna när det gäller skyddet bygger på en uppmaning, har man ansett att parterna i konventionen är förpliktade att på sitt territorium som mänsklighetens gemensamma världsarv skydda de objekt som utgör en del av kulturarvet och naturarvet av särskilt stort universellt värde. Parterna förbinder sig också att avhålla sig från sådana medvetna åtgärder som direkt eller indirekt kunde skada kultur- och naturarvet på övriga parters territorier. Till följd av konventionen har på världsarvslistan tagits upp fyra finländska objekt: Sveaborg, Raumo trästad, Verla industriområde och Petäjävesis gamla träkyrka.

Konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa (FördrS 10/1992)

I konventionen täcker byggnadskulturarvet alla byggnader och konstruktioner som är av väsentligt intresse sett ur ett historiskt, arkeologiskt, konstnärligt, vetenskapligt, samhälleligt eller tekniskt perspektiv samt

staden och grupper av byggnader på landsbygden. Parterna i konventionen åtar sig att utifrån sin egen politiska och administrativa struktur på alla plan verka för att målen i konventionen uppnås.

Den europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska arvet (FördrS 26/1995)

Syftet med konventionen är att skydda det arkeologiska arvet som en källa för de europeiska ländernas kollektiva minne och som ett redskap för historiska och vetenskapliga studier. Parterna i konventionen förbinder sig att eftersträva en samordning och ett sammanförande av arkeologins och områdesanvändningens krav genom att säkerställa att arkeologer deltar i sådan markanvändningsplanering som gäller arkeologiska fornlämningar. Parterna skall också försäkra sig om att man vid bedömningen av miljökonsekvenserna och i samband med beslutsfattandet som följer av det till fullo beaktar de fasta fornlämningarna och deras omgivande miljö.

Konventionen om skyddet av Östersjöområdets marina miljö

Konventionen syftar till att skydda Östersjöområdets marina miljö som omfattar vattenmassan och havsbotten. Konventionen omfattar förutom de yttre territorialvattena även ländernas inre vatten fram till strandlinjen, och regleringen av de landbaserade utsläppen har utsträckts till att gälla hela avrinningsområdet. Konventionen ingicks 1992, men har ännu inte trätt i kraft.

Internationella överenskommelser som för sin del påverkar planeringen av områdesanvändningen är FN:s Europeiska ekonomiska kommissions konvention om gränsöverskridande effekter av industriolyckor som undertecknades 1992, FN:s Europeiska ekonomiska kommissions konvention om miljökonsekvensbeskrivning i ett gränsöverskridande sammanhang som undertecknades 1991 samt konventionen om avvärjande av storolyckor inom industrin som godkändes av den internationella arbetsorganisationen i samband med generalförsamlingens internationella arbetskonferens 1993.

Bland de bilaterala överenskommelserna som i första hand påverkar utnyttjandet av vattendragen i gränsområdena kan nämnas överenskommelsen mellan Finland och Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund angående gränsvattendragen (FördrS 25-26/1965), gränsvattenöverenskommelsen mellan Finland och Sverige (FördrS 53-54/1971) samt överenskommelsen angående en finsk-norsk gränsvattendragskommission (FördrS 32/1981).

Riksomfattande styrning i andra länder

Områdesanvändningen styrs på riksnivå i så gott som alla västländer. Det vanligaste sättet är ett särskilt dokument som anger riklinjerna, målen eller någon annan motsvarande handling som landets regering eller riksdag godkänner som utgångspunkt för områdesanvändningen och planeringen av den. På det innehållsmässiga planet avviker dokumenten från varandra beroende av förhållandena och behoven. Det finns avsevärda skillnader även i fråga om hur allmängiltiga och detaljerade målen och hur omfattade dokumenten är. Målen kan gälla generellt sett hela landet eller avgränsade områden. Hur detaljerat målen utformas tycks påverkas av att i vissa länder ersätter den statliga styrningen avsaknaden av en planering på landskapsnivå eller regional nivå.

De danska planlagarna innehåller bestämmelser om en planering på riksnivå och planeringen av kustområdena. Instrumenten för den riksomfattande styrningen av områdesanvändningen är redogörelser och riksomfattande riktlinjer.

Miljöministeriet skall lämna en redogörelse om den riksomfattande planeringen till det nya parlamentets miljö- och planeringsutskott. De tre prioriteringarna i redogörelsen som gavs 1996 var ett balanserat stadssystem, förbindelser på naturens villkor samt natur- och kulturarvet mot bakgrunden av en sammanjämkande riksomfattande planering. Ämnet för redogörelsen 1997 var Danmarks anslutning till EU:s regionplaneringspolitik. I den nyaste redogörelsen som nu håller på att utarbetas prioriteras näringslivet och utvecklingen av trafiken.

Miljöministeriets styrningsbehörighet konkretiseras i de riksomfattande riktlinjerna som ministeriet kan fastställa för att på så sätt säkra rikets intressen och kvaliteten på planeringen. Riktlinjerna verkställs i synnerhet via regionplaneringen. Riktlinjer har getts till exempel för planeringen av kustområdena. De kan även vara mycket konkreta så att man med hjälp av dem kan styra en åtgärd till ett visst ställe eller göra ett "tillägg" till regionplanen. I Danmark har man ingripit när det gäller exempelvis placeringen av ett flyktingcentrum, området Stora Bält och en jordgasanläggning. Med hjälp av riktlinjerna är det möjligt att ingripa även i den kommunala planläggningen. Vidare kan miljöministeriet i vissa fall överta kommunens beslutanderätt i frågor som gäller undantagslov, tillstånd eller förbud. På detta sätt har man ingripit när det gällde Kastrups flygplats samt placeringen av egnahemshus på strandområden.

I Danmark är styrningen på riksnivå förknippad även med ekonomiska stödmöjligheter och möjligheten att befria kommunstyrelsen från att tillämpa vissa bestämmelser för att säkerställa att syftet med lagen uppnås. Ytterligare kan miljöministeriet ålägga kommunen att utarbeta redogörelser för att tillgodose behoven inom planeringen på riksnivå.

Enligt den danska planlagen är landet indelat i zoner. Dessa är stads-, fritidsbostads- och landsbygdszoner samt zoner som omfattar kusttrakterna. Inom zonerna gäller bestämmelser som avviker från varandra och som styr planeringen av områdesanvändningen samt begränsningar som direkt gäller områdesanvändningen.

I de norska planläggnings- och byggnadslagarna ingår tre styrmedel för det riksomfattande planet: riksomfattande bestämmelser, inskränkning av byggrätten på stränderna och möjligheter för staten att ändra de kommunala planerna.

Rättigheten att på riksnivå utfärda bestämmelser har landets regering. Den kan för den fysiska, ekonomiska och sociala utvecklingen i fylkena och kommunerna ställa upp allmänna mål och ramar med hjälp av vilka grunden läggs för planeringen. I praktiken har detta skett i samarbete med parlamentet, men initiativet kan också komma från parlamentet. Bestämmelserna kan vara temainriktade eller konkreta bestämmelser som gäller ett visst område. Bestämmelser har utfärdats med anledning av bl a barns och ungdomars intressen i samband med planeringen (1992), riksomfattande intressen i fråga om stränderna av Oslofjorden (1993), region- och trafikplaneringen (1993) och skyddade vattendrag (1994). Med bestämmelserna kan man på grund av nationella eller regionala intressen även utfärda ett förbud på 10 år mot en viss typ av utveckling på ett preciserat område och den tid förbudet är i kraft kan förlängas med fem år.

Förbudet mot strandbebyggelse gäller vanligen ett strandområde på 100 meter från strandlinjen. Den statliga detaljplanen och delar av generalplanen kan utarbetas i syfte att tillgodose riksomfattande eller överkommunala intressen eller av andra samhällliga skäl.

I Sverige ingår bestämmelserna om områdesanvändningen på riksnivå i miljöbalken. I lagen definieras hur väsentliga samhällsintressen skall tillgodoses i sådana fall då det till följd av olika markbehov håller på att uppstå konflikter i fråga om utnyttjandet av mark- och vattenområden. Bestämmelserna skall iakttas vid planläggningen och vid planeringen av annan markanvändning. Utgångspunkten för planeringen är i lagen inskrivna bestämmelser som motsvarar allmänna mål och som syftar till att mark, vatten och fysisk miljö skall användas för de ändamål för vilka områdena är mest lämpade. Till exempel jord- och skogsbruksområden får användas för tätortsfunktioner endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

I miljöbalken finns vidare särskilda bestämmelser som gäller vissa områden. Till dessa hör i lagen uppräknade områden som är av riksintresse för turism och rekreation. I fråga om dessa områden bör man särskilt beakta de nationella intressena i samband med fattandet av tillståndsbeslut eller något annat beslut. För vissa havskustområden gäller förbudet att etablera vissa former av verksamhet som nämns i lagen. Vidare begränsas byggandet av fritidsbostäder på vissa områden så att bara en komplettering av den befintliga bebyggelsen är tillåten. I vissa fjällområden tillåts bebyggelse endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Övriga åtgärder är tillåtna om de inte påverkar områdets karaktär. I nationalälvarna och i vissa områden som uppräknas i lagen är det inte tillåtet att bygga vattenkraftverk. Miljöbalken innehåller också bestämmelser om nationalstadsparker, som finns direkt definierade i lagen.

Den riksomfattande styrningen av områdesanvändningen i Holland baserar sig på ett nationellt politiskt dokument om regional planering och bindande beslut om regionplanering som fattats av parlamentet på basis av detta dokument. Det politiska dokumentet tjänar som ”inspirationskälla” för planeringen och som grund för de statliga myndigheternas åtgärder inom planeringen och som utgångspunkt för de projekt som är nationellt sett viktiga och i vilka landets regering är delaktig. Beredningen grundar sig på en växelverkan på bred bas och på utredningar som kartlägger framtida alternativ.

I det femte politiska dokumentet som nu håller på att utarbetas har man skisserat upp teman som man kommer att gå närmare in på i samband med det fortsatta arbetet. Utgångspunkten är en styrning av utvecklingen som är mera balanserad och begränsad än vad nu är fallet. Centrala frågor som aktualiseras är till exempel att inom planeringen av områdesanvändningen stärka den internationella aspekten och närområdessamarbetet, regionalt och ekonomiskt sträva mot en större balans inom regionplaneringen, stärka vissa stadsregioner, förstärka utvecklingszonerna bl a utifrån klusterprincipen, beakta de olika behoven i livsmiljöerna och skräddarsy lösningar, bevara enhetliga naturområden, arbeta för ett livskraftigt lantbruk och en mångsidigare verksamhet på landsbygden, bygga upp ett nationellt miljönätverk och en strategi för tillsynen över de nationella vattenområdena.

I Skottland är grunden för den riksomfattande styrningen av områdesanvändningen nationalpolitiska riktlinjer för planeringen som utarbetats av regeringen. Riktlinjerna har emellertid inte bemyndigande i lagstiftningen. De lokala myndigheterna bör bemöda sig om att ta dessa i beaktande i samband med områdesanvändningen och planerna för den.

Riktlinjerna utstakas i särskilda rapporter om nationellt sett viktiga teman. Fram till i dag har riktlinjer utarbetats för 18 teman av vilka det

första gällde planeringssystemet. Ämnena anknyter till vissa områden som anses viktiga, såsom stadscentrumen, kusten och landsbygden, eller till en viss funktion, såsom bosättningen, gruvdriften, trafiken, näringslivet, förutsättningarna för skidåkning och tillsynen över vattenområdena eller till miljövärden, såsom historiska miljöer och naturarvet.

I Kanada har provinserna lagstiftningsbehörighet när det gäller områdesanvändningen. Till exempel ger Ontarios planlag ministeriet behörighet att utarbeta riktlinjer för områdesanvändningen i provinsen. Dessa skall beaktas vid planläggningen.

Riktlinjerna är till sin karaktär sådana att de omfattar hela provinsen och fastställer grunderna och prioriteringarna för koordineringen av olika behov inom områdesanvändningen. Riktlinjerna har indelats i tre grupper. Den första omfattar samhällen, bebyggelse och infrastruktur och poängterar att förändringar skall ske kontrollerat och att marken skall användas på ett sådant sätt som stimulerar den ekonomiska tillväxten och värnar om miljön och människans hälsa. I den andra gruppen ingår den resurs som jordbruket, gruvdriften och andra naturtillgångar och naturarvet utgör samt förutsättningarna för ett hållbart nyttjande av dem med hänsyn till ekonomiska och sociala faktorer och miljön. I den tredje gruppen diskuteras hur man förebygger de risker som naturen eller någon form av mänsklig verksamhet kan ge upphov till med utgångspunkt i att ekonomiska eller hälsovådliga påföljder bör undvikas.