

# **KYMENLAAKSON KESKUSTA- JA TAAJAMA-ALUEIDEN OHJAUS MAAKUNTAKAAVAN KEINOIN**

## Tiivistelmä

Tekijä(t) Vuorinen, Lotta	Julkaisun laji Opinnäytetyö, YAMK Sivumäärä 62	Valmistumisaika Syksy 2020
Työn nimi <b>Kymenlaakson keskusta- ja taajama-alueiden ohjaus maakuntakaavan keinoin</b>		
Tutkinto Insinööri YAMK		
Tiivistelmä <p>Tässä opinnäytetyössä on tarkasteltu Kymenlaakson yhdyskunta- ja taajamarakennetta, sen nykytilaa ja kehitystrendejä. Yhdyskunta- ja taajamarakenteen tarkastelu on rajattu Kymenlaakson keskustoihin sekä niitä ympäröiviin ja niihin yhdistyviin taajamiin. Tämän tarkastelun perusteella on tehty kehittämissuhteita siitä, miten maakuntakaavamerkinnöillä taajama- ja keskustarakennetta voitaisiin ohjata. Työssä on annettu ehdotuksia erilaisten kaavamerkintöjen käyttöperiaatteista ja minkälaisia suunnittelumääräyksiä merkintöihin voitaisiin liittää. Iitin kunnan alue ei ole kehitysehdotuksissa mukana, sillä Iitti vaihtaa maakuntaa Kymenlaaksosta Päijät-Hämeeseen vuoden 2021 alusta.</p> <p>Opinnäytetyöllä ei ole ollut tilaajaa, mutta sitä on tehty yhtäaikaaisesti Kymenlaakson kokonaismaakuntakaavan laadinnan kanssa. Tässä opinnäytetyössä on hyödynnetty maakuntakaavaprosessia ja sen aikana tehtyjä selvityksiä. Opinnäytetyössä on pohdittu maakuntakaavarakenteita ja kehittämissuhteita maakuntakaavan merkintöihin ja suunnittelumääräyksiin irrallaan virallisesta kaavaprosessista.</p> <p>Opinnäytetyön tutkimusotteena on käytetty tapaustutkimusta. Tapaustutkimuksessa tutkitaan rajattua kohdetta käyttäen monipuolisia ja eri menetelmillä hankittuja tietoja. Tapaustutkimus valikoitui menetelmäksi, koska opinnäytetyössä on haluttu ymmärtää tutkimuskohdetta ja huomioida siihen liittyvä konteksti sekä ymmärtää tutkimuskohteen alueiden kehitystä kokonaisuutena.</p> <p>Maakuntakaavoituksella on tarpeen osoittaa maakunnan kehittämissuhteita linjauksia, sillä alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset ovat hitaita. Kymenlaakson osalta maakuntakaavalla on tarpeen ohjata olemassa olevan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja mahdollisuuksien mukaan tiivistämistä. Maakuntakaavan roolia kehittämissuhteena suunnitteluvälineenä on tarpeen lisätä.</p>		
Asiasanat maakuntakaava, yhdyskuntarakenne, eheyttäminen, kaupunkikehittäminen		

## Abstract

Author(s) Vuorinen, Lotta	Type of publication Master thesis	Published Autumn 2020
	Number of pages 62	
Title of publication <b>Title</b> Regulation of the centre and urban areas in Kymenlaakso by means of regional planning		
Name of Degree Master of Engineering		
Abstract <p>This master thesis examines the urban structure and urban areas of Kymenlaakso region and the status of development of these areas. The analysis is restricted to city centres and urban areas surrounding them in the Kymenlaakso region. Based on this analysis suggestions for how to develop urban structure and urban areas by means of regional planning are given. Recommendations about how to use different kinds of spatial planning supplementary regulations in regional planning are also given. The municipality of Iitti is not included in these recommendations because, the region to which Iitti belongs will change from Kymenlaakso to Päijät-Häme at the beginning of the year 2021.</p> <p>This master thesis does not have a subscriber, but the thesis has been performed during the preparation of the regional plan for Kymenlaakso. The thesis makes use of the regional planning process and research carried out as part of it. Regional planning conclusions and suggestions are made separate from the official planning process.</p> <p>The method used in this study is a case study. Case studies involve researching selected areas using different methods to collect knowledge. Case study was selected because of the wish by the researcher to understand the research area, its development as a whole and the context which the development has occurred.</p> <p>It is necessary in drawing up regional plans to outline the development policy of the region, because changes in urban areas are slow. The regional plan of Kymenlaakso has a specific need to guide the revitalization process and to increase the area efficiency of urban areas. The role of the regional plan as a development policy tool needs to be increased.</p>		
Keywords regional plan, urban structure, revitalization, urban development		

## KÄSITTEET

**ALUERAKENNE** Asumisen, palveluiden, tuotannon ja työpaikkojen, vapaa-ajalueiden sekä liikennejärjestelmien muodostama kokonaisuus.

**EKOTEHOKKUUS** Lyhenne sanoista ekologinen tehokkuus. Tuotteiden ja palveluiden tuottamista yhä vähemmällä voimavarojen käytön, jätteiden ja saasteiden määrällä.

**EKOTEHOKAS YHDYSKUNTARAKENNE** Alue, jossa toteutuu laadukas elinympäristö mahdollisimman suurella luonnonvarojen käytön intensiteetillä mahdollisimman vähän luontoa kuormittaen.

**KESKUSTA-ALUE** Taajaman osa. Erilaisten toimintojen keskittymä. Ympäröivää aluetta selvästi tiiviimpi palveluita, kauppaa, työpaikkoja ja väestöä sisältävä alue.

**TAAJAMA** Osa yhdyskuntarakenteen aluejakoa. Kaikki vähintään 200 asukkaan rakennusryhmät, joissa rakennusten etäisyys ei ole 200 m suurempi. Rajauksessa huomioidaan lisäksi rakennusten lukumäärä, kerrosala ja keskittyneisyys.

**YHDYSKUNTARAKENNE** Työssäkäyntialueen, kaupunkiseudun, kaupungin, kaupunginosan tai muun taajaman sisäinen rakenne. Sisältää väestön ja asumisen, työpaikkojen ja tuotantotoiminnan, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumisen ja niiden keskinäisen suhteen.

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
2	OPINNÄYTETYÖN TAUSTA JA TAVOITE .....	3
2.1	Toimintaympäristön muutokset maakuntakaavoituksessa .....	3
2.2	Muutokset Kymenlaakson väestö- ja työpaikkarakenteessa .....	5
2.3	Kymenlaakson maakunnan tavoitteet maakuntakaavalle .....	6
2.4	Maakuntakaavoitus Kymenlaaksossa .....	7
2.5	Opinnäytetyön tavoite ja tutkimuskysymykset.....	8
3	TUTKIMUSMENETELMÄ.....	9
3.1	Tutkimusmenetelmä .....	9
3.2	Tapaustarkastelut.....	9
4	OPINNÄYTETYÖN TIETOPERUSTA .....	11
4.1	Yleiset kehitystrendit .....	11
4.1.1	Kaupungistuminen Suomessa .....	12
4.1.2	Kaupunkikudokset.....	13
4.2	Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	13
4.3	Maakuntakaavamerkintöjen käyttö.....	15
4.4	Maakuntakaavamääräykset .....	16
4.4.1	Suunnittelumääräykset.....	16
4.4.2	Rakentamismääräykset.....	18
4.4.3	Suojelumääräykset.....	18
4.5	Maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten käyttöperiaatteet .....	19
4.6	Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi.....	19
5	KYMENLAAKSON MAAKUNNAN OLOSUHTEET .....	23
5.1	Kymenlaakson sijainti.....	23
5.2	Väestö ja ikärakenne.....	23
5.3	Työpaikkarakenne .....	25
5.4	Taajamarakenne .....	25
5.5	Skenaariot Kymenlaakson yhdyskunta- ja taajamarakenteen kehittämiseksi .....	32
5.6	Kymenlaakson maakuntasuunnitelma.....	37
5.7	Kotkan-Haminan seutu.....	38
5.8	Kouvolan seutu.....	41
6	KYMENLAAKSON MAAKUNTAKAAVAMERKINTÖJEN JA -MÄÄRÄYSTEN KEHITTÄMINEN .....	46

6.1	Maakuntakaavamääräykset .....	46
6.2	Kaavamerkinntät .....	47
6.2.1	Keskustatoimintojen alueet .....	47
6.2.2	Taajamatoimintojen alueet .....	49
6.2.3	Kehittämissperiaatemerkinntät.....	51
7	TULOKSET.....	56
8	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	59
	LÄHTEET.....	63

## 1 JOHDANTO

Suomessa keskustelu strategisesta ohjauksesta ilmestyi julkishallinnon sanavarastoon 1990-luvulla. Taustalla oli liiketoiminnan ja johtamisen teorioista lainattu tarve auttaa tulevaisuuden suuntaviivojen laadinnassa, vaikka yksityiskohtaisempaa ratkaisua ei vielä tiedettäisikään, sekä kohdistaa keskustelu tämän tavoitteen kannalta tärkeimpinä nähtyihin kysymyksiin. Strategioiden nähtiin toimivan apuna reunaehtojen luomisessa päätöksenteossa ja sillä haluttiin edesauttaa tavoitteiden yhteensovittamista sekä helpottaa muuttuvan ja ennustamattomaksi koetun tulevaisuuden toimintaympäristön kohtaamisessa. (Joutsiniemi & Vanhatalo 2015, 5.)

Maakuntakaava on suomalaisen kaavoitusjärjestelmän korkein ja yleispiirteisin taso. Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Siinä esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavan tehtävänä on ratkaista valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön kysymykset. Maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain, jotakin tiettyä aihekokonaisuutta käsittelevänä kaavana. (Ympäristöministeriö 2013.)

Alueidenkäytön suunnittelua ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL). Lain mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132, 32 §)

Maakuntakaavalla on siis merkittävä rooli erityisesti suurten, strategisten alueidenkäyttökysymysten välittäjänä ja ohjaajana. Maakuntakaavalla yhteensovitetään erilaisia maakunnan mittakaavan maankäyttöpaineita ja -intressejä sekä välitetään valtakunnallisia kysymyksiä alempiasteiseen kaavoitukseen. Maakuntakaavoituksen tehtävänä on ohjata kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakentamista. Siten maakuntakaava on tehokas strategisen suunnittelun instrumentti ja edunvalvontaväline.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan 22.6.2011 kirjattiin maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointin toteuttaminen tällä hallituskaudella. Arvioinnin taustalla on lain voimassaoloaikana monin tavoin muuttunut toimintaympäristö ja tarve tarkastella alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen säädöspohjaa sekä sen perusteella muotoutuneita käytäntöjä nykypäivän ja näköpiirissä olevien tulevaisuuden haasteiden

näkökulmasta. (Ympäristöministeriö 2014, 8). Tästä arvioinnista on julkaistu Ympäristöministeriön raportti ”Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013” (Ympäristöministeriö 2014).

Viime aikoina on ollut tarve uudistaa maakuntakaavoitusprosessia strategisempaan suuntaan. Yhtenä pilottina tässä oli ympäristöministeriön valitsemana Pirkanmaan liitto, jossa toteutettiin 2013 alkaen MASTRA: Strategiaa vai taktiikkaa – maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden kehittäminen -hanke. Hankkeessa kehitettiin maakuntakaavan strategista vaikuttavuutta alueidenkäytön ohjaamisen kannalta. (Pirkanmaan liitto 2015, 5, 7.)

Kymenlaaksossa on ollut voimassa viisi maakuntakaavaa, joiden ajantasaisuus on tutkittu vuonna 2015. Ajantasaisuusarviointityön myötä todettiin, että Kymenlaakson maakuntakaavoihin liittyy lukuisia tarkistuksen tarpeita. Näin ollen Kymenlaakson maakuntahallitus päätti kokonismaakuntakaavan laadinnan käynnistämisestä 22.2.2016. Kokonismaakuntakaavan keskeinen tavoite on parantaa kaavan selkeyttä ja luettavuutta, korostaa maakuntakaavan strategisuutta sekä kehittää maakuntakaavan esitystapoja. Avaintemoja ovat mm. Kymenlaakson yhdyskunta- ja taajamarakenne, viherrakenne sekä elinkeinoelämän tarpeet. (Kymenlaakson Liitto 2016 a, 5, 8.)

Tämän työn tarkoituksena on tarkastella Kymenlaakson keskusta- ja taajamarakennetta ja pohtia miten maakuntakaavatasolla pystytään tukemaan taajamarakenteen kestäväää kehittämistä. Keskeistä on maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten selkeyttäminen ja kehittämisspoliittinen ote. Opinnäytetyöllä ei ole tilaajaa, mutta sitä on tehty yhtäaikaaisesti Kymenlaakson kokonismaakuntakaavan laadinnan kanssa. Virkatyössäni olen ollut yhtenä maakuntakaavan pääsuunnittelijana. Tässä opinnäytetyössä olen hyödyntänyt maakuntakaavaprosessia ja sen aikana tehtyjä selvityksiä. Opinnäytetyössä on pohdittu maakuntakaavaratkaisuja ja kehittämissuhteita maakuntakaavan merkintöihin ja suunnittelumääräyksiin irrallaan virallisesta kaavaprosessista.



## 2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTA JA TAVOITE

### 2.1 Toimintaympäristön muutokset maakuntakaavoituksessa

Maakuntakaavoitusta ohjaava maankäyttö- ja rakennuslaki sekä -asetus tulivat voimaan 1.1.2000. Tällöin hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävän ja luonnonvarojen säästävään suuntaan. Lakiin on tehty lukuisia muutoksia sen voimaantulon jälkeen. Alkuperäisistä 220 pykälästä on eri vaiheissa ehditty muuttaa suurta osaa ja myös uusia säädöksiä on hyväksytty. (Ympäristöministeriö 2014, 216.)

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudelle on tärkeää, että eri kaavatasot huolehtivat niille kuuluvista tehtävistä. Toimivaan suunnittelujärjestelmään kuuluu myös se, että yleispiirteiset kaavat ovat riittävän strategisia. Eli yleispiirteisissä kaavoissa osoitetaan suunta, mutta niissä ei pyritä ratkaisemaan asioita liian pitkälle. (Ympäristöministeriö 2014, 216.)

Maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyt muutokset ovat heikentäneet lain selkeyttä. Erityisesti lakiin lisätyt, kapea-alaiset uudet luvut vaikeuttavat säännöstelyn kokonaisuuden hahmottamista. (Ympäristöministeriö 2014, 13.) Näitä kapea-alaisia maakuntakaavoitusta koskevia lakimuutoksia ovat olleet mm. tuulivoimarakentamista ja vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat lainkohdat.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yksi maakuntakaavan laillisuusperusta ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joista päättää valtioneuvosto. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on:

- 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys;*
- 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai*
- 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132.)*

Edelleen maankäyttö- ja rakennuslaki toteaa, että ”Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.” (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132.)

Korkein hallinto-oikeus soveltaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (VAT) oikeudellisen normin tapaan rinnan maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen säännösten kanssa. (Ympäristöministeriö 2014, 215.) Näin ollen valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat keskeisiä maakuntakaavoitustyössä.

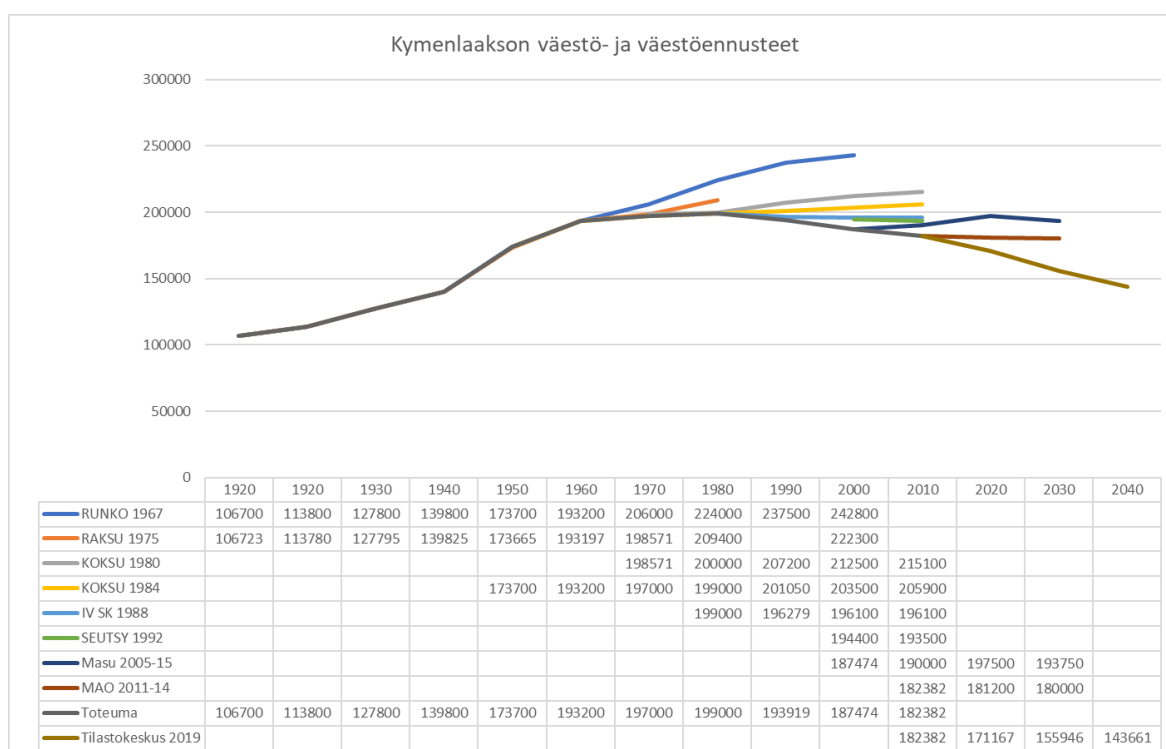
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on uudistettu 2017. VAT perusteluissa todetaan, että *Varsinkin ilmastonmuutos, kaupungistuminen ja väestön muutokset, elinkeinojen uusiutuminen ja digitalisaatio sekä luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ovat kehityssuuntia, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia Suomen menestymismahdollisuuksiin. Ne haastavat alueidenkäytön ja sen suunnittelun uudenlaiseen ajatteluun ja ratkaisuihin.* (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. 2017.)

Suomessa rakentaminen keskittyy yhä selvemmin suurimmille kaupunkiseuduille ja niiden työssäkäynti- ja asiointialueet laajentuvat. Keskisuuret keskukset näyttäisivät säilyttävän asemansa, mutta monien pienempien keskusten ja maaseutualueiden väestö vähenee. Väestön ikääntyminen vaikuttaa huomattavasti alueidenkäyttöön tulevana vuosikymmeninä. (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. 2017.)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osio ”toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen” asettaa tavoitteeksi: *Edistetään koko maan monikeskuksista, verkottuvaa ja hyviin yhteyksiin perustuvaa aluerakennetta, ja tuetaan eri alueiden elinvoimaa ja vahvuuksien hyödyntämistä. Luodaan edellytykset elinkeino- ja yritystoiminnan kehittämiselle sekä väestökehityksen edellyttämälle riittävälle ja monipuoliselle asuntotuotannolle.* (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 2017.)

## 2.2 Muutokset Kymenlaakson väestö- ja työpaikkarakenteessa

Kymenlaaksossa on tehty erilaisia väestöennusteita ja -suunnitteita 1960-luvulta lähtien (kuvio 1). Kymenlaakson väestö on ollut 1960-luvulle saakka voimakkaasti kasvavaa erityisesti alueella sijaitsevan teollisuuden ja työpaikkojen ansiosta. Parhaimmillaan Kymenlaaksossa on ollut noin 200 000 asukasta. Eri ajanjaksoilla tehdyt ennusteet ovat aina arvioineet väestönkasvun huomattavan positiiviseksi; todellisen väestönkasvun taitekohdassa vuonna 1967 tehty ennuste arvioi väestömääräksi vuonna 2000 peräti yli 240 000 asukasta, kun toteutunut väkiluku oli noin 187 000 asukasta. (Salminen ym. 2017, 1.)



KUVIO 1. Kymenlaakson väestöennusteet (Lotta Vuorinen 2020.)

Kymenlaakson väestönkehitys on ollut negatiivista koko 2000-luvun ajan. Positiivista on ollut ainoastaan nettomaahanmuutto, mutta kokonaisuutena Kymenlaakson väestömäärä on vähentynyt noin 250–1200 henkilöllä vuosittain 2010–2016 ja kyseisellä ajanjaksolla Kymenlaakson väestömäärä on vähentynyt noin 4 800 asukkaalla (-2,6 %). Vuonna 2019 Kymenlaakson väestömäärä oli noin 173 000 asukasta. (Salminen ym. 2017, 1; Kymenlaakson liitto 2020, 5.)

Kymenlaakson työpaikkakehitys on ollut yhtä lailla negatiivista 2000-luvulla. Vuonna 2007 Kymenlaaksossa oli 74117 työpaikkaa ja vastaava luku vuonna 2017 oli 64171. Toimialoitain suurin toimiala on sosiaali- ja terveystalvet ja toiseksi suurin teollisuus. Suhteellisesti mitattuna Kymenlaakson työpaikkarakenne ei merkittävästi poikkea koko

maan keskimääräisestä rakenteesta, mutta sosiaali- ja terveystalouden, kuljetus- ja varastointialan sekä julkisen hallinnon työpaikkoja on Kymenlaaksossa koko maan keskiarvoa enemmän. Vastaavasti informaatio- ja viestintäalan työpaikkoja on koko maan tasoa vähemmän (Kymenlaakso ennakoi 2020; Salminen ym. 2017, 36.)

### 2.3 Kymenlaakson maakunnan tavoitteet maakuntakaavalle

Kymenlaakson maakuntahallitus päätti kokonaismaakuntakaavan laatimisen aloittamisesta 22.2.2016. Maakuntakaavan nimi on Kymenlaakson maakuntakaava 2040. Kokonaismaakuntakaavan laatimisen tavoitteena oli tuolloin parantaa kaavan selkeyttä ja luettavuutta, korostaa maakuntakaavan strategisuutta sekä kehittää maakuntakaavan esitystapoja. Avaintemoiksi kokonaismaakuntakaavan laadinnalle olivat Kymenlaakson yhdyskunta- ja taajamarakenne, viherrakenne ja ekosysteemipalveluiden turvaaminen sekä elinkeinoelämän tarpeet. (Kymenlaakson Liitto 2016 b, 8.)

Maakunnan suunnittelujärjestelmään kuuluvat maakuntaohjelma ja maakuntasuunnitelma sekä maakuntakaava. Kymenlaaksossa maakuntaohjelma ja -suunnitelma on laadittu yhtenäisenä asiakirjana. Yhdessä maakuntaohjelma ja maakuntakaava muodostavat kehittämissuunnitelman. Maakuntakaavan tehtävänä on luoda alueidenkäytölliset edellytykset kehittämistoimintojen sijoittumiselle. (Kymenlaakson Liitto 2016 b, 7.)

Maakuntahallitus hyväksyi maakuntakaavan tavoiteasiakirjan, Tavoitteena toimiva ja kestävä Kymenlaakso, 12.12.2016. Tavoiteasiakirjassa asetetaan maakuntakaavatyön tavoitteet ja suuntaviivat. Tavoitteet on asetettu yleisellä tasolla ja läpileikkaavien teemojen osalta sekä teemakohtaisesti (Kymenlaakson Liitto 2016 b, 4, 15, 16.)

Yleisenä tavoitteena maakuntakaavan tavoiteasiakirjassa on asetettu:

*Maakuntakaava luo edellytykset hyvälle elin- ja toimintaympäristölle ja sitä kautta vahvistaa Kymenlaakson kilpailukykyä ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.*

*Maakuntakaavalla kehitetään sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristön kannalta vastuullista yhdyskuntarakennetta sekä tuetaan luonnonvarojen kestävää käyttöä ja yhdyskuntarakenteen ekotehokkuutta.*

*Kymenlaakso on vetovoimainen asuin- ja toimintaympäristö. (Kymenlaakson Liitto 2016 b, 15.)*

Yleistavoitteiden lisäksi tavoitteeksi on asetettu entistä strategisempi kaavan suunnitteluprosessi ja maakuntakaavan esitystapa, kaavamerkintöjen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen. Aluerakenteen, taajama- ja keskustarakenteen tavoitteeksi on asetettu:

*Maakuntakaava tukee maakunnan kestäväää ja tasapainoista aluerakenteen kehittymistä hyödyntämällä olemassa olevia rakenteita, edistämällä elinympäristön laadun parantamista ja vahvistamalla eri taajamien ja keskustojen luonnetta ja roolia.*

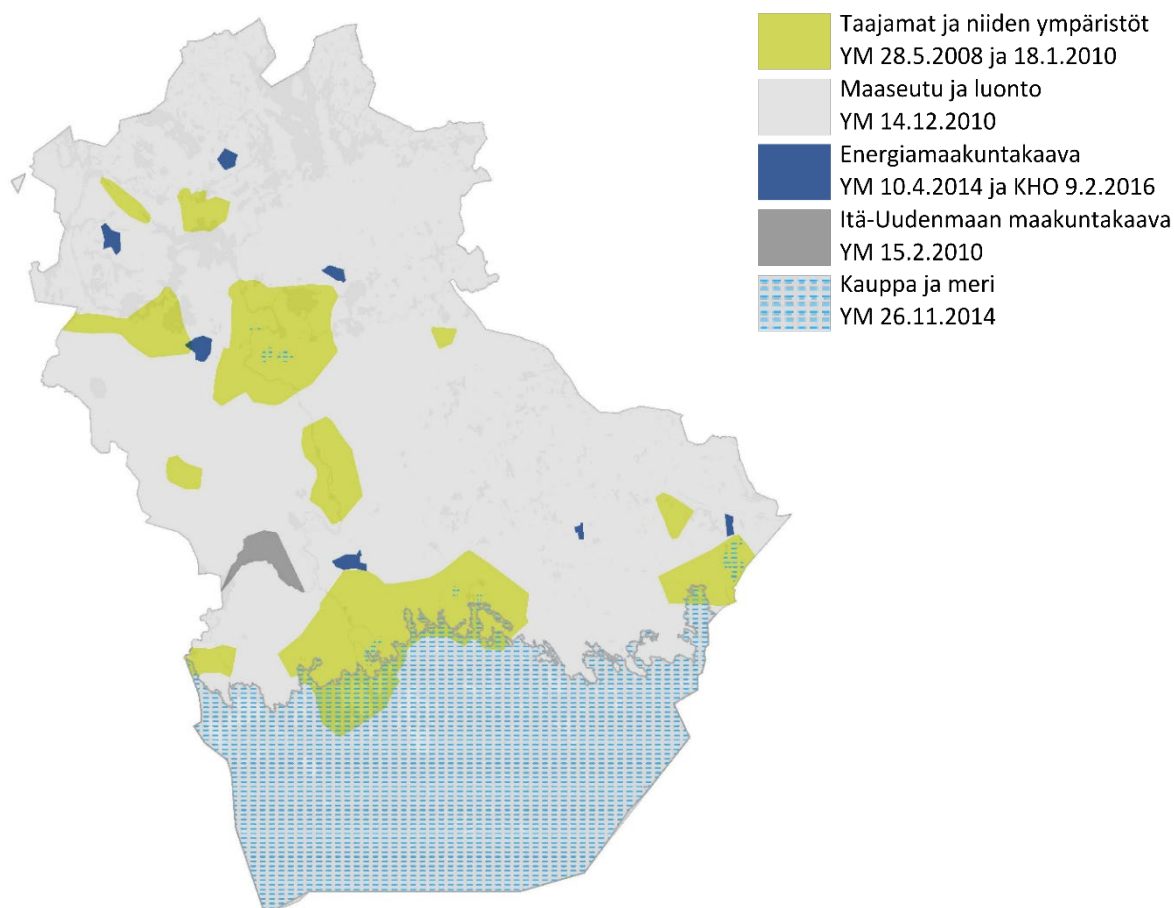
*Maakuntakaavassa hahmotetaan maakunnan taajama- ja kylärakenne ja edistetään eri alueiden elinvoimaisuutta. Taajama- ja keskustarakenteen keskeisenä tavoitteena on tunnistaa kehittyvät ja supistuvat alueet ja tätä kautta tukea toimivaa aluerakennetta ja eheyttää yhdyskuntarakennetta.*

*Maakuntakaavaratkaisut perustuvat ajantasaiseen väestö- ja työpaikkasuunnitteeseen. (Kymenlaakson Liitto 2016 b, 18-21.)*

## 2.4 Maakuntakaavoitus Kymenlaaksossa

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana Kymenlaaksossa on laadittu 4 (neljä) vaihemaakuntakaavaa: Taajamat ja niiden ympäristöt, Maaseutu ja luonto, Energiamaakuntakaava sekä Kauppa ja merialue. Näiden lisäksi Kymenlaaksoon liitettiin Itä-Uudenmaan maakunnasta vuoden 2010 alusta entisen Ruotsinpyhtään osa Vastilan kylän alueella, niin sanottu Vastilan mutka, jossa on ollut voimassa Itä-Uudenmaan maakuntakaava. Kymenlaakson maakuntakaavoitustilanne on kuvattu kuvioissa kaksi. (Kymenlaakson Liitto 2016 a, 9.)

Vuonna 2015 on laadittu Kymenlaakson maakuntakaavojen ajantasaisuusarviointi. Ajantasaisuusarvioinnissa on todettu, että yhdyskuntarakenteen tulevien kehityssuuntien osoittamista varten tulee laatia ajantasainen ja perusteltu väestösuunnite. Arvioinnissa esitetään myös kysymys, miten eri taajamien ja keskustojen luonteen ja ominaispiirteiden tuominen esiin saataisiin esitettyä maakuuntakaavamerkintöjen keinoin. (Kymenlaakson Liitto 2015, 7-8.)



KUVIO 2. Kymenlaakson maakuntakaavatilanne (Kymenlaakson liitto 2016).

## 2.5 Opinnäytetyön tavoite ja tutkimuskysymykset

Maakuntakaavoitukselle on Kymenlaaksossa asetettu tavoitteeksi entistä strategisempi suunnitteluprosessi ja suunnitelma. Tähän on ollut painetta myös valtakunnallisesti muun muassa MRL toimivuuden arvioinnin kautta. Lisäksi uudistuneet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korostavat yhdyskuntien elinvoimaista kehittämistä niiden vahvuuksiin ja voimavaroihin tukeutuen. Työn tavoitteena on tarkastella Kymenlaakson yhdyskunta- ja taajamarakennetta, sen nykytilaa ja kehitystrendejä. Tämän perusteella muodostetaan käsitys siitä, miten maakuntakaavamerkinnoilla taajama- ja keskustarakennetta voitaisiin ohjata ja minkälaisia kaavamerkintöjä ja kaavamääräyksiä olisi tarkoituksenmukaista käyttää. Yhdyskunta- ja taajamarakenteen tarkastelu on rajattu Kymenlaakson keskustoihin sekä niitä ympäröiviin ja niihin yhdistyviin taajamiin. Iitin kunnan alue ei ole kehitysehdotuksissa mukana, sillä liitti vaihtaa maakuntaa Kymenlaaksosta Päijät-Hämeeseen vuoden 2021 alusta.

### 3 TUTKIMUSMENETELMÄ

#### 3.1 Tutkimusmenetelmä

Tämän opinnäytetyön tutkimusotteena käytetään tapaustutkimusta. Tapaustutkimuksessa tarkoituksena on tutkia rajattua kohdetta käyttäen monipuolisia ja eri menetelmillä hankittuja tietoja. (KvantiMOTV 2020.)

Tapaustutkimuksessa pohditaan edustavuutta ja tulosten yleistämistä. Tapausta tutkimalla pyritään lisäämään ymmärrystä tietyistä ilmiöistä pyrkimättä kuitenkaan yleistettävään tietoon. Tapaustutkimus on valittu menetelmäksi, koska opinnäytetyössä halutaan ymmärtää tutkimuskohdetta ja huomioida siihen liittyvä konteksti (olosuhteet, taustat yms.). (KvantiMOTV 2020.)

Tapaustutkimuksen näkemys on holistinen eli kokonaisvaltainen. Tutkimuksessa ei pyritä poimimaan esiin vain muutamia kohteen piirteitä tai muuttujia eikä sitä kautta myöskään pyritä muodostamaan yleispätevää malia. Tapaustutkimus on luonteeltaan deskriptiivinen eli toteava ja kohdetta kuvaileva. Tapaustutkimuksen tavoitteena on myös parantaa kohteen tilaa ja kehittää kohdetta tai muita vastaavia kohteita tulevaisuudessa. Tässä tapaustutkimuksessa kohteet eli Kymenlaakson keskusta- ja taajamarakenne on ollut olemassa jo pitkän aikaa ja näin ollen tapaustutkimuksessa otetaan esille myös kohteiden kehittyminen ajan mukana. (Rautio, 2020.)

#### 3.2 Tapaustarkastelut

Tapaustarkasteluina tutkitaan Kymenlaakson keskusta- ja taajamarakenteen kehitystä. Aineistoanalyysiä tehdään sekä kvantitatiivisesti että kvalitatiivisesti. Alueiden kehitystä tutkitaan sekä numeroiden ja tilastoiden että laadullisten ympäristövaikutteisten tekijöiden kautta. Tarkoituksena on ymmärtää alueiden kehitystä kokonaisuutena.

Tapaustutkimuksena tarkastellaan myös Kymenlaakson naapurimaakuntien maakuntakaavojen suunnittelumääräyksiä ja niiden muotoa. Naapurimaakuntien suunnittelumääräyksiä käytetään vertailukohtina ja niiden avulla vertaillaan maakuntien suunnittelukysymysten ohjaustarvetta. Kymenlaakson naapurimaakuntia, joiden suunnittelumääräyksiä tarkastellaan ovat Päijät-Häme ja Etelä-Karjala. Näiden maakuntien yhdyskunta- ja aluerakenne ja aluekehityksen tila ovat lähinnä Kymenlaaksoa verrattuna muihin naapurimaakuntiin, kuten Uudenmaan maakuntaan.

Kymenlaakson taajamat ja keskustat ovat verrattain nuoria lukuun ottamatta Haminan ja Kotkan keskustaa. Hamina on Kymenlaakson vanhin kaupunki ja on alun perin ollut

linnoitus- ja kauppakaupunki. Haminan keskustan ympäräsemakaava on maailmanlaajuisesti harvinainen. Ruotsinsalmen merilinnoitus sijaitsi Kotkan keskustan alueella ja linnoituksen tuhouduttua alueelle kehittyi kaupunki sahateollisuuden ja meriliikenteen ympärille. Muiden keskustojen kehittyminen perustuu 1800-luvun lopulta alkaneeseen teollistumiseen. Kouvolan kaupunki on kehittynyt Riihimäki-Pietari -radan asemakylän ympärille. Muut Kymenlaakson isommat taajamat; Kuusankoski, Inkeroinen ja Myllykoski, ovat kehittyneet Kymijoen varteen metsäteollisuuden kehittymisen myötä.

Kymenlaakso on kehittynyt vahvasti vientiorientoituneen teollisuuden ympärille sekä liikenteellisiin solmukohtiin. Taajamat ja keskustat ovat kehittyneet teollisuuslaitosten ympärille.

Kymenlaakso on kärsinyt metsäteollisuuden rakennemuutoksesta. Rakennemuutoksella tarkoitetaan tuotanto- ja työllisyysrakenteessa tapahtuvia muutoksia. Kymenlaaksossa rakennemuutoksen myötä on poistunut merkittävä määrä teollisia työpaikkoja, jolla on vaikutusta myös väestökehitykseen. Tällä on suoria heijastevaikutuksia myös alue- ja yhdyskuntarakenteeseen.

Kouvolassa on toteutettu vuonna 2009 kuntaliitos, jossa viisi kuntaa liittyi yhdeksi Kouvolan kaupungiksi. Tämän myötä päätöksentekorakenne alueella on muuttunut merkittävästi ja vaikuttaa siten myös yhdyskuntarakenteen tavoitteisiin ja kehittämissuuntiin kaupungin sisällä.



## 4 OPINNÄYTETYÖN TIETOPERUSTA

### 4.1 Yleiset kehitystrendit

Kehitystrendien, tai megatrendien tarkastelu on merkittävä osa tulevaisuuden pohdintaa. Megatrendi on yleinen kehityssuunta, joka koostuu useista ilmiöistä. Megatrendien nähdään tapahtuvan globaalilla tasolla ja kehityssuunnan jatkuvan. Megatrendien lisäksi on hyvä tarkastella myös heikkoja signaaleja, vaikka megatrendit antavatkin hyvän kuvan laajoista tulevaisuuden muutoksista. (Dufva. 2020, 3.)

Keskeisin tulevaisuuteen vaikuttava kehitystrendi on ekologisen jälleenrakennuksen kiireellisyys. Toisin sanoen miten vastaamme ilmastonmuutokseen, luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen, resurssien saatavuuden vaihteluun sekä jäteongelmaan. Nämä tekijät muuttavat merkittäväällä tavalla toimintaympäristöämme. Muiden kehitystrendien kehitystä tulee tarkastella suhteessa tähän. (Dufva. 2020, 3, 13.)

Verkostomaisen vallan voimistuminen on toinen kehitystrendi. Tämän ja ekologisen jälleenrakennuksen välinen jännite näkyy tasapainoiluna keskitettyjen päätösten sekä osallisuuden ja demokratian vahvistamisen välillä. Maailmaa muuttuu moninapaiseksi, jossa taloudellisen, teknologisen ja kulttuurisen vuorovaikutuksen määrä määrittävät valta-asemaa. Näin ollen yhteiskuntajärjestelmien koetinkivi on siinä, mikä niistä tarjoaa toimivimman tavan vastata paitsi ekologiseen kestävyyskriisiin myös monimutkaisen maailman haasteisiin. Tulevaisuudessa verkostoilla ja vuorovaikutuksella on yhä enemmän merkitystä. (Dufva. 2020, 9, 29.)

Väestön ikääntyä ja muuttuu monimuotoisemmaksi. Suomen väestörakenne muuttuu pidentyneiden elinikien ja alhaisen syntyvyyden takia. Samalla näkemykset kärjistyvät, esiintyy vastakkainasettelua ja kaipuuta rakentavaan arvokeskusteluun. Jatkuva osaamisen kehittäminen ja uudenlaiset ajattelumallit ovat tarpeen erityisesti alueellisen jakautumisen ja muuttuvan työelämän näkökulmasta. (Dufva. 2020, 9, 21.)

Teknologian nopea kehitys jatkuu. Uusia sovelluksia otetaan nopeasti käyttöön ja teknologia vaikuttaa yhteiskunnan rakenteisiin, ihmisten arkipäivään ja toimintatapoihin. Se liittyy myös tiukemmin osaksi geopolitiikkaa. Digitalisaation seuraava aalto nykypäiväistyy ja tekoäly yleistyy. Samalla myös ymmärrys teknologiasta korostuu. (Dufva. 2020, 37-38.)

Eriarvoisuuden kasvusta ja ekologisesta kestävyyskriisistä johtuen talouteen kohdistuu voimistuvia muutospaineita. Vauraus keskittyy eikä talous tuota hyvinvointia ennen

totuttuun tapaan. Samalla työn rakenteet muuttuvat ja perinteiset suhteet työnantajan ja työntekijän välillä muuttuvat. Myös kiertotalouden merkitys kasvaa. (Dufva. 2020, 45-46.)

Vaikka megatrendit ovat globaaleja, ne näyttäytyvät eri puolilla maailmaa eri tavoin. Euroopassa on nähtävissä EU:n sisäisten vaikeuksien jatkuminen, kuivuuden, tulvien ja helleaaltojen yleistymisen sekä sosiaalisten haasteiden kasaantuminen. (Dufva. 2020, 55.)

#### 4.1.1 Kaupungistuminen Suomessa

Kaupungistuminen jakaa seutuja muuttovoitto- ja muuttotappioalueisiin. Vuosina 1990–2015 väestönkasvu keskittyi suurimmille kaupunkiseuduille: Helsingin, Tampereen, Oulun ja Turun kaupunkiseuduille. Muuttoliike maalta kaupunkiin on jo pääosin toteutunut ja muuttoliikkeen pääpaino suuntautuu tällä hetkellä taajamista suuremmille kaupunkiseuduille. Näin ollen kaupungistuminen korostaa suurimpien kaupunkiseutujen merkitystä koko maan keskusverkossa. Suurin osa maakuntakeskuksista on keskisuuria kaupunkeja ja näiden asema keskuksina tulee pääsääntöisesti säilymään nykytasolla ja ne tarjoavat palveluja koko maakunnalle. Sen sijaan useiden pienten kaupunkikeskusten asema heikkenee väestön ja palveluiden vähenemisen vuoksi. Suurimmat kaupunkiseudut vetävät keskisuurilta ja pieniltä kaupunkiseuduilta muuttoliikettä. (Ristimäki ym. 2017, 40-43.)

Työssäkäynti- ja asiointialueet kaupunkiseuduilla ovat laajentuneet. Aiemmin suhteellisen itsenäiset pienet keskukset ovat kiinnittyneet osaksi kaupunkiseutujen vaikutusalueita, mikä on vahvistanut kaupunkiseutujen asemaa palveluiden ja työpaikkojen keskittymänä. Asutuksen osalta sen sijaan kasvu on jakaantunut myös kaupunkien kehysalueille ja läheiselle maaseudulle. Jatkossa työssäkäynti- ja asiointialueiden laajeneminen hidastuu, koska seutukeskusten vaikutusalueet kattavat jo kaupunkien väliset alueet. (Ristimäki ym. 2017, 43.)

Keskittymiskehitys ja alueellinen eriytyminen on nähtävissä koko maan tasolla sekä useiden seutukuntien sisäisessä rakenteessa. Keskuskaupunkien merkitys kasvaa. Suurilla kaupunkiseuduilla kasvu leviää laajalle alueelle, mutta pienissä seutukunnissa kaupunkikeskusten vetovoima ei ulotu yhtä laajalle. (Ristimäki ym. 2017, 43.)

Keskusverkossa ja palveluverkossa on tulevaisuudessa odotettavissa sekä hierarkisia että verkostomaisia kehityksen elementtejä. Työssäkäynnistä suurin osa tapahtuu työssäkäyntialueiden sisällä, mutta kasvava osuus työssäkäynnistä tehdään myös työssäkäyntialueiden välillä. Palveluiden osalta kohteen vetovoima ja saavutettavuus korostuvat asiointimatkojen suuntautumisessa. (Ristimäki ym. 2017, 43.)

#### 4.1.2 Kaupunkikudokset

Ristimäen ym. mukaan kaupungit rakentuvat kolmesta kaupunkikudoksesta, joista käytetään nimityksiä jalankulukaupunki, joukkoliikennekaupunki sekä autokaupunki. Nämä kudokset erottuvat toisistaan, mutta ovat monin osin myös päällekkäisiä. Kudoksilla on ominaisuuksia ja erityispiirteitä, joiden perusteella ne voidaan tunnistaa. Nämä näkyvät kaupunkirakenteen ja -ympäristön elementeissä sekä niihin kytkeytyvissä toiminnoissa ja elintavoissa. (Ristimäki ym. 2017, 19.)

Jalankulukaupungin kudoksesta perustuu nimensä mukaisesti jalankulkuun ja jalan liikkuvien kaupunkilaisten elintapoihin. Kudokselle ominaispiirteistä ovat korkea asukastiheys, autottoman väestön suuri määrä ja siten alhainen autoistumisaste, jalankulkuun tukeutuvien elintapojen yleisyys sekä lähipalvelut ja keskustan läheisyys. Jalankulukaupungin alue ulottuu noin kahden kilometrin etäisyydelle keskipisteestään, joka yleensä on kaupungin keskusta. (Ristimäki ym. 2017, 20.)

Joukkoliikennekaupunki ryhmittyy hierarkisesti ja sen perusrakenne asettaa selkeät puitteet kyseisen kaupunkikudoksen alueiden sijainnille, liitynnöille, tehokkuudelle ja rakenteelle. Sille ominaispiirteistä on korkea asukastiheys, autottoman väestön suuri määrä sekä lähipalveluihin, joukkoliikenteeseen ja keskustaan tukeutuvien elintapojen yleisyys. Joukkoliikennekaupungin alakeskuksiin sijoittuu myös jalankulukaupungin kudosta. Autokaupungin kudoksesta kattaa koko joukkoliikennekaupungin alueen ja joukkoliikennekaupunkiin sijoittuu myös autokaupungin toimintoja ja elintapoja. (Ristimäki ym. 2017, 20.)

Autokaupunki on verkostomainen kudoksesta, joka voi rakentua mille tahansa alueelle, jossa rakentaminen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Kudokselle ominaisia piirteitä ovat korkea autoistumisaste, autoon tukeutuminen, autottoman väestön vähäisyys, pientalovaltaisuus, kauppa- ja työpaikkakeskittymien korkea autopaikkamäärä, suuret väylät sekä eritasoliittymät. (Ristimäki ym. 2017, 20.)

#### 4.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Alueidenkäytön suunnittelua ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL). Lain tarkoituksena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellään maakuntakaavan tehtäväksi yleispiirteinen suunnittelu alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Maakuntakaavan

tehtävänä on esittää alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja maakunnan kehittämisen kannalta tarpeelliset alueet. Näitä periaatteita ja alueita osoitetaan vai siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin se on valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta alueidenkäytön yhteensovittamisen kannalta tarpeen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132) Maankäyttö ja rakennuslaki näin korostaa maakuntakaavan tehtäväksi yhteensovittamisen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määrätään, että maakuntakaavan hyväksyy maakunnan ylin päättävä toimielin. Käytännössä tämä tarkoittaa maakuntavaltuustoa.

Maakuntavaltuusto valitaan kuntavaalien perusteella. Näin ollen maakuntakaavasta päättäminen on poliittisen päätöksenteon prosessi, josta voidaan valittaa hallintolain mukaisesti. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132; Hallintolaki 2003/434.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:ssä edellytetään, että maakunnan suunnittelussa huolehditaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) huomioon ottamisesta siten, että niiden toteutumista edistetään. VAT toteutumisen edistämismääräys on kirjattu myös maakuntakaavan sisältövaatimukseen MRL 28 §:ssä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132)

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 § määrittelee maakuntakaavan sisältövaatimuksiksi:

*Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:*

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;*
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN;*
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;*
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväään käyttöön;*
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;*
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä*
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132)*

Maakuntakaavan esitystavasta määrätään maankäyttö- ja rakennuslaissa, että maakuntakaava esitetään kartalla ja kaavan kuuluvat kaavamerkinnot ja -määräykset (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132). Maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten käyttö perustuu maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) asettamiin lähtökohtiin. Merkintöjen ja määräysten esittämistapaan vaikuttavat olennaisesti suunnitelutehtävän

luonne, maakunnan erityispiirteet sekä käytettävä maakuntakaavan mittakaava. Jotta maakuntakaavakartta vastaisi maankäyttö- ja rakennusasetuksen vaatimuksiin, tulee se esittää mittakaavassa 1:100 000 – 1:250 000. (Ympäristöministeriö 2003, 8, 14.)

Maakuntakaava on ohjeena yleiskaavan ja asemakaavan laadinnalle tai muille toimenpiteille alueiden käytön järjestämiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy myös viranomaisille osoitettu maakuntakaavan edistämismääräys. Viranomaisten tulee myös varmistua, ettei alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä laadittaessa vaikeuteta maakuntakaavan toteutumista. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132)

#### 4.3 Maakuntakaavamerkintöjen käyttö

Maakuntakaavassa voidaan käyttää kaavamerkintäasetuksen mukaan monipuolisesti eri kaavamerkintöjä. Kaavamerkinnät jaetaan neljään kategoriaan: alueiden käytön kehittämissuhteet, osa-alueiden erityisominaisuudet, aluevaraukset sekä viiva- ja kohdemerkinnät. (Ympäristöministeriö 2003, 18.)

Kehittämissuhteet ovat maakuntakaavoituksessa osoitettavan tavoitellun kehityksen kannalta merkittäviä. Kehittämissuhteet kohdistuu muuta suunnittelua ohjaavia alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeita. Merkintätyyppi tarjoaa myös työkaluja maankäytön suunnittelun ja muun kehittämisen nivouttamiselle yhteen ja yleensä ne ohjaavat maakunnan kehittämisen kannalta merkittäviä alueidenkäyttökysymyksiä. Kehittämissuhteet ovat muiden merkintätyyppien kanssa päällekkäisiä ja tästä syystä merkintöjä käytettäessä on pidettävä huolta eri merkintöjen välisistä suhteista. (Ympäristöministeriö 2003, 18-19.)

Osa-alueiden erityisominaisuuksia osoittavia merkintöjä käytetään esimerkiksi luonnon, kulttuuriympäristön tai maiseman erityisarvojen osoittamiseen. Muita erityisominaisuuksia voivat olla maankäyttöä rajoittavat ominaisuudet, kuten melu, vaara-alueet tai suojavyöhykkeet. Erityisominaisuudet voivat viitata myös tarpeisiin, joiden toteutus tapahtuu erityislainsäädännön ohjaamana. Tällöin merkintätyyppi on pääasiassa informatiivinen. Erityisominaisuuksia osoittavat merkinnät voivat olla kehittämissuhteiden tavoin muiden merkintöjen kanssa päällekkäisiä. (Ympäristöministeriö 2003, 19.)

Aluevarausmerkinnöillä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta merkittäviä alueita. Aluevarausmerkintä voi olla myös kohdemerkintä, kun osoitettava alue on kaavan mittakaavaan nähden pienialainen tai mikäli osoitettavalla alueen ulottuvuudella ei ole ohjaustarpeen kannalta merkitystä. Aluevarausmerkintä osoittaa aina alueen

pääkäyttötarkoituksen eikä siten samalla alueella voi olla voimassa kahta eri aluevarausmerkintää. (Ympäristöministeriö 2003, 19-20.)

Viivamerkinnoilla osoitetaan liikenneyhteyksiä, johtoja, putkia ja muita vastaavia osaluueita. Viivamerkinnot ovat aluevarausmerkintöihin rinnastettavia, mutta ne voivat olla muihin merkintöihin nähden päällekkäisiä. (Ympäristöministeriö 2003, 19-20.)

#### 4.4 Maakuntakaavamääräykset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakuntakaavaan kuuluu kaavamääräykset (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132). Maakuntakaavamääräyksillä tarkennetaan kaavamerkintää ja annetaan täsmällisempiä alueiden käytön periaatteiden ohjaustoimia. Kaavamääräykset voivat olla joko yksityiskohtaisempaa kaavoitusta ja suunnittelua ohjaavia suunnittelumääräyksiä tai suoraan maankäyttöä ohjaavia rakentamis- tai suojelumääräyksiä. (Ympäristöministeriö 2003, 22-23.)

Maakuntakaavan kaavamääräyksiä voidaan antaa koskemaan koko kaava-alueita, tietyjä maankäyttöluokkia, rajattua maakuntakaava-alueen osaa tai yksittäisiä alueita. Koko maakuntakaava-alueita tai rajattua kaava-alueen osaa koskevat kaavamääräykset ohjaavat alueiden käytön suunnittelua myös niin sanottuja maakuntakaavan valkoisia alueita. Valkoisille alueille ei ole osoitettu kaavamerkintöjä. (Ympäristöministeriö 2003, 22-23.)

Kaavamääräykset osoitetaan koskemaan kaavan tarkoituksen ja sisällön määrittelemiä merkittäviä asioita. Kaavamääräyksillä ei kuitenkaan voida laajentaa maankäyttö- ja rakennuslain tai jonkin erityislainsäädännön asettamia rajoja ja reunaehtoja. Mitä väljempi erityislainsäädännön ohjaus alueiden käytölle on, sitä vaikuttavampi ja tarpeellisempi kaavan ohjaus on. (Ympäristöministeriö 2003, 23.)

##### 4.4.1 Suunnittelumääräykset

Suunnittelumääräykset ovat keskeinen maakuntakaavan yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja viranomaistoimintaa ohjaava keino ja oikeusvaikutus.

Suunnittelujärjestelmän mukaisen eri kaavatasojen tehtävänjaon kannalta maakuntakaavamääräysten painotuksen tulisi olla erityisesti yksityiskohtaisempaa kaavoitusta ohjaavissa määräyksissä. (Ympäristöministeriö 2003, 23.)

Tietyt maakuntakaavamerkinnot on tarkoitettu käytettäväksi nimenomaan yhdessä suunnittelumääräysten kanssa. Tämän kaltaisia merkintöjä ovat esimerkiksi kehittämisen kohdealuemerkinnät. Suunnittelumääräyksiä voidaan käyttää myös

aluevarausmerkintöjen sijasta osoittamaan yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön kehittämisen periaatteita, mikäli näin saadaan kaavan ohjausvaikutus kohdentumaan kaavan tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisesti. (Ympäristöministeriö 2003, 23-24.)

Suunnittelumääräyksillä voidaan antaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavia reunaehtoja ja rajoituksia. Määräyksillä voidaan myös rajata aluevarausmerkinnän mukaisista pääkäyttötarkoituksen sallimista maankäyttömuodoista pois sellaiset käyttömuodot, jotka alueelle eivät sovellu. Tai vastaavasti suunnittelumääräyksillä voidaan laventaa aluevarausmerkinnän ulos rajaavan käyttömuodon jatkuminen alueella kuitenkin niin, ettei tämä ole ristiriidassa pääkäyttötarkoituksen kanssa. (Ympäristöministeriö 2003, 24.)

Suunnittelumääräyksillä voidaan ohjata myös alueen ympäristöarvojen säilyttämistä tai haitallisten ympäristövaikutusten estämistä. Nämä määräykset voivat koskea paitsi alueiden käytön ohjauksen lisäksi myös toimintojen rajoituksia kaavakarttaan rajatulla alueella. (Ympäristöministeriö 2003, 24.)

Suunnittelumääräyksiä voidaan käyttää myös ohjaamaan maakuntakaavaa toteuttavien toimenpiteiden ajoitusta tai alueiden käyttöönottojärjestystä. Tämän kaltaiset toimenpiteet kuuluvat lähtökohtaisesti kuntatason kaavoituksessa ratkaistaviin asioihin.

Maakuntakaavalla ei voida velvoittaa kuntaa maakuntakaavaa toteuttavien suunnitelmien aloittamiseen. Näin ollen maakuntakaavamääräykset ohjaavat suunnittelua silloin kun suunnitteluun muutoin ryhdytään. Tämä näkökulma tulee huomioida suunnittelumääräyksiä muotoiltaessa. Suunnittelumääräyksien tulee myös olla muodoltaan sellaisia, että kaavatasojen välinen tehtävänjako säilyy selkeänä. (Ympäristöministeriö 2003, 24.)

Suunnittelumääräyksillä voidaan ohjata mm. alueiden käytön kehittämistä koskevia tavoitteita, alueidenkäytön kehittämisen reunaehtoja, päämaankäyttöä koskevia rajoituksia tai toteuttamisjärjestystä. Esimerkkejä suunnittelumääräysten erilaisista käyttömahdollisuuksista:

*Alueen käyttöä suunniteltaessa tulee ottaa huomioon kyläalueen asema palvelukeskuksena ja osoittaa sinne mm. asumisen, palvelujen, pienteollisuuden ja liikenteen aluevarauksia kunkin kylän erityisedellytysten pohjalta.*

*Täydennysrakentamista suunniteltaessa on uusi rakentaminen sopeutettava ympäristöön tavalla, joka säilyttää ympäristön luonteen ja kulttuurihistorialliset arvot.*

*Alueelle ei saa suunnitella sijoitettavaksi ympäristölle häiriöitä tuottavaa teollisuutta tai muuta vastaavaa toimintaa.*

*Taajaman laajentamista varten varattujen alueiden toteuttamisjärjestys on määriteltävä alueen käyttöarvojen mukaan. Tällöin on otettava huomioon mm. rakennettavuus, kunnallistekniset investoinnit, peruspalvelujen saatavuus sekä energiataloudelliset näkökohdat.*

*(Ympäristöministeriö 2003, 25.)*

#### 4.4.2 Rakentamismääräykset

Rakentamismääräyksillä ohjataan maakuntakaavan rakentamista koskevia oikeusvaikutuksia ja täsmennetään maakuntakaavan sisältöä rakentamisen ohjauksen suhteen. Rakentamismääräyksiä voidaan antaa alueilla, joilla on voimassa MRL 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus. MRL 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus on voimassa virkistys- ja suojelualueilla, liikenteen ja teknisen huollon verkostojen alueella, ellei rakentamisrajoitusta ole maakuntakaavassa erikseen näillä alueilla supistettu tai kumottu. (Ympäristöministeriö 2003, 26.)

Rakentamismääräysten tulee sisällöltään liittyä tiiviisti maakuntakaavan sisältöön ja yleispiirteiseen tasoon. Ne antavat kaavamerkintöjä täydentäviä perusteita rakentamisen vaikutuksista maakuntakaavan toteuttamiseen. Rakentamismääräyksillä määritellään maakuntakaavan kaavatason yleispiirteisyyden mukaisia rakentamisen sallittavuutta koskevia rajoituksia tai reunaehtoja tai vaihtoehtoisesti laajentavat rakentamismahdollisuuksia siihen nähden, miten maakuntakaava muuten asettaisi rajoituksia. (Ympäristöministeriö 2003, 26.)

#### 4.4.3 Suojelumääräykset

Maankäyttö- ja rakennuslain 30 § määrittää maakuntakaavalle mahdollisuuden antaa suojelumääräyksiä, mikäli joitain alueita on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava. Näin maakuntakaava voi suojelumääräysten kautta ohjata myös muuta maankäyttöä kuin rakentamista, kuten metsien käyttöä tai maisemaa ja luonnonolosuhteita muuttavaa toimintaa. MRL 30.2 mukaan suojelumääräys voidaan antaa vain, mikäli aluetta on erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava. Näin ollen suojelumääräyksillä ei voida rajoittaa esimerkiksi metsänhakkuita ilman, että alueella on erityisiä ympäristöarvoja. (Ympäristöministeriö 2003, 26-27.)

Suojelumääräykset eivät ole ehdollisia, kuten MRL 33 §:n mukaiset rakentamisrajoitukset. Onkin tarpeellista kiinnittää huomioita suojelumääräysten muotoon, ettei niistä aiheudu kohtuutonta haittaa maanomistajille. Suojelumääräysten luonteen vuoksi kaavasta tulee



selvästi käydä ilmi, mitkä määräykset ovat suojelumääräyksiä. (Ympäristöministeriö 2003, 27.)

#### 4.5 Maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten käyttöperiaatteet

Maakuntakaavan sisältöön ja ohjaustavoitteisiin liittyy lähes poikkeuksetta erilaisia vaatimuksia. Erilaisten maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten samanaikainen käyttö on siten useimmiten tarpeen. Kaavamääräysten tarve korostuu, kun kaavamerkinnät ovat yleispiirteisiä. Merkintä- ja määräysjärjestelmä johtaa siis usein tilanteisiin, joissa alueeseen kohdistuu yhtäaikaisesti useita eri merkintöjä ja määräyksiä. Tällöin on tärkeää varmistua siitä, että kaava on johdonmukainen eivätkä päällekkäiset merkinnät ole keskenään ristiriidassa. Huomioon tulee ottaa eri merkintätyyppien luonne-erot, kuten esimerkiksi kehittämisen kohdealuemerkintöjen periaatteita osoittava luonne ja aluevarausten täsmällinen kannanotto toimintojen aluetarpeista. (Ympäristöministeriö 2003, 30.)

Maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä suunnitelmana ja asema kaavajärjestelmän korkeimpana kaavatasona korostaa erityisesti kehittämisperiaatteiden, rajoitusten ja reunaehtojen merkitystä. Näin ollen kaavamääräysten monipuolinen käyttö korostuu. Maakuntakaavan tulee olla johdonmukainen ja rakenteellisesti riittävän yksinkertainen ja helposti hahmottuva. (Ympäristöministeriö 2003, 30-31.)

#### 4.6 Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi

Vuonna 2011 hallitusohjelmaan kirjattiin maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi ko. hallituskaudella. Tavoitteena oli tarkastella vuodesta 2000 voimassa olleen lain aikana muuttunutta toimintaympäristöä ja täten tarkastella alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen säädöspohjaa ja toimivuutta. (Ympäristöministeriö 2014, 8.)

Ympäristöministeriön toteuttamassa MRL arvioinnissa on todettu maakuntakaavoituksen loppupäätelmänä, että maakuntakaavojen laatiminen on ollut aktiivista. Kun tarkastellaan maakuntakaavoituksen kattavuutta alueellisesta ja sisällöllisestä näkökulmasta, on arvioinnissa todettu, että maakuntakaavoitus on täyttänyt sille MRL:ssa asetetut tehtävät. (Ympäristöministeriö 2014, 24.)

Arvioinnin perusteella on todettu, että erityisesti kaupunkiseuduilla maakuntakaavoituksella ei ole pystytty ratkaisemaan merkittäviäkään ylimaakunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä. Tulevassa maakuntakaavoituksen kehittämisessä tulee kiinnittää tähän huomiota ja samalla arvioida minkälaisia uudistamistarpeita

maakuntakaavan MRL sisältövaatimuksissa on erityisesti yhdyskuntarakenteen ohjauksen näkökulmasta. (Ympäristöministeriö 2014, 24.)

Maakuntakaavoituksessa on käsitelty paljon myös kuntatasolla ratkaistavaksi tarkoitettuja alueidenkäyttökysymyksiä. Yksi syy tähän on puuttuvien yleiskaavojen korvaaminen maakuntakaavalla. Arvioinnissa todetaan, että maakuntakaavojen tehtävää ja asemaa kaavajärjestelmässä on selkeytettävä erityisesti suhteessa yleiskaavoitukseen. (Ympäristöministeriö 2014, 24.)

Maakuntakaavoitus on keskittynyt vaihemaakuntakaavoitukseen viime vuosina. Kokonaismaakuntakaavoja on laadittu 2000-luvun alussa ja on vaarana, että näiden kaavojen ratkaisut perustuvat osin vanhentuneeseen näkemykseen maakunnan alueiden käytön suunnasta. Kokonaismaakuntakaavojen uudistaminen on ajankohtaista useissa maakunnissa. Näin ollen 2000-luvun alussa laadittujen MRL oppaiden ajantasaisuus on arvioitava ja tarvittaessa päivitettävä. (Ympäristöministeriö 2014, 24.)

Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta maakuntakaavan ohjausvaikutuksella kuntakaavoitukseen on merkittävä rooli. Arvioinnissa on todettu, että asiasta ei ole riittävää systemaattisesti kerättyä tietoa muuta kuin yksittäisten oikeustapausten ja ELY-keskusten antaman tiedon kautta. Maakuntakaavojen tosiasiallinen ohjausvaikutus kuntakaavoitukseen ja viranomaistoimintaa on näin ollen tarpeen selvittää, jotta voidaan varmistaa maakuntakaavojen yhdenmukainen tulkinta kuntakaavoituksessa ja sen ohjauksessa. (Ympäristöministeriö 2014, 24.)

Huomionarvoista on, että MRL arviointi on tehty 2010-luvun alkupuolella ja julkaistu 2014. Tämän jälkeen maankäyttö- ja rakennuslakiin on tehty useita muutoksia koskien muun muassa vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjausta. Näitä muutoksia ja niiden vaikuttavuutta ei ole vielä arvioitu.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusprosessi on edelleen käynnissä. Tietyt yhteiskunnalliset muutokset ovat käynnissä ja kiihtyneet ja niihin tulee reagoida myös MRL:n keinoin. Kaupungistuminen jatkuu, ympäristöhaasteet konkretisoituvat, väestörakenne erilaistuu, digitalisaatio arkipäiväistyy, kansalaisvaikuttaminen monipuolistuu ja muutosten aikajänne lyhenee. Näin ollen alueiden erilaistuminen ja uudistuvat hallintorakenteet muuttavat MRL:n toimintaympäristöä eivätkä lain tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseen aina kohtaa. (Vatilo 2018.)

Vuonna 2018 Ympäristöministeriö julkaisi keskustelupaperin maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi. Paperin tavoitteena on tuoda yhteiskunnalliseen keskusteluun ideoita ja näkemyksiä suunnittelujärjestelmän ja rakentamisen ohjauksen

kehittämisestä vastaamiseksi toimintaympäristön haasteisiin ja muutoksiin.  
(Ympäristöministeriö 2018, 2.)

Keskustelupaperissa todetaan, että alueidenkäytön ohjaukseen kohdistuu tulevaisuudessakin kunnallisia, maakunnallisia ja valtakunnallisia tarpeita. Keskustelupaperissa esitetään, että varsinaisia kaavatasoja olisi kaksi: nimettyjen kaupunkiseutujen strateginen kaava sekä kuntatason toteuttamista ohjaava kaava. Sittenmin maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen edetessä tästä kahden kaavatason ajatuksesta on luovuttu. (Ympäristöministeriö 2018, 2. Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu 2020.)

Keskustelupaperin johtopäätöksenä on todettu, että monet MRL:n alkuperäiset tavoitteet ovat edelleen ajanmukaisia. Lain tavoitteena on parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehitystä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan. Lakiin on kuitenkin tehty vuosien varrella tiettyihin näkökulmaan keskittyneitä uudistuksia, jotka ovat heikentäneet lain rakennetta ja selkeyttä.  
(Ympäristöministeriö 2018, 4.)

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusprosessi on käynnissä, vaikka Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toimenpiteisiin uudistusta ei ole kirjattu tavoitteeksi. Lain uudistamiselle ei siis vuonna 2020 ole suoraa poliittista painetta. Lain uudistaminen on parlamentaarisisessa valmistelussa ja tavoitteena on saada hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi valmiiksi vuoden 2021 mennessä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu 2020.)

Sannan Marinin hallitusohjelmassa on linjattu, että rakennetaan hiilineutraalia yhteiskuntaa ja parannetaan rakentamisen laatua. Ympäristöministeriössä yhdeksi toimenpiteeksi on linjattu maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen loppuun vieminen. Uudistuksen päätavoitteena on hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden parantaminen ja digitalisaation edistäminen (Lehtinen 2020.)

MRL:n uudistuksen valmisteluvaiheessa on esitetty, että tulevaisuudessa maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun kohdistuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan roolia muuta suunnittelua ohjaavana kaavana rajattaisiin. Maakuntakaavan tarkoituksena olisi osoittaa maakunnan pitkän aikavälin tavoiteltu kehitys. (Lehtinen 2020, Seppälä 2020.)

Uudistuksen valmistelussa on esitetty maakuntakaavalle pakollisiksi tehtäviksi ja oikeusvaikutteisiksi kokonaisuuksiksi aluerakenteen kehittämisen periaatteet,

valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteet sekä maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet. Lisäksi voitaisiin esittää muita tarpeellisia asioita, jotka nähdään maakunnan kehittämisen kannalta merkityksellisiksi. Näillä ei kuitenkaan olisi oikeusvaikutuksia. (Seppälä 2020. Koski 2020.)

Valmistelussa olevassa MRL uudistuksessa maakuntakaavan tarkastelutasoa nostettaisiin nykyistä selvästi yleispiirteisemmäksi. Oikeusvaikutusten osalta maakuntakaavan rooli kutistuisi koskemaan van yllä mainittuja kolmea teemaa. Nämä asiat vaikuttaisivat myös maakuntakaavalle tarpeellisten selvitysten yleispiirteisyyden lisääntymisenä ja maakuntakaavan kokonaisvaltainen yhteensovittava rooli poistuisi. (Koski 2020.)

## 5 KYMENLAAKSON MAAKUNNAN OLOSUHTEET

### 5.1 Kymenlaakson sijainti

Kymenlaakso sijaitsee kahden metropolialueen, Helsingin ja Pietarin välissä. Suomen maakunnista Kymenlaakso on 12. suurin. Kymenlaaksossa on seitsemän kuntaa: Hamina, Iitti, Kotka, Kouvola, Miehikkälä, Pyhtää ja Virolahti (KUVIO 3). Iitin kunta tulee siirtymään Päijät-Hämeen maakuntaan 1.1.2021. Kymenlaakson maakuntakeskuksia ovat Kotka ja Kouvola. (Kymenlaakson liitto 2020, 8.)



KUVIO 3. Kymenlaakson kunnat (Kymenlaakson liitto 2020).

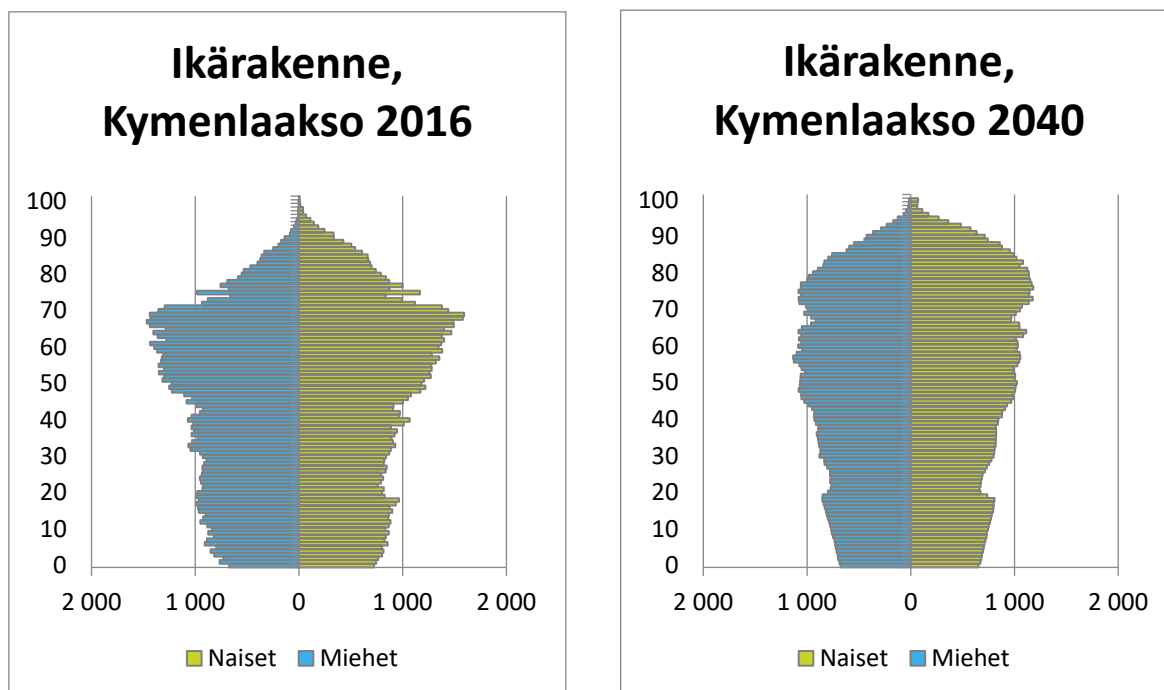
### 5.2 Väestö ja ikärakenne

Kymenlaakson luonnollinen väestönkehitys on negatiivinen. Asukkaista kuolleiden määrä on ylittänyt syntyneiden määrän keskimäärin 650 asukkaalla vuodessa. Myös kuntien välinen nettomuutto on negatiivista. Keskimääräinen kuntien välinen nettomuutto on ollut -684 asukasta vuosittain. Väestönlisäystä Kymenlaaksoon on tullut ainoastaan

positiivisesta nettomaahanmuutosta, joka on ollut keskimäärin 610 asukasta vuodessa. (Kymenlaakson Liitto 2017, 10.)

Viimeisin väestösuunnite Kymenlaaksoon on laadittu ja hyväksytty maakunnanhallituksessa vuonna 2017. Väestösuunnitteen mukainen väestömäärä maakuntaan olisi vuonna 2040 noin 166 900 asukasta. Väestösuunnitteen laadinnassa on otettu huomioon yhteiskunnallisten muutosajureiden lisäksi Kymenlaaksoon kohdistuvat kehitystoimet ja toimintaympäristön muutokset. Tilastokeskuksen vastaava väestöennuste vuodelle 2040 on 143 661 asukasta. Tilastokeskuksen ennusteiden mukaan väestön väheneminen on nopeampaa Kouvolan seudulla kuin Kotkan-Haminan seudulla. Maakunnan väestönkehityksen kannalta merkittävintä on Kouvolan, Kotkan ja Haminan kaupunkien väestönkehitys, sillä koko maakunnan väestötappiosta suurin osa selittyy näiden kaupunkien väestökehityksellä. (Salminen ym. 2017, 4; Kymenlaakson Liitto 2017, 10; Suomen virallinen tilasto 2020.)

Kymenlaakson väestö ikääntyy ja työikäiset vähenevät. Väestöllinen huoltosuhde Kymenlaaksossa oli vuonna 2016 66,3. Vastaava luku koko Suomessa oli 59,1. Väestöllisellä huoltosuhteella tarkoitetaan alle 15-vuotiaiden ja yli 65 vuotta täyttäneiden määrän suhdetta 15-64 -vuotiaiden määrään. Toisin sanoen, montako huollettavaa on sataa työikäistä kohden. (Kymenlaakson Liitto 2017, 12.)



KUVIO 4. Kymenlaakson ikärakenne 2016 ja ennuste 2040 (Kymenlaakson Liitto, 2017.)

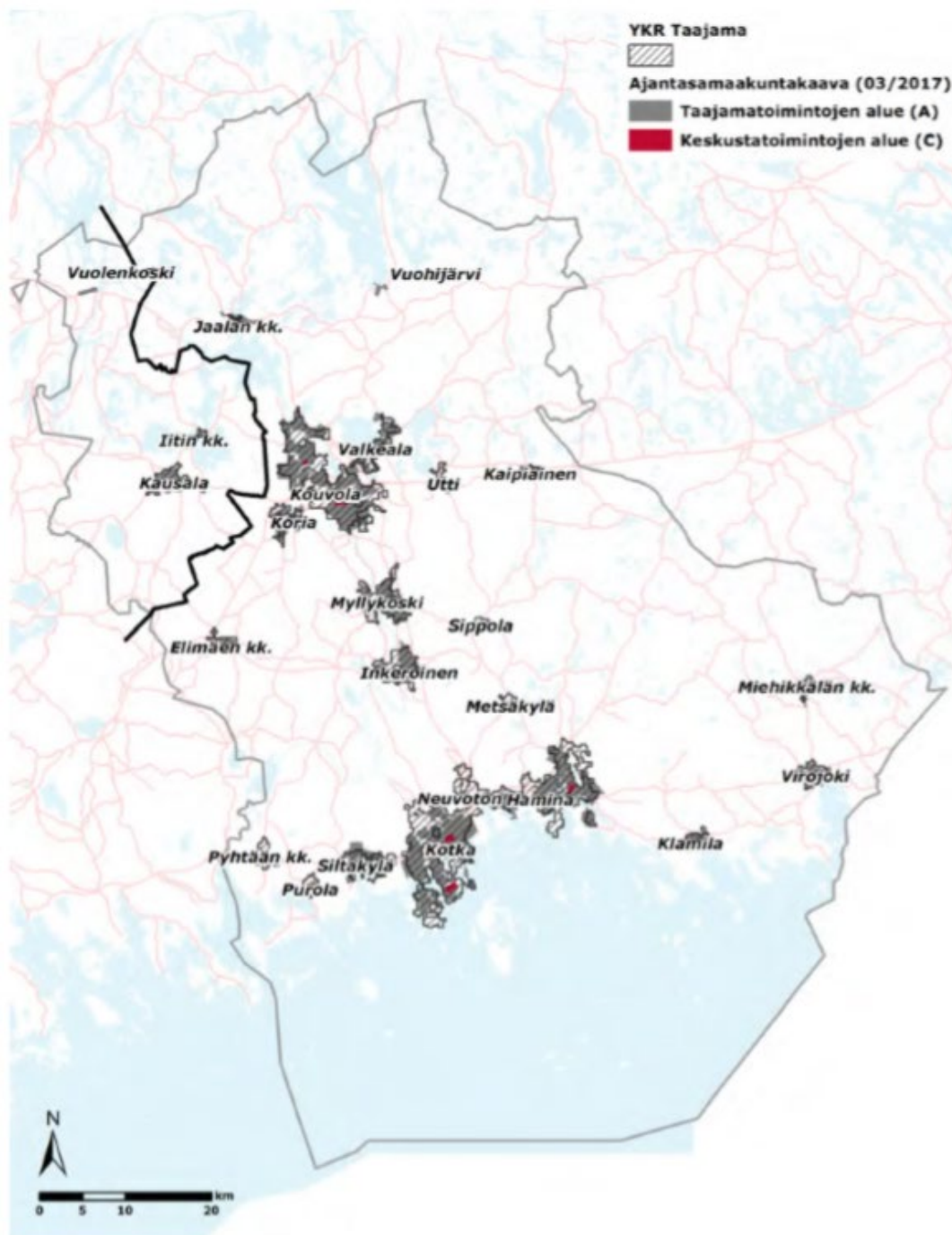
### 5.3 Työpaikkarakenne

Kymenlaaksossa oli vuonna 2015 63 493 työpaikkaa. Rakennemuutoksen aikana, joka lasketaan alkamaan vuodesta 2007, Kymenlaaksosta on menetetty yli 10 600 työpaikkaa. Vuosina 2007-2015 työpaikat ovat vähentyneet erityisesti teollisuudesta (-5 047), kuljetus- ja varastointi -toimialalta (-2 823) sekä rakentamisesta (-1 638). Vastaavasti lisää työpaikkoja on tullut hallinto- ja tukipalveluihin (+870) sekä terveys- ja sosiaalipalveluihin (+585). Merkittävimmät toimialat työpaikkamäärillä mitattuna Kymenlaaksossa ovat sosiaalipalvelut ja teollisuus. (Kymenlaakson Liitto 2017, 14; Salminen ym. 2017, 35.)

Vuonna 2017 hyväksytyyn Kymenlaakson väestösuunnitteeseen perustuen on laadittu myös työpaikkasuunnite vuodelle 2040. Työpaikkasuunnite perustuu työvoiman tarjontaan eli kuinka paljon työkäistä väestöä alueella oletetaan olevan. Työpaikkasuunnite vuodelle 2040 on yhteensä 60 600 työpaikkaa, joka on noin vuoden 2016 tason työpaikkamäärä. Työpaikkojen lukumäärän ja toimialoittaisen jakautumisen ennakointi on vaikeaa ja yksittäisten suurempien investointien merkitys voi olla todella merkittävä. (Salminen ym. 2017, 64.)

### 5.4 Taajamarakenne

Kymenlaaksossa on Suomen ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenneaineiston (YKR) mukaan 24 taajamaa ja 84 kylää. YKR-luokituksessa taaja-asutuksella tarkoitetaan vähintään 200 asukkaan taajaan rakennettua aluetta, joka perustuu 250 x 250 metrin ruudukkoon. Ruudukoissa huomioidaan asukasluvun lisäksi rakennusten lukumäärä, kerrosala sekä keskittyneisyys. Kymenlaakson taajamat on esitetty kuviossa viisi. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 2.)



KUVIO 5. YKR-aineiston mukaiset taajamat sekä Kymenlaakson maakuntakaavan taajamat ja niiden ympäristöt mukaiset taajama- ja keskustatoimintojen alueet (Kymenlaakson Liitto 2017 a).

Kymenlaaksossa taajama- ja kaupunkiseudut muodostuvat suurimpien kaupunkikeskusten keskustaajamista, niihin sekä fyysisesti että toiminnallisesti liittyvistä lähitaajamista sekä näitä ympäröivästä lievealueesta. Lievealueella ei sijaitse taajamia, mutta Kymenlaakson maaseudulla on useita taajamia. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 6.)



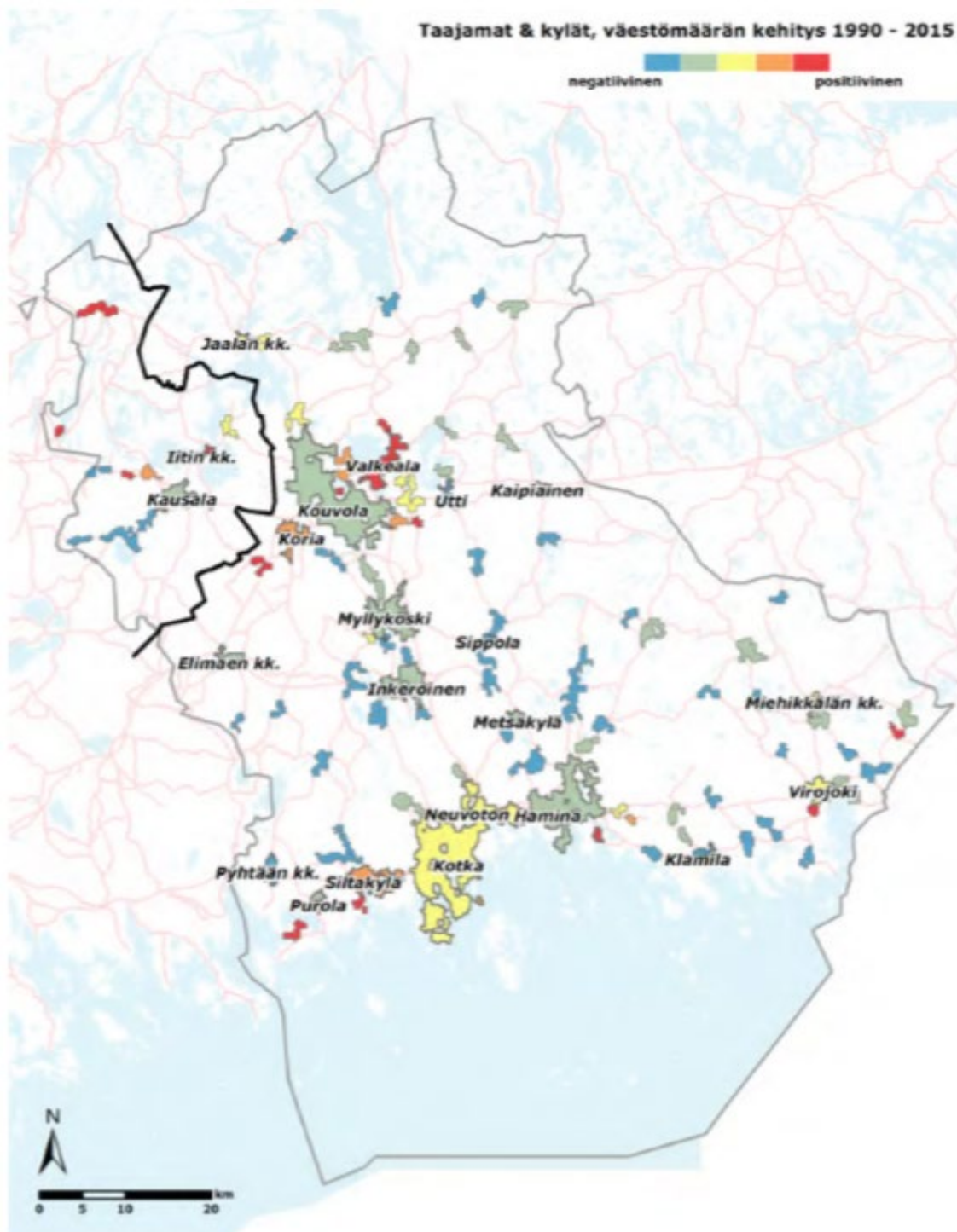
Kymenlaakson kaupunkikeskusten keskustaajamia ovat Kouvola, joka koostuu Kouvolan keskustasta, Kuusankoskesta sekä Voikkaasta, Kotka ja siellä erityisesti Kotkansaari sekä Hamina. Näihin kaupunkikeskuksiin liittyvät tiiviisti lähitaajamat. Lähitaajamia Kouvolassa ovat Valkeala ja Korja, Haminassa Neuvoton, Kotkassa Pyhtään kunnan puolella sijaitseva Siltakylä sekä itärajan tuntumassa Virojoki. Muita lähitaajamia Kouvolan kaupungin alueella ovat keskisessä Kymenlaaksossa sijaitsevat Inkeroinen ja Myllykoski, joista Inkeroinen on seudullisesti merkittävä palvelukeskittymä, Elimäen kirkonkylä, Jaalan kirkonkylä, Utti, Kaipiainen sekä Sippola. Eteläisessä Kymenlaaksossa lähitaajamia ovat Pyhtään kirkonkylä, Miehikkälän kirkonkylä, Klamila, Purola sekä Metsäkylä.

(Kymenlaakson Liitto 2017 a, 6-11.)

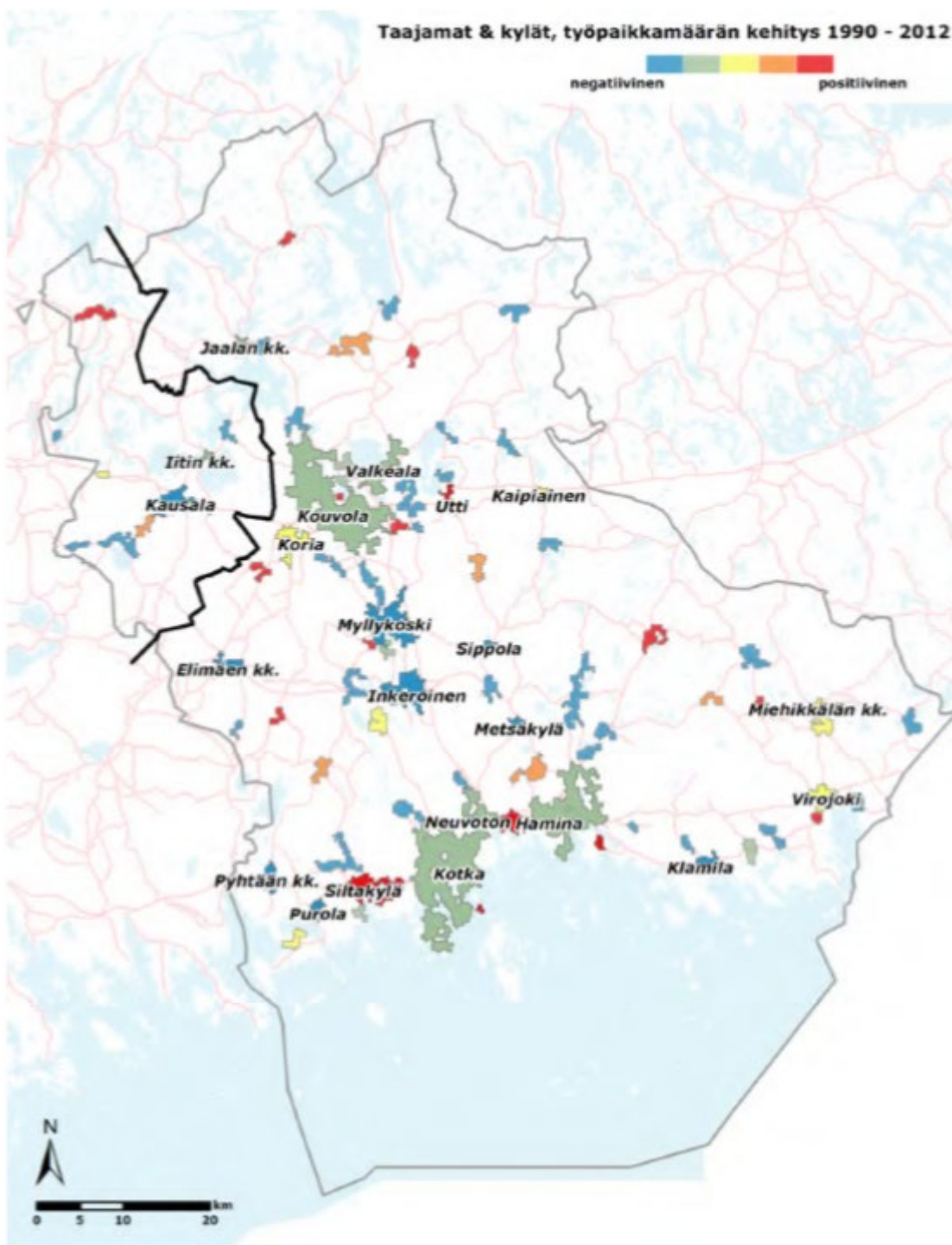
Kymenlaakson taajamien väestönkehitys on pääasiassa ollut negatiivista vuosina 1990-2015 (KUVIO 6). Kotkan keskustaajaman väestönkehitys on ollut neutraalia ja positiivista väestönkehitystä on tapahtunut ainoastaan Valkealan kirkonkylässä. Sama kehitys on nähtävissä työpaikkamäärien kehityksessä vuosina 1990-2012 (KUVIO 7). Positiivista työpaikkakehitystä on tapahtunut ainoastaan Siltakylässä ja Neuvottomassa.

(Kymenlaakson Liitto 2017 a, 12.)

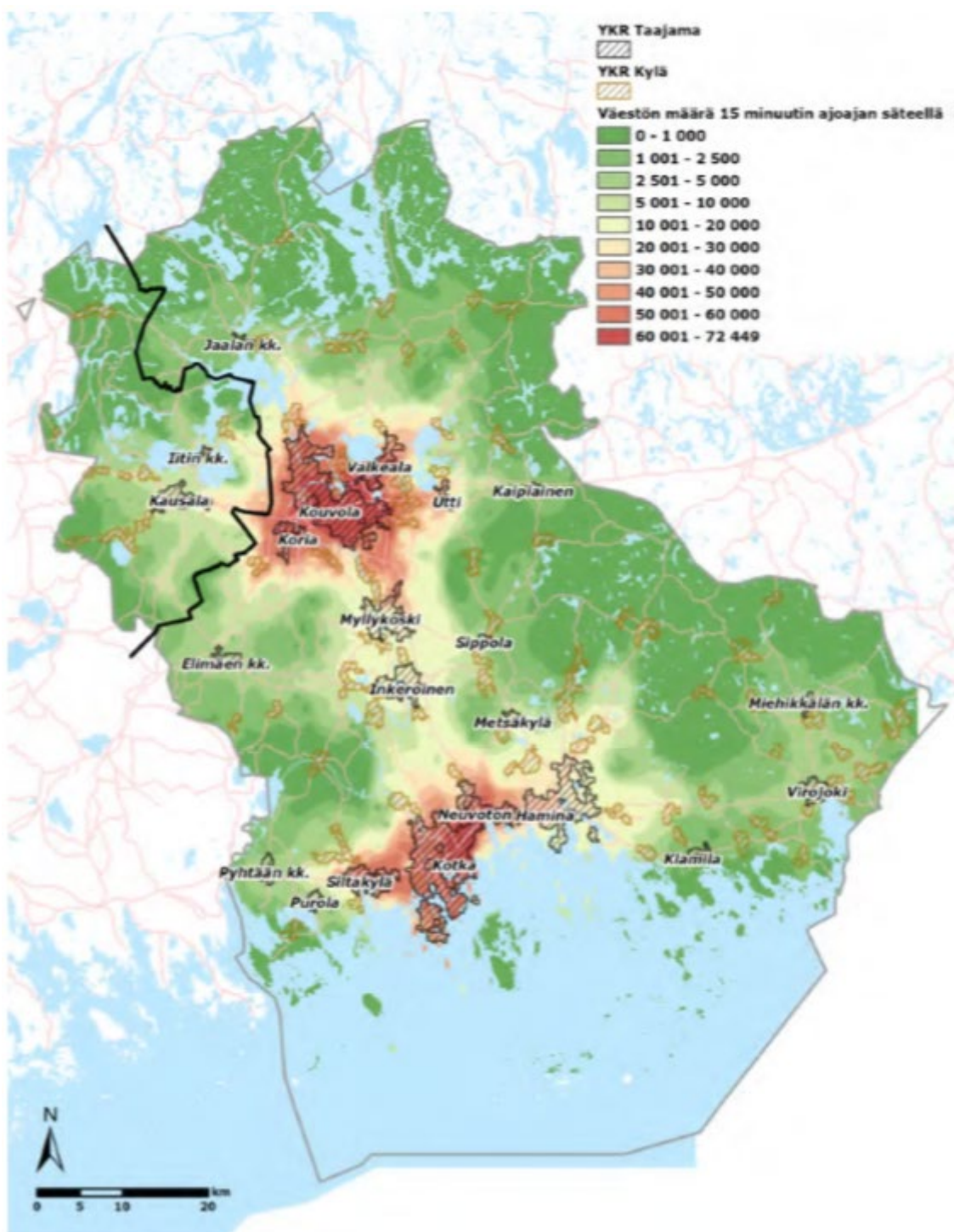
Kymenlaakson taajamien saavutettavuus on hyvä ja suurin osa maakunnan väestöstä asuu 15 minuutin ajomatkan päässä keskustaajamista (KUVIO 8). (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 13). Taajamien saavutettavuudella merkitystä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen näkökulmasta ja kehityssuunnista.



KUVIO 6. Kymenlaakson väestömäärän kehitys vuosina 1990-2015 (Kymenlaakson Liitto 2017 a). Maakuntakeskusten Kotkan ja Kouvolan väestökehitys on ollut vain lievästi negatiivista tai Kotkan alueella neutraalia. Samoin keskisen Kymenlaakson pientaajamissa Inkeroisissa ja Myllykoskella. Pienissä taajamissa, kuten Valkeala, Virojoki ja Purola, väestökehitys on ollut positiivista. Maaseudun taajamien ja kylien väestö on vähentynyt merkittävästi.



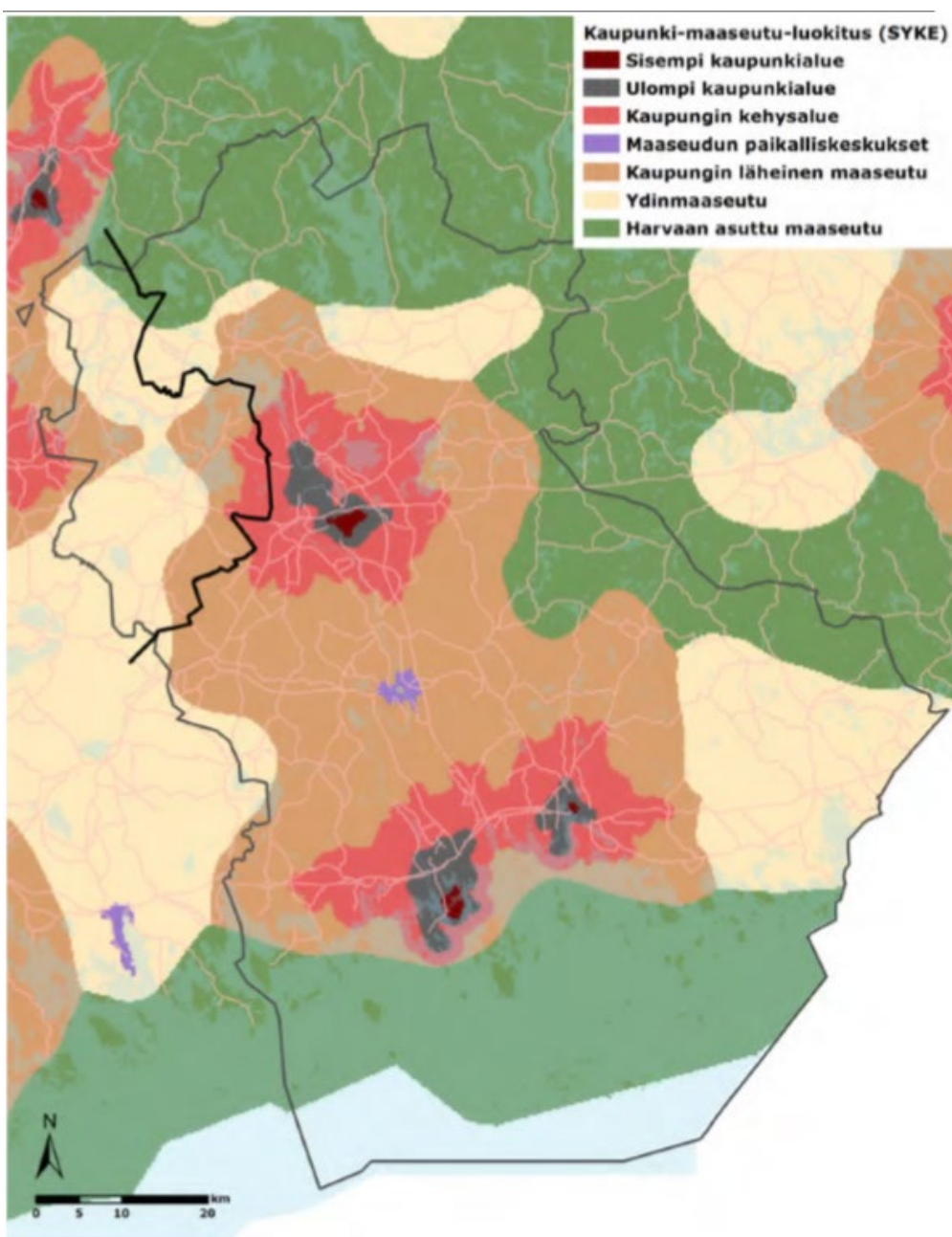
KUVIO 7. Kymenlaakson työpaikkojen kehitys vuosina 1990-2012 (Kymenlaakson Liitto 2017 a). Työpaikkakehityksen suhde väestökehitykseen on suoraan verrannollista. Metsäteollisuuden rakennemuutos näkyy työpaikkakehityksessä erityisesti Myllykosken, Inkeroinen ja Kouvola keskustaajaman pohjoisilla alueilla.



KUVIO 8. Kymenlaakson väestön saavutettavuus taajamiin 15 minuutin ajomatkan etäisyydellä (Kymenlaakson Liitto 2017 a).



Alueiden välisiä aluerakenteellisia eroja kuvataan kaupunki-maaseutu -luokituksella. Luokitus on Suomen Ympäristökeskuksen tekemä ja se erottelee sisemmän ja ulomman kaupunkialueen, kaupungin kehysalueen, maaseudun paikalliskeskukset, kaupungin läheisen maaseudun, ydinmaaseudun sekä harvaan asutun maaseudun. Kymenlaaksossa kaupunkialueita ovat Kotka, Kouvola ja Hamina ja maaseudun paikalliskeskuksia Inkeroinen. Kaupunkiseutujen välinen alue on Kymenlaaksossa kokonaan kaupungin läheistä maaseutua, itärajalla ydinmaaseutua ja harvaan asuttua maaseutua on meri- ja järviolueen lisäksi maakunnassa ainoastaan koilliskulmalla (KUVIO 9). (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 3.)



KUVIO 9. Kaupunki-maaseutu -luokitus Kymenlaaksossa (Kymenlaakson Liitto 2017 a).

## 5.5 Skenaariot Kymenlaakson yhdyskunta- ja taajamarakenteen kehittämiseksi

Kymenlaakson maakuntakaava 2040 laadintaprosessin aikana toteutettiin skenaario- ja vaihtoehtotarkastelu maakunnan yhdyskunta- ja taajamarakenteen kehittämiseksi. Vaihtoehtotarkastelu laadittiin nykytila-analyysin sekä asiantuntijatyöpajojen perusteella. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 18).

Skenaariotyön tueksi toteutettiin GIS-karttakysely maakuntakaavan sidosryhmille. Tarkoituksena oli kerätä näkemyksiä taajamien ja keskustojen koetusta luonteesta, muutoksista ja strategisesta roolista tulevaisuudessa. Kyselyyn saatiin 14 vastausta. Kyselyn jälkeen järjestettiin kaksi työpajaa sidosryhmien asiantuntijoiden kanssa. Sidoryhmätyöpajoihin osallistui 17 sidoryhmäedustajaa. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 15-16.)

Kyselyn kysymykset olivat:

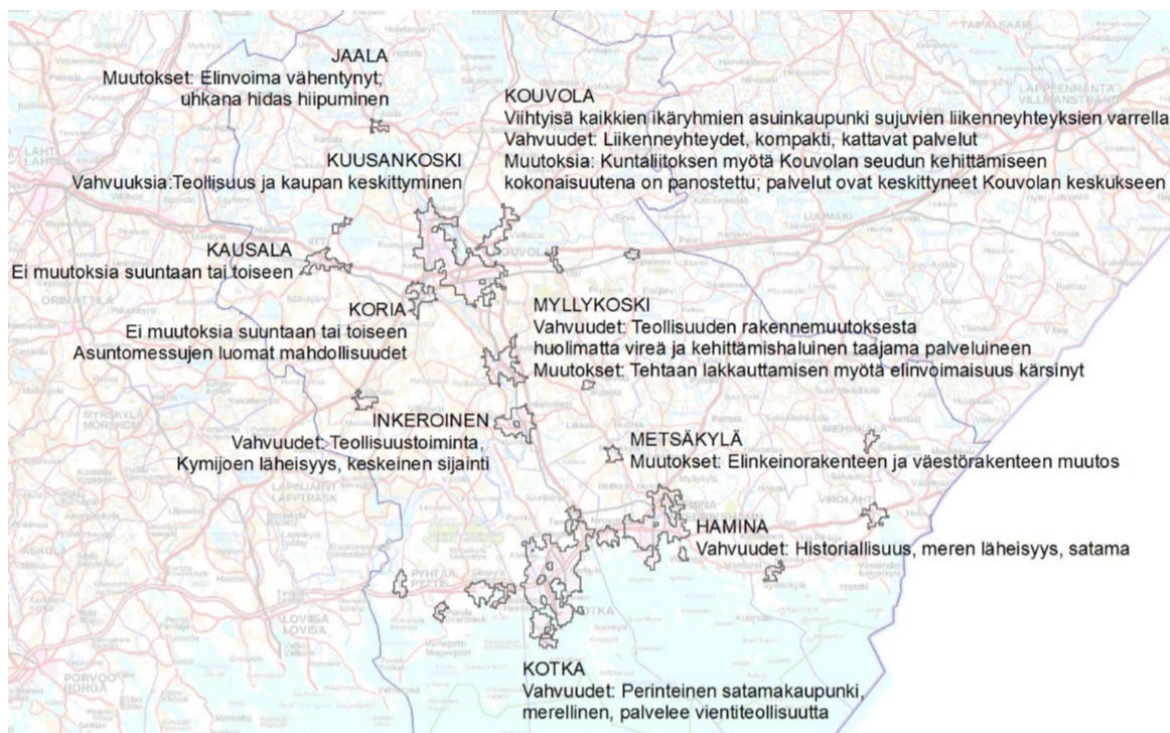
*Miten luonnehtisit maakunnan taajamia ja niiden eroavaisuuksia*

*Mitä vahvuuksia taajamilta löytyy?*

*Millaisia muutoksia olet havainnut taajamien luonteessa viimeisen vuosikymmenen aikana ja mistä arvelet muutosten johtuneen?*

*Millaisia erilaisia rooleja keskuksilla voisi olla tulevaisuudessa (Kymenlaakson Liitto 2017 a, liite 1)*

Kyselyn vastaukset on esitetty kartalle sijoitettuna kuvioissa 10. ja 11.



KUVIO 10. Kymenlaakson taajamien luonnetta ja muutoksia kuvaavat vastaukset (Kymenlaakson Liitto 2017)



KUVIO 11. Keskusten roolia kuvaavat vastaukset (Kymenlaakson Liitto 2017)



Työpajoissa osallistujilta pyydettiin mielipiteitä ja näkemyksiä megatrendien vaikutuksesta maakunnan taajamarakenteen kehitykseen. Osallistujia pyydettiin priorisoimaan tulevaisuuden kehittämisen painopistealueita strategiapelin kautta. Pelissä osallistajat saivat asumista, palveluita, kauppaa ja teollisuutta kuvaavia pelimerkkejä eri tulevaisuuskuvien edellyttämän määrän. Osallistajat saivat sijoittaa pelimerkit Kymenlaaksoon ja lisäksi kirjoittaa huomioita ja kehittämisajatuksia post-it-lapuille. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 15.)



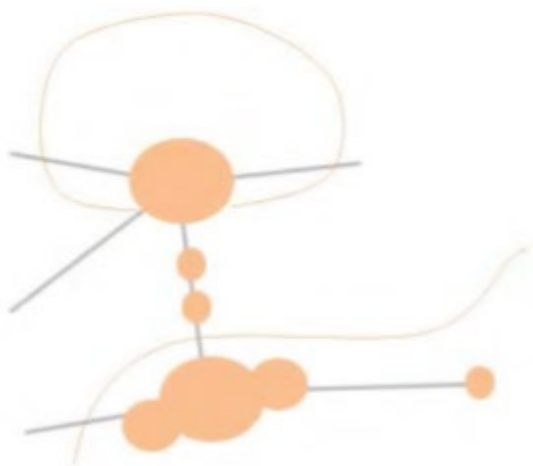
KUVA 1. Sidosryhmätyöpajan strategiapeli (Lotta Vuorinen 2017)

Skenaarioita laadittiin kolme: BAU (business as usual), Twin City ja Visio. BAU-skenaario perustuu nimensä mukaisesti olemassa oleviin trendeihin. Twin City SOTE-uudistukseen perustuviin trendeihin ja Visio nostaa esiin uusia aluekehityksen teemoja. Skenaariot laadittiin konsultin alustavien nykytila-analyysiin ja tulevaisuuden trendeihin perustuvasti ja niitä täydennettiin ja tarkennettiin työpajatyöskentelyn perusteella. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 18.)

Business as usual -skenaariossa tulevaisuuskuva on nykytrendien mukainen: väestömäärä vähenee ja väestö vanhenee, osa taajamista hiipuu, julkiset ja kaupalliset palvelut keskittyvät ja Kotkan ja Kouvolan keskustaajamat ovat merkittävimmät



keskittymät, tehdyt matkat toteutetaan 2/3 autolla ja 1/3 kävellen, pyöräillen ja joukkoliikenteellä. Vaihtoehdossa merkittäviä taajamia ovat: Kotka, Hamina, Kouvola, Neuvoton, Valkeala, Korja, Myllykoski, Inkeroinen, Elimäki, Jaalan kk, Kausala, Iitti sekä Siltakylä, Virojoki ja Miehikkälä. BAU-skenaarion mukainen aluerakenteen rautalankamalli on esitetty kuviossa 12. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 19, 21.)



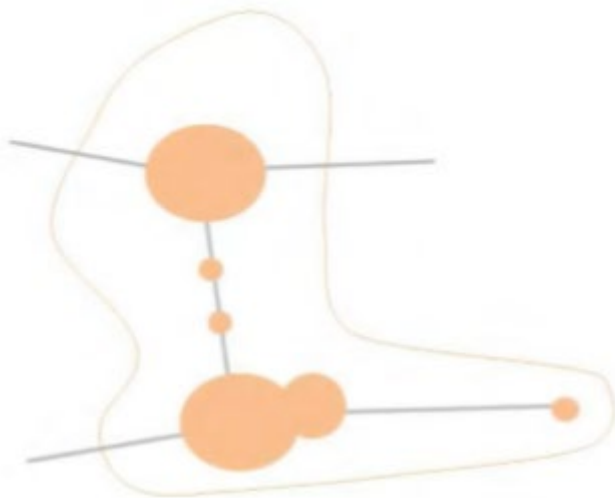
KUVIO 12. BAU-skenaarion mukainen rautalankamalli Kymenlaakson aluerakenteesta (Kymenlaakson Liitto 2017 a)

Twin City-skenaariossa tulevaisuuskuvassa oletuksena on myös väestömäärän väheneminen ja vanheneminen. Sen sijaan osa taajamista kasvaa ja niiden merkittävyys lisääntyy, kaupalliset palvelut keskittyvät taajamien reunavyöhykkeille, SOTE-palveluiden muutokset korostavat Kouvolan ja Kotkan taajamien merkitystä, julkisen liikenteen palvelutaso ja suosio paranee Kotka-Kouvola -välillä. Vaihtoehdossa taajamia, joissa seudullinen palvelutaso säilyy tai kehittyy: Kotka, Kouvola ja Valkeala sekä Korja, Hamina, Neuvoton, Pyhtää, Elimäki, Kausala, Uitti, Myllykoski ja Inkeroinen sekä Siltakylä, Virojoki ja Miehikkälä. Kuviossa 13 on esitetty Twin City-skenaarion mukainen aluerakenteen rautalankamalli. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 22, 24.)

Visio-skenaarion tulevaisuuskuvassa väestömäärä kasvaa, taajamat kehittyvät ja profiloituvat, työpaikat lisääntyvät, kaupalliset palvelut sijoittuvat tasaisesti, palveluverkko on optimoitu ja julkiset palvelut digitalisoituneet, julkisen liikenteen suosio kasvaa merkittävästi. Vaihtoehdossa kehitettäviä taajamia ovat Kotka, Hamina, Kouvola, Valkeala, Myllykoski, Inkeroinen, Siltakylä ja Kausala sekä kaikki taajamat profiloituvat voimakkaasti. Visio-skenaarion mukainen aluerakenteen rautalankamalli on esitetty kuviossa 14. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 25, 27.)

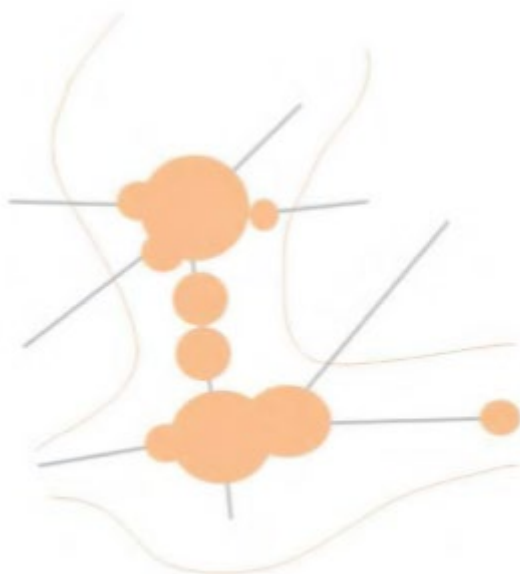
BAU skenaario edellyttää strategista suunnittelua tarvitaan välittämään maakuntakaavoituksen näkemyksiä kuntien suunnitteluun. TWIN CITY -skenaariossa

ylikunnallisen yhteistyön merkitys korostuu ja kaavoitusta pitää tehdä siellä missä tapahtuu, mutta kuitenkin hallitusti. VISIO-skenaario edellyttää eniten ylikunnallista



yhteistyötä ja strategista suunnittelua. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 33.)

KUVIO 13. Twin City-skenaarion mukainen rautalankamalli Kymenlaakson aluerakenteesta (Kymenlaakson Liitto 2017 a)



KUVIO 14. Visio-skenaarion mukainen rautalankamalli Kymenlaakson aluerakenteesta (Kymenlaakson Liitto 2017 a)

Skenaario- ja vaihtoehtotarkastelun liittyy monia epävarmuustekijöitä. Merkittävin näistä on väestökasvun ennustaminen ja toteutuminen. Väestön mahdollinen lisäys Kymenlaaksossa riippuu paljon aluetaloudellisesta tilanteesta ja työpaikkakehityksestä. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 33.)

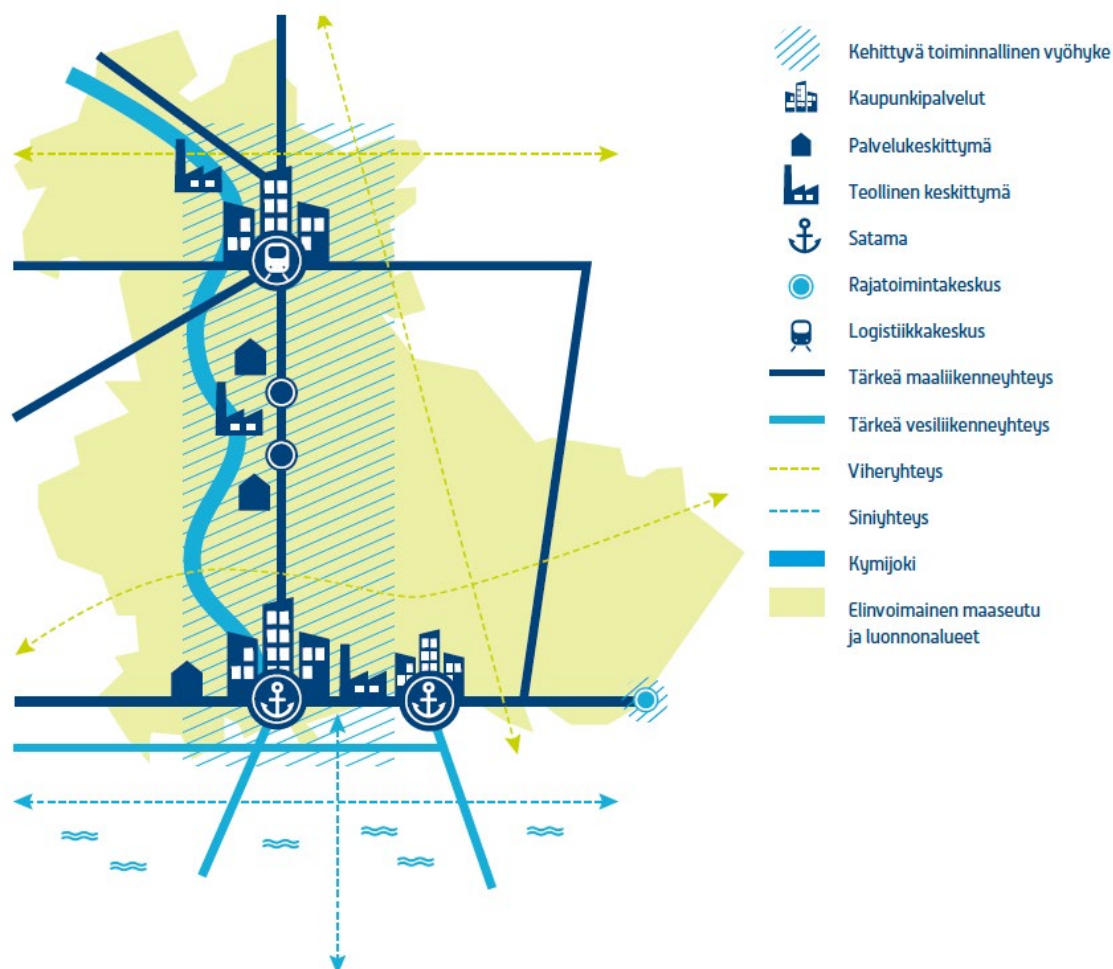
## 5.6 Kymenlaakson maakuntasuunnitelma

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellään maakunnan suunnittelun tehtäviksi maakuntasuunnitelma. Maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys, johon maakuntakaava perustuu. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132). Kymenlaaksossa maakuntasuunnitelma on sisällytetty osaksi maakuntaohjelmaa. Suunnitelma sisältää Kymenlaakson aluerakenteen tavoitteet ja perusrakenteen. (Kymenlaakson Liitto 2017, 6, 26.)

Maakuntasuunnitelman mukaan Kymenlaakson on kansainvälinen vuorovaikutusalue Helsingin ja Pietarin metropolialueiden kainalossa. Näiden alueiden kehitys vaikuttaa merkittävästi myös Kymenlaakson aluerakenteeseen ja aluerakenteen kehitykseen. (Kymenlaakson Liitto 2017, 26.)

Kymenlaakson aluerakenne tukeutuu tulevaisuudessakin maakuntakeskuksiin Kotkassa ja Kouvolassa. Näitä täydentävät pienemmän kaupunkikeskukset ja palvelukeskittymät. Kasvua on odotettavissa maakuntakeskusten läheisessä vaikutuspiirissä. Kotkan ja Kouvolan välinen etelä-pohjoissuuntainen akseli toimii toiminnallisena ja liikenteellisenä elinkeinoelämän ja asukkaiden kehittämisen akselina. Palvelut tukeutuvat enenevässä määrin kaupunkikeskuksiin. Maakuntasuunnitelman mukainen aluerakenne vuodelle 2040 on esitetty kuviossa 15. Aluerakenteen kehityssuunta on olemassa olevien taajamien sisällä ja välissä ja tavoiteltu aluerakenne edellyttää tehokasta nykyisen rakenteen hyödyntämistä. (Kymenlaakson Liitto 2017, 26.)

Maakuntasuunnitelman tavoiteltu eheä yhdyskuntarakenne parantaa maakunnan ekotehokkuutta ja samalla antaa hyvät toimintaedellytykset kestäväälle liikennejärjestelmälle. Asumisen, työpaikkojen ja palveluiden, sijoittuminen nykyiseen rakenteeseen tukeutuen on lähtökohta kestäväälle kaupunki- ja taajamaliikenteelle. (Kymenlaakson Liitto 2017, 26.)



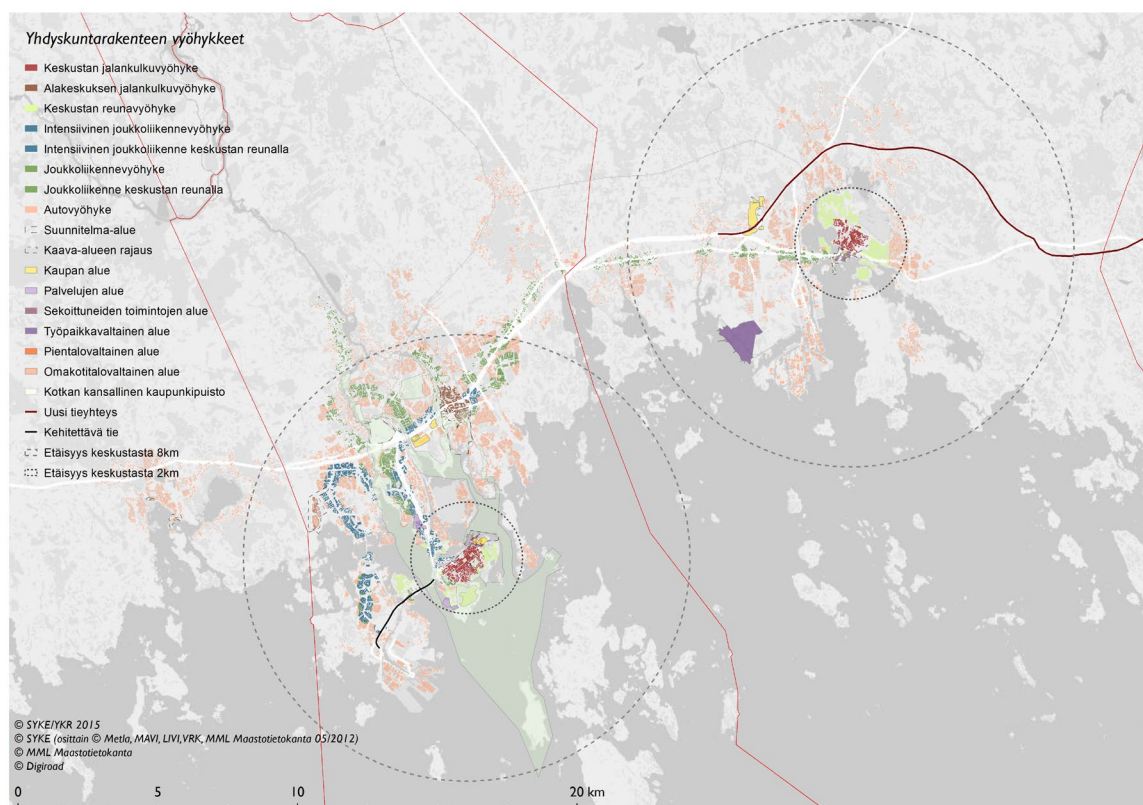
KUVIO 15. Kymenlaakson aluerakenne 2040 (Kymenlaakson Liitto 2017.)

## 5.7 Kotkan-Haminan seutu

Kotkan–Haminan seudun muodostavat Pyhtään, Virolahden ja Miehikkälän kunnat sekä Kotkan ja Haminan kaupungit. Yhtenäinen kaupunkivyöhyke ulottuu Pyhtään Siltakylästä Kotkan keskustan ja Karhulan kautta Haminaan. Tärkeimpiä keskuksia yhtenäisen kaupunkivyöhykkeen ulkopuolella ovat Pyhtään, Virolahden ja Miehikkälän kuntakeskukset. (Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava 2018, 26.)

Kotkan-Haminan seutu on monikeskuksinen kaupunkiseutu. Seudun keskuksia ovat Kotkansaari, Hamina sekä Karhula. Näiden lisäksi aluetta hallitsevat vesistöt, satamat ja teollisuusalueet. Väestömäärän suhteessa taajama-alueet ovat laajoja ja autokaupungin vyöhykkeellä asuvien osuus on suhteellisen korkea (KUVIO 16). Keskustaajamien Kotkan ja Haminan väestömäärä on ollut hitaassa laskussa, mutta molemmissa kaupungeissa väestömäärä on hieman kasvanut kahden kilometrin säteellä keskustasta. Rakentaminen on ollut viime vuosina vähäistä ja keskittynyt kaupunkikeskustoiden kerrostalorakentamiseen. (Ristimäki ym. 2017, 100-101).

Kotkan-Haminan seudun tyyppisen monikeskuksisen kaupunkiseudun ylläpitäminen seudun hitaan kasvun tilanteessa on haastavaa. Keskusverkon ja palveluverkon välinen yhteys toimintojen näkökulmasta saattaa olla uhattuna. Toisaalta monikeskuksisuus ja käytävämäisyys tukevat joukkoliikenteen järjestämistä, mutta edellyttäen joukkoliikenteen palvelutason määrittelyjä. (Ristimäki ym. 2017, 101-105).



KUVIO 16. Kotkan-Haminan kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet (Suomen ympäristökeskus, 2015.)

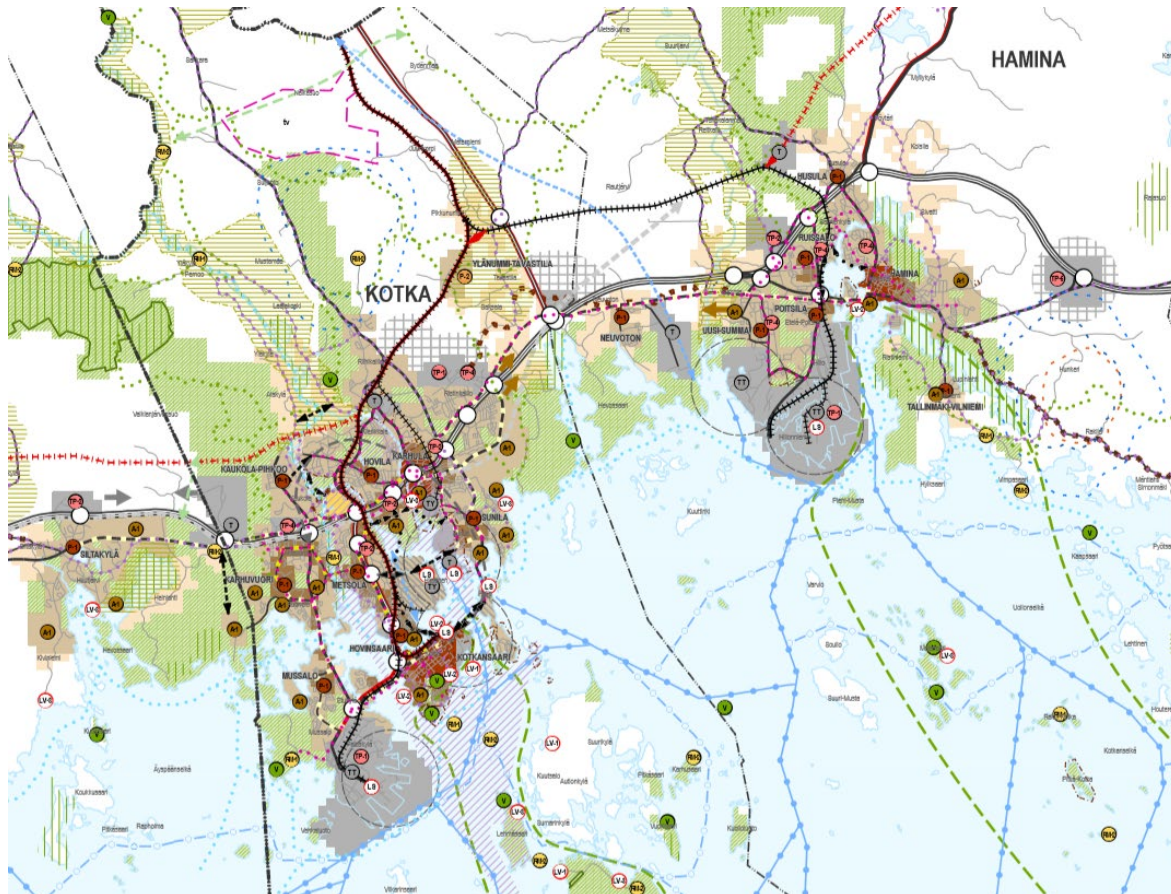
Kotkan-Haminan seudulle on laadittu strateginen yleiskaava vuonna 2018 (KUVIO 17). Strateginen yleiskaava ei ole MRL:n mukainen yhteinen yleiskaava, vaan se on hyväksytty osallistuvissa kunnissa erillisinä hyväksymispäätösinä jokaisen kunnan osalta. (Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava 2018, 4.)

Strategisessa yleiskaavassa on pyritty yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen ja täydentämiseen sekä vahvistamaan asutusta, palveluja ja työpaikkoja sisältävän, toiminnoiltaan sekoittunutta kaupunkirakennetta keskustoissa ja palvelukeskuksissa. Näin on pyritty edistämään kestävän ja ilmastonmuutosta hillitsevän yhdyskuntarakenteen syntymistä. (Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava 2018, 64.)

Strategisessa yleiskaavassa on osoitettu keskusta-alueet Kotkansaarelle, Karhulaan ja Haminaan. Näitä ympäröivät taajamatoimintojen alueet, joista on erotettu intensiiviset



taajamatoimintojen alueet. Intensiiviset taajamatoimintojen alueet on tarkoitettu tiiviiksi ja laadukkaan kaupunkimaisen rakentamisen alueeksi, joka tukeutuu tehokkaaseen joukkoliikenteeseen, kävelyyn ja pyöräilyyn sekä monipuolisiin palveluihin. (Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava 2018, 68; 71.)



KUVIO 17. Ote Kotkan-Haminan seudun strategisesta yleiskaavasta Kotkan ja Haminan kaupunkialueiden osalta. (Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava 2018.)

Kotkansaari on Kotkan kaupungin hallinnollinen keskusta. Kaupunkikeskuksesta löytyy paikallisten peruspalveluiden lisäksi perusopetusta, suomen ja ruotsinkieliset lukiot, ammatillista koulutusta, kansalaisopisto, uimahalli, urheiluhalleja, teatteri ja sairaala. Kotkansaari maakunnallinen kaupan keskus, jonne sijoittuu runsaasti keskustahakuista kauppaa. Kotkassa on monipuolinen liikennejärjestelmä sisältäen jalankulun, pyöräilyn, joukkoliikenteen ja yksityisautoilun sekä hyvät linja-autoliikenteen yhteydet alueen sisällä ja sieltä ulos. Henkilö- ja tavararaideliikenteen yhteydet ovat Kouvolan kautta hyvät kaikkialle Suomeen. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 7.)

Haminan kaupunkikeskuksessa on paikallisten peruspalveluiden lisäksi sairaala, lukio, ammatillista koulutusta, kansalaisopisto, uimahalli, urheiluhalleja sekä puolustusvoimien koulutustoimintaa. Haminan keskusta on seudullinen kaupan keskus, jossa sijaitsee keskustahakuista erikoiskauppaa. Haminassa on monipuolinen liikennejärjestelmä

(jalankulku, pyöräily, joukkoliikenne, autot) sekä hyvät linja-autoliikenteen yhteydet varsinkin Kotkaan. Hamina on kulttuurihistoriallisesti arvokas keskusta, joka vetää puoleensa myös matkailijoita. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 8.)

Siltakylä on merkitykseltään paikallinen keskus. Alueella on peruspalveluiden lisäksi perusopetusta 7-9 luokille sekä urheiluhalli. Liikennejärjestelmä on monipuolinen (jalankulku, pyöräily, joukkoliikenne, autot). Väestömäärän ja työpaikkojen määrän kehitys on ollut alueella positiivista. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 8.)

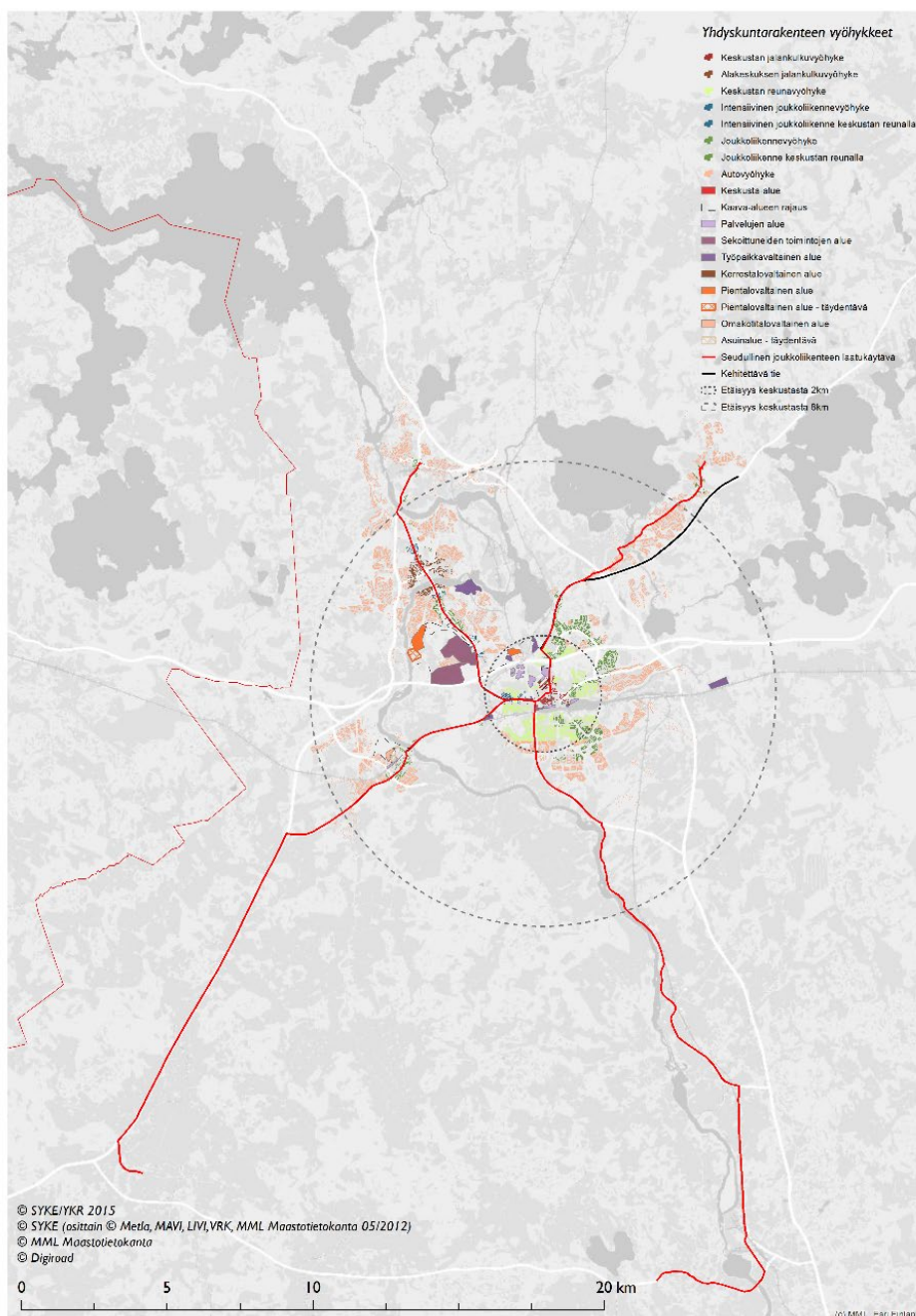
Virojoki on maaseututaajama ja Virolahden kunnan keskustaajama. Taajamassa on peruspalveluiden lisäksi seudullista perusopetusta 7-9 luokille sekä lukio. Kaupallisesti alue on seudullisesti merkittävä. Liikennejärjestelmää hallitsee autoliikenne, mutta taajama-alueella on erilliset pyörätiet keskeisillä väylillä. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 9.)

## 5.8 Kouvolan seutu

Kouvolan seutu on yhdistynyt vuonna 2009 yhdeksi kunnaksi. Seutu on yhdyskuntarakenteeltaan monikeskuksinen. Kouvolan keskusverkon muodostavat keskeisen kaupunkialueen kolme keskusta Kouvola-Kuusankoski-Koria sekä pienemmät taajamat Inkeroinen, Myllykoski ja Valkeala. Tällaisen useamman keskuksen yhdyskuntarakenteessa palveluverkon järjestäminen on keskeistä. (Ristimäki ym. 2017, 106-107.)

Pääpiirteiltään Kouvola on autokaupunki, jonka taajama-alue levittäytyy laajalle alueelle. Jalankulun kaupunkikudoksia sijaitsee Kouvolan ja Kuusankosken keskustoissa, joiden välinen joukkoliikennevyöhyke kytkee keskustat, mutta varsinaista joukkoliikennekaupungin kaupunkikudosta ei muodostu (KUVIO 18). Joukkoliikenne perustuu suurten keskustojen ja pienten keskusten välisille runkoyhteyksille. Nykyisellä väestökehityksellä taajama-alue laajenee ainoastaan työpaikka-alueilla ja vanheneva ikärakenne vahvistaa jalankulkuvyöhykkeiden hidasta kehitystä. (Ristimäki ym. 2017, 108.)

Inkeroisten, Myllykosken ja Valkealan taajamat ovat lähipalvelukeskuksia, jotka ovat rakentuneet pyöräilyetäisyyksien mittakaavaan. Näissä keskuksissa olisi hyvät yhteydet, mutta palveluiden mahdollinen keskittäminen uhkaa heikentää niiden asemaa. (Ristimäki ym. 2017, 109.)



KUVIO 18. Kouvolan kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet (Suomen ympäristökeskus, 2015.)

Kouvolan kaupunki on laatinut rakennemallin vuonna 2012 (KUVIO 19). Rakennemalli on luonteeltaan kaupungin alueidenkäytön kehityskuva, jossa esitetään kehittämistavoitteet ja pitkän aikavälin linjaratkaisut. Maankäytön kehitys hahmotetaan yleispiirteisesti ja periaatetasoisesti. Rakenteelliset kysymykset, kuten keskus- ja palveluverkko, aluerakenteen toimivuus, lisärakentamisen sijoittumisperiaatteet, liikenteen kehittämisperiaatteet sekä yhdyskunnan viherrakenteen kehittäminen, korostuvat rakennemallissa. (Kouvolan kaupunki 2012, 4.)



Rakennemallissa on asetettu tavoitteiksi:

1. *Kouvolan keskusten tasapainoinen kehittäminen niiden vahvuuksiin perustuen*
2. *Maaseudun kylien vetovoimaisuuden vahvistaminen*
3. *Olemassa olevan infrastruktuurin ja kaupunkirakenteen hyödyntäminen*
4. *Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen kehittäminen ja toimintaedellytysten turvaaminen*
5. *Elinkeinojen edistäminen*
6. *Alueiden omaleimaisuuden vahvistaminen*
7. *Eko- ja energiatehokkaan yhdyskuntarakenteen kehittäminen*

(Kouvolan kaupunki 2012, 7.)

Rakennemalli hyödyntää mahdollisimman hyvin olemassa olevaa alue- ja yhdyskuntarakennetta, kestäviä liikkumismuotoja sekä alueellisesti tasapainoista palvelukeskusverkkoa. Malli korostaa keskeisen kaupunkialueen ja siihen liittyvän ydinalueen merkitystä tulevaisuudessa. (Kouvolan kaupunki 2012, 23.)

Kaupungin keskus on osoitettu rakennemallissa urbaaniksi ydinkeskustaksi, jossa sijaitsee keskustahakuista erikoiskauppaa, julkisia palveluita, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja sekä asumista. Maankäyttö on tiivistä ja keskuksessa on hyvät asiointimahdollisuudet eri kulkumuodoilla. Junayhteydet parantavat ja monipuolistavat työpaikkatarjonnan mahdollisuuksia keskusta-alueella. Kouvolan-Kuusankosken-Korian muodostama ns. ydinalue vahvistaa näiden kolmen keskustan yhteyttä. Näitä yhdistävillä alueilla täydennetään maankäyttöä sellaisilla toiminnoilla, jotka eivät sovellu keskusta-alueille. (Kouvolan kaupunki 2012, 25, 27.)

Aluekeskuksiksi rakennemallissa on osoitettu Kuusankoski, Ummeljoki-Myllykoski, Valkeala kk, Inkeroinen-Anjala, Korja ja Voikkaa. Aluekeskusten maankäyttö sisältää monipuolisesti asumista, työpaikkoja, julkisia palveluita ja erikoiskaupan palveluita. Aluekeskuksista on hyvät joukkoliikennedyhteydet Kouvolan keskustaan. Lisäksi rakennemallissa osoitetaan palvelu- ja matkailukyliä. Palvelukylinä on osoitettu 200-500 asukasta käsittävät kylät, joissa on kauppa ja lähtökohtaisesti myös alakoulu. Palvelukylät toimivat haja-asutusalueiden palvelukeskittymänä. Matkailukylät ovat matkailupalveluita tarjoavia kyliä, joissa ei täyty palvelukylän määritelmä. Matkailukylät muodostavat Pohjois-Kouvolan järvisseudulle luonto- ja kulttuurimatkailun aluekokonaisuuden. (Kouvolan kaupunki 2012, 25.)



sekä muutamia taajamajuna- sekä linja-autoyhteyksiä Kouvolaan ja Lahteen. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 8.)

Valkeala on maaseutukeskus ja maaseutuvyöhykkeen ydinaluetta. Valkealassa on päivittäistavarakaupan tarjontaa sekä jonkin verran erikoiskauppaa. Alueella on perusopetusta myös yläluokille sekä lukio, uimahalli ja urheiluhalli. Valkealassa on monipuolinen liikennejärjestelmä (jalankulku, pyöräily, joukkoliikenne, autot) sekä hyvät linja-autoyhteydet Kouvolaan (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 8.)

Myllykoski on kärsinyt voimakkaasti metsäteollisuuden rakennemuutoksesta, mistä syystä alueella on paljon tyhjää liiketilaa. Taajama on kuitenkin kaupallisen tarjonnan osalta merkitykseltään seudullinen. Alueella on paikallisten lähipalveluiden lisäksi seudullista opetusta 7–9 luokille. Myllykoskella on monipuolinen liikennejärjestelmä (jalankulku, pyöräily, joukkoliikenne, autot) sekä taajamajuna- sekä linja-autoyhteyksiä Kouvolaan ja Kotkaan sekä hyvät jatkoyhteydet muualle Suomeen. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 9.)

Inkeroinen on seudullisesti merkittävä kaupallinen palvelukeskittymä. Alueella on peruspalveluiden lisäksi seudullista opetusta 1-9 luokille, uimahalli, jäähalli ja ammatillista koulutusta. Inkeroisissa on monipuolinen liikennejärjestelmä (jalankulku, pyöräily, joukkoliikenne, autot) sekä hyviä taajamajuna- sekä linja-autoyhteyksiä Kouvolaan ja Kotkaan sekä hyvät jatkoyhteydet muualle Suomeen. (Kymenlaakson Liitto 2017 a, 9.)

## 6 KYMENLAAKSON MAAKUNTAKAAVAMERKINTÖJEN JA -MÄÄRÄYSTEN KEHITTÄMINEN

Maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten kehittämistä on tutkittu yo. kirjallisen tiedon ja olemassa olevien lähteiden perusteella. Kymenlaakson maakunnan ominaisuudet ja kehityssuunnat ovat keskeinen osa kaavamerkintöjen ja -määräysten kehittämisen lähtökohtia. Maakuntakaavan 2040 tavoiteasiakirjassa asetetut tavoitteet maakuntakaavalle ovat keskeinen osa kehittämistyötä, sillä ne asettavat maakuntakaavan suunnittelutason lentokorkeuden. Maakuntakaavan tulee täyttää sille maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset. Sisältövaatimusten täyttyminen on keskeinen osa maakuntakaavana laillisuusperustetta.

### 6.1 Maakuntakaavamääräykset

Maakuntakaavan alemman tasoista kaavoitusta koskevan ohjausvaikutuksen osalta sanallisilla maakuntakaavamääräyksillä on keskeinen rooli. Maakuntakaavan tehtävänä on myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden alueellinen tulkinta ja välittäminen yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Maakuntakaavalla osoitetaan myös maakunnallisia alueidenkäytön kehittämistarpeita.

Ympäristöministeriön ohjeissa todetaan, että maakuntakaavamääräyksiä voidaan antaa koko maakuntaa tai kaava-aluetta, tiettyjä maankäyttöluokkia, rajattua maakuntakaava-alueen osaa tai yksittäisiä alueita koskien. Maakuntakaavamääräykset, joilla ohjataan alue- ja yhdyskuntarakennetta, on tarkoituksenmukaista antaa suunnittelumääräyksinä.

Kymenlaakson kaltaisen, väestöä menettävän ja hitaasti kehittyvän alueen osalta suunnittelumääräysten rooli on keskeinen. Suunnittelumääräysten avulla voidaan ohjata yhdyskuntarakenteen tiivistymistä, uusiutumista ja strategisesti merkittäviä yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeita. Koko maakuntakaava-aluetta koskevia suunnittelumääräyksiä ei ole tarkoituksenmukaista antaa, kun ohjataan taajama- ja keskustatyyppisten alueiden suunnittelua, sillä koko kaava-aluetta koskevat määräykset kohdistuvat myös maakuntakaavan niin sanottuihin valkoisiin alueisiin. Näin ollen suunnittelumääräykset on syytä antaa tiettyihin maankäyttöluokkiin kohdistuvina.

Suunnittelumääräys on tarpeen liittää aina merkintöihin, jotka koskevat alueiden käytön kehittämisperiaatteita, osa-alueiden erityisominaisuuksia ja aluevarauksia.

Suunnittelumääräyksen muoto riippuu näin ollen siitä merkinnästä, johon se kohdistetaan. Määräyksen muoto riippuu myös kyseessä olevan merkinnän ohjauksen tarkentamistarpeista.

## 6.2 Kaavamerkinnot

Kymenlaakson alue- ja yhdyskuntarakenne on kaksinapainen koostuen Kouvolan, Kotkan ja Haminan kaupunkikeskuksista ja niitä ympäröivistä taajama-alueista. Inkeroinen ja Myllykoski ovat paikalliskeskuksia. Lisäksi maakunnassa on pienempiä taajamia Korialla, Valkealan kirkonkylässä, Siltakylässä ja Virojoella.

### 6.2.1 Keskustatoimintojen alueet

Maakuntakaavoituksessa vallitsevana kehittämissuuntana on strategisuuden korostaminen. Maakuntakaavakartalla on kuitenkin tarkoituksenmukaista osoittaa kaupunkikeskustojen alue keskustatoimintojen aluevarausmerkinnällä, kuten ympäristöministeriön kaavamerkintöjä koskevan asetuksen perusteella laadituissa oppaissa on esitetty. Aluevarausmerkinnällä ohjataan aktiivisesti yhdyskuntarakenteen kehittämistä keskusta-alueella. Keskustatoimintojen aluevarausmerkinnän alueelle sijoittuu palveluita, hallintoa, asumista, puistoja ja liikennealueita. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan näillä alueilla voidaan kehittää myös vähittäiskauppaa ilman maakuntakaavallista erillisohjausta.

Kymenlaakson maakunnallisesti merkittävät palvelut ovat keskittyneet Kouvolaan ja Kotkaan, jotka ovat maakuntakeskuksia. Myös entisen Kuusankosken kaupungin keskustaan on sijoittunut keskustapalveluita ja -toimintoja, mutta yhdyskuntarakenteellisesti sekä kuntarakenteen muutosten vuoksi aluetta voisi käsitellä pikemminkin Kouvolan alakeskuksena. Haminan keskusta on historiallinen ja kansainvälisestikin omaleimainen kokonaisuus, jonne sijoittuu keskustahakuisia toimintoja.

Keskustatoimintojen aluevarausmerkinnällä Kymenlaaksossa on tarpeen osoittaa maakuntakeskusten Kouvolan ja Kotkan sekä lisäksi Haminan keskusta-alueet. Nämä keskustat ovat selvästi hahmottuvia ja erottuvia kaupunkimaisia alueita, joille sijoittuu kaikkia keskustahakuisia toimintoja. Kaupunkikeskustojen alueet ovat Kymenlaaksossa niin laaja-alaisia, että aluevarausmerkinnän käyttö on perusteltua. Aluevarausmerkinnällä osoitetaan tarkka keskustan alueellinen ulottuvuus huomioiden kuitenkin maakuntakaavan yleispiirteisyys. Alueellinen ulottuvuus tarkentuu yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä.

Aluevarausmerkintöjä voidaan käyttää myös kohdemerkintänä, kun kyseessä on pienialainen kohde. Inkeroinen ja Myllykosken alueet ovat pienialaisia ja täyttävät alakeskuksen tai keskustatoimintojen alueen kriteerit. Niihin sijoittuu palveluita, kauppaa,

asumista ja viheralueita, mutta hallinnon keskittymisen myötä hallintopalvelut ovat poistuneet näistä paikalliskeskuksista. Inkeröisten ja Myllykosken kohdalla keskustatoimintojen alakeskuksen kohdemerkinnän käyttö on maakuntakaavan ohjausvaikutuksen ja suunnittelumittakaavan näkökulmasta tarkoituksenmukaisin kaavamerkintä. Vastaava merkintä on käyttökelpoinen myös Kuusankosken keskustan alueella.

Merkintöihin on kaavallisen ohjauksen vuoksi tarpeen liittää suunnittelumääräyksiä täsmentämään keskusta-alueiden kehittämisen suuntaa. Kymenlaakson työpaikka- ja väestösuunnitteen sekä olemassa olevan yhdyskuntarakenteen perusteella taajamamaisesti rakennettujen ja keskusta-alueiden laajentamien ei ole perusteltua. Yhdyskuntarakenteellisen eheyden ja alueiden omaleimaisuuden edistäminen on Kymenlaaksossa vallitsevien olosuhteiden kannalta merkittävää. Suunnittelumääräyksillä voidaan ottaa kantaa näiden asioiden edistämiseen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Muissa maakunnissa on käytetty keskustatoimintojen alueiden ja kohteiden suunnittelumääräyksiä mm. seuraavia määräyksiä:

*Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja kehittämisessä tulee alueelle sijoittaa toimintoja niin, että keskustat säilyvät elinvoimaisina, toimivina, esteettöminä ja turvallisina. (Päijät-Hämeen liitto 2019, 7.)*

*Liikennejärjestelyillä tule erityisesti turvata kävelyn, pyöräilyn, huolto- ja joukkoliikenteen toimivuus ja turvallisuus. (Päijät-Hämeen liitto 2019, 7.)*

*Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota alueen viihtyisyyteen, omaleimaisuuteen ja kaupunkikuvan tasapainoisuuteen sekä huolehdittava eri liikennemuotojen järjestelyjen tarkoituksenmukaisuudesta ja häiriöttömyydestä. Aluetta suunniteltaessa on varauduttava riittävään ja monipuoliseen keskustatoimintaa tukevaan asunto-, työpaikka- ja keskustapalvelujen tarjontaan sekä keskustojen lähikauppojen säilymiseen. (Etelä-Karjalan liitto 2010.)*

*Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on varauduttava riittävään ja monipuoliseen keskustatoimintaa tukevaan asunto-, työpaikka- ja keskustapalvelujen tarjontaan sekä lähikauppojen säilymiseen. (Etelä-Karjalan liitto 2010.)*

Kymenlaakson maakuntakaavassa taajamat ja niiden ympäristöt vuodelta 2006, on keskustatoimintojen alueelle annettu suunnittelumääräys:

*Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota alueen viihtyisyyteen, omaleimaisuuteen ja kaupunkikuvan tasapainoisuuteen sekä huolehdittava eri liikennemuotojen järjestelyjen tarkoituksenmukaisuudesta ja häiriöttömyydestä. Aluetta suunniteltaessa on varauduttava riittävään nykyistä keskustatoimintaa sijainnillaan tukevaan palvelutilatarjontaan. (Kymenlaakson Liitto 2006, 53.)*

Keskustatoimintojen alueiden ja keskustatoimintojen alakeskusten kohdemerkinnöille voidaan Kymenlaaksossa antaa yhtenevät suunnittelumääräykset, sillä niiden kehittämistavoitteet ja ohjaustarve ovat samat. Suunnittelumääräysten kehittämisehdotukset:

- Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomioita alueiden viihtyisyyteen, omaleimaisuuteen, kaupunkikuvan tasapainoisuuteen ja kehittämiseen sekä keskustatoimintaa tukevaan palvelurakenteeseen.
- Alueen käytön suunnittelussa on huolehdittava kestävästä liikkumisesta toimintaedellytyksistä huomioiden eri liikkumismuodot.

## 6.2.2 Taajamatoimintojen alueet

Taajamatoimintojen alueiden osalta kaavamerkinnän käytön periaatteet ovat samanlaiset kuin keskustatoimintojen alueiden osalta sillä erolla, että taajamatoimintojen alueita ei tule esittää kohdemerkinnällä. Myös taajamatoimintojen alueiden osalta on maakuntakaavakartalla tarkoituksenmukaista osoittaa taajamatoimintojen alueet aluevarausmerkinnällä.

Taajama-alueiden haasteena Kymenlaaksossa on niiden levittyminen laajalle alueelle erityisesti Kouvolassa. Tämä ja maakunnan väestö- ja työpaikkakehitys huomioiden ei taajama-alueiden laajentamiselle tai uusien alueiden osoittamiselle ole perusteluja. Taajama-alueiden osalta tiivistäminen ja eheyttäminen korostuvat. Taajamatoimintojen alueet on tarkoituksenmukaista esittää Kouvolan, Kotkan ja Haminan keskustatoimintojen alueiden yhteyteen, Inkeröisten Myllykosken ja Kuusankosken alakeskusten kohdemerkintöjen yhteyteen sekä muille maakunnan taajama-alueille, joihin ei liity keskusta-alueita. Näitä ovat taajamat Korialla, Valkealan kirkonkylässä, Siltakylässä ja Virojoella. Näitä pienemmät alueet, jotka täyttävät YKR taajamaluokituksen, ei ole tarkoituksenmukaista esittää maakuntakaavassa taajamamerkinnällä, kun huomioidaan

maakuntakaavan mittakaava. Tämän kaltaisia alueita ovat Miehikkälän kirkonkylä, Elimäen kirkonkylä ja Jaalan kirkonkylä. Näiden osalta tulee harkintaan esimerkiksi kylämerkinnän käyttö, mutta kysymys ei ole tässä opinnäytetyössä harkittava.

Korian taajama on entisen Elimäen kunnan keskustaajama ja liittyy tiiviisti Kouvolan niin sanottuun kehittämiskolmioon Kouvola-Kuusankoski-Koria. Valkealan kirkonkylä on vastaava entisen Valkealan kunnan keskustaajama, jonne on sijoittunut pienimuotoisia peruspalveluita ja päivittäistavarakauppaa. Siltakylä on Pyhtään kunnan ja Virojoki Virolahden kunnan keskustaajama. Näille alueille on sijoittunut kunnan peruspalvelut ja kaupallista tarjontaa. Taajama-alueiden aluevaraukseen on tarkoituksenmukaista liittää suunnittelumääräys. Määräyksellä tulee täsmentää taajamien kehittämissuuntia ja ohjausvaikutusta kuntakaavoituksen suuntaan.

Muissa maakunnissa on käytetty taajamatointojen alueiden suunnittelumääräyksiä mm. seuraavia määräyksiä:

*Alueiden yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tulee ottaa lähtökohdaksi taajaman rakenteellinen eheyttäminen ja elinympäristön laadun parantaminen niin, että palvelut ja työpaikat ovat mahdollisimman hyvin saavutettavissa kävellen, pyöräillen tai joukkoliikenteellä. Liikennejärjestelyillä tule erityisesti turvata kävelyn, pyöräilyn, huolto- ja joukkoliikenteen toimivuus ja turvallisuus. (Päijät-Hämeen liitto 2019, 6.)*

*Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on turvattava päivittäisten palveluiden saatavuus, riittävät kanssakäymis-, ulkoilu- ja virkistysmahdollisuudet sekä ulkoilureittien jatkuvuus taajamien sisällä, asuinympäristön selkeys ja esteettömyys. (Päijät-Hämeen liitto 2019, 6.)*

*Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheytymistä hajanaisesti ja vajaasti rakennetuilla alueilla tukien olemassa olevaa infraa. Suunnittelussa tulee myös edistää taajaman ydinalueen kehittämistä toiminnallisesti ja taajamakuivallisesti selkeästi hahmottuvaksi kesukseksi. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa rakentaminen ja muu maankäyttö on sopeutettava ympäristöönsä niin, että taajaman omaleimaisuus ja viihtyisyys vahvistuvat ja ympäristö-, luonto- ja kulttuuriperintöarvojen säilyminen turvataan sekä varmistetaan sisäisten puisto- ja virkistys- sekä muiden vapaa-alueiden riittävyys. (Etelä-Karjalan liitto 2010.)*



Kymenlaakson maakuntakaavassa taajamat ja niiden ympäristöt, on taajamatoimintojen alueelle annettu suunnittelumääräys:

*Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheytymistä hajanaisesti ja vajaasti rakennetuilla alueilla sekä taajaman ydinalueen kehittämistä toiminnallisesti ja taajamakuvallisesti selkeästi hahmottuvaksi keskukseksi. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa rakentaminen ja muu maankäyttö on sopeutettava ympäristöönsä niin että taajaman omaleimaisuus ja viihtyisyys vahvistuu ja ympäristö-, luonto- ja kulttuuriperintöarvojen säilyminen turvataan. Taajama-alueita laajennettaessa tulee turvata sekä olemassa olevien että uusien taajaman osien yhteydet taajamarakenteen ulkopuolisiin yhtenäisiin virkistysalueisiin. Taajama-alueilla tulee myös varmistaa niiden sisäisten vapaa-alueiden riittävyys. (Kymenlaakson Liitto 2006, 51.)*

Suunnittelumääräysten kehittämissuhteet:

- Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheytymistä hajanaisesti ja vajaasti rakennetuilla alueilla.
- Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee edistää taajaman ydinalueen kehittämistä toiminnallisesti ja taajamakuvallisesti selkeästi hahmottuvaksi. Rakentaminen ja muun maankäyttö tulee sopeuttaa ympäristöönsä niin, että taajaman omaleimaisuus ja viihtyisyys vahvistuvat.
- Alueen käytön suunnittelussa on huolehdittava kestävän liikkumisen toimintaedellytyksistä huomioiden eri liikkumismuodot.

### 6.2.3 Kehittämissuhteet

Kehittämissuhteelliset kaavamerkinnot ovat maakuntakaavan merkittävä työkalu, kun halutaan ohjata alue- ja yhdyskuntarakenteen pitkän aikavälin kehitystä ja osoittaa kehittämissuhteellisia linjauksia. Kehittämissuhteelliset merkinnot osoitetaan aluevarausmerkintöjen kanssa päällekkäisinä ja niiden avulla tarkennetaan yhdessä aluevarausmerkinnän kanssa kyseessä olevan alueen suuntaviivoja.

Kymenlaaksossa korostuu taajama-alueilla teollisen kehityksen kautta nähtävissä oleva taajamarakenne. Taajamien sisällä ja välissä on rakennemuutoksen myötä muuttuneita ja tyhjentyneitä ns. brownfield-alueita, jotka luovat taajama-alueille usein epämääräisiä saarekkeita ja rajoja. Brownfield-alueella tarkoitetaan sellaisia alueita, joista teollinen toiminta on poistunut tai poistumassa. Erityisesti tämän kaltaisten alueiden kehittämisen osalta maakuntakaavan kehittämissuhteellisten merkintöjen käyttö on perusteltua.

Kehittämisperiaatemerkinä on visuaalisesti tarkoituksenmukaisinta osoittaa rasterimerkinnällä, kun halutaan ohjata esimerkiksi tietyn taajama-alueen osan kehittämistä. Näin kehittämisperiaatemerkinä voidaan osoittaa ohjaamaan kohdistetusti tiettyjen taajamanosien alueita. Visuaalisesti rasterimerkinä on selkeämpi kuin esimerkiksi viivamaisen ulkoreunan muodostama kehittämisperiaatevyöhyke. Viivamainen esitystapa sekoittuu helposti muun muassa tie- tai muihin viivalla esitettäviin merkintöihin, joiden oikeusvaikutus on kehittämisperiaatemerkinä vahvempi. Näin ollen rasterimerkinnän käyttö on perusteltua myös kaavakartan selkeyden näkökulmasta.

Päijät-Hämeen maakuntakaavassa on osoitettu kaupunkialueelle eheyttäviä kaupunkialueita viivamaisella ulkoreunalla. Viivamaiseen merkintään on liitetty suunnittelumääräys: ”Kaupunki- ja taajama-alueiden tarkemmassa suunnittelussa edistetään olemassa olevien yhdyskuntateknisten rakenteiden, olevan rakennuskannan, joukkoliikenteen ja palvelujen käyttöä taajamakuvaan kunnioittaen ja riittävät viheralueet turvaten.” Lisäksi Päijät-Hämeessä on osoitettu viivamaisella merkinnällä kehittämisen kohdealueita, joilla osoitetaan kaupunki- ja kuntavyöhykkeitä, joihin kohdistuu maakunnallisesti tai seudullisesti tärkeitä alueidenkäytöllisiä kehittämistarpeita. Merkintään liittyy suunnittelumääräys: ”Tarkemmassa suunnittelussa ja kehittämisessä tulee asumisen ja työpaikkatoimintojen liikennejärjestelyjen ajoitus ja toiminnalliset muutostarpeet sovittaa niin, että liikenteen haitat ovat mahdollisimman vähäiset.” (Päijät-Hämeen liitto 2019, 6, 11.)

Etelä-Karjalan maakuntakaavassa on osoitettu kaupunki- / taajamarakenteen kehittämisen kohdealueita. Merkintätapa on viivamainen ulkoreuna ja siihen liittyy suunnittelumääräys:

*Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on huolehdittava siitä, että kohdealueelle sijoittuvat toiminnot ja alueen maankäytön ratkaisut eheyttävät kaupunki-/taajamarakennetta ja ne antavat hyvät mahdollisuudet kevyen liikenteen sekä joukkoliikenteen kehittämiseen ja lähipalveluiden toteutumiseen. Yhdyskuntarakenteen eheyttämistä suunniteltaessa on turvattava riittävät lähivirkistysalueet. (Etelä-Karjalan liitto 2010.)*

Lisäksi Etelä-Karjalan maakuntakaavassa on osoitettu seutukeskuksen kehittämisvyöhykkeitä ja kunta- / aluekeskuksen kehittämisvyöhykkeitä omilla kaavamerkinnoillään. Merkintätapa on ensimmäisessä viivamainen ulkoreuna ja jälkimmäisessä viivamaisen ulkoreunan lisäksi on rasterimainen täyttö. (Etelä-Karjalan liitto 2010.)

Etelä-Karjalan seutukeskuksen kehittämisvyöhykkeeseen liittyy suunnitelmääräys:

*Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on huolehdittava siitä, että alueelle sijoittuvat toiminnot ja alueen maankäytön ratkaisut eheyttävät seutukeskuksen taajama- ja palvelurakennetta ja tukevat olemassa olevaa infraa. Alueidenkäytön suunnittelussa tulee turvata pitkän tähtäyksen maankäytölliset kehittämistarpeet sekä joukko- ja kevyeen liikenteeseen tukeutuvan yhdyskuntarakenteen kehittämismahdollisuudet sekä riittävät virkistysalueet ja -yhteydet. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa rakentaminen ja muu maankäyttö on sopeutettava ympäristöönsä niin, että taajaman omaleimaisuus ja viihtyisyys vahvistuvat ja ympäristö-, luonto- ja kulttuuriperintöarvojen säilyminen turvataan sekä otetaan huomioon nykyinen vesistöjen kuormitus ja sietokyky. (Etelä-Karjalan liitto 2010.)*

Etelä-Karjalan kunta- / aluekeskuksen kehittämisvyöhykkeeseen liittyy suunnitelmääräys:

*Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee edistää taajamarakenteen eheyttämistä. Taajaman ydinaluetta tulee kehittää toiminnallisesti ja taajamakuvallisesti selkeästi hahmottuvaksi keskustaksi tukien olemassa olevaa infraa ja muodostaen laadukasta asuin- ja palveluympäristöä sekä taata riittävät virkistysalueet ja -yhteydet. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa rakentaminen ja muu maankäyttö on sopeutettava ympäristöönsä niin, että taajaman omaleimaisuus ja viihtyisyys vahvistuvat ja ympäristö-, luonto- ja kulttuuriperintöarvojen säilyminen turvataan sekä otetaan huomioon nykyinen vesistöjen kuormitus ja sietokyky. (Etelä-Karjalan liitto 2010.)*

Kymenlaakson maakuntakaavassa taajamat ja niiden ympäristöt on osoitettu kaupunkikehittämisen kohdealue ainoastaan Kotkaan (KUVIO 20). Kouvolan alueelle ei ole taajamat ja niiden ympäristöt -maakuntakaavassa kaupunkikehittämistä ohjaavia merkintöjä. Merkintätapana on viivamainen ulkoreuna, johon liittyy suunnitelmääräys: ”Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on huolehdittava siitä, että alueelle sijoittuvat toiminnot ja alueen maankäytön ratkaisut eheyttävät kaupunkirakennetta.” (Kymenlaakson Liitto 2006, 40.)



KUVIO 20. Ote Kymenlaakson maakuntakaavasta taajamat ja niiden ympäristöt. (Kymenlaakson liitto 2006). Kaupunkikehittämisen kohdealue näkyy kartalla punaisella reunaviivalla LS-merkinnän yläpuolella.

Kaavahierarkian mukaisesti maakuntakaava ohjaa alemman asteista kaavoitusta. Maakuntakaavatyössä voidaan kuitenkin huomioida ja käyttää hyväksi muissa prosesseissa tehtyjä selvityksiä. Kouvolan rakennemallityön ja Kotkan-Haminan seudun strategisen yleiskaavatyön yhteydessä on tehty taajama-alueita koskevia kehittämislinjauksia. Näitä linjauksia ovat Kouvola-Kuusankoski-Koria - kehittämisrunko ja eteläisessä Kymenlaaksossa Kotkan ja Haminan keskusta-alueiden läheisyyteen osoitetut intensiiviset taajamatoimintojen alueet. Näiden kehittämislinjausten hyödyntäminen ja huomioiminen maakuntakaavassa on perusteltua, kun huomioidaan maakuntakaavan yhteensovittava tehtävä vaikkei alemman tasoisen kaavoitus ohjaakaan maakuntakaavan laadintaa. Kaupunkiseutujen kehittämislinjaukset ovat myös kehittämissuunnitelmallisesti tarkoituksenmukaista huomioida maakuntakaavassa erityisesti silloin, kun ne ovat samansuuntaisia maakuntakaavan tavoitteiden kanssa.

Kouvola-Kuusankoski-Koria -kolmio sekä Kotkan ja Haminan keskustoihin liittyvät intensiivisten taajamatoimintojen alueiden esittäminen maakuntakaavassa kehittämisperiaatteellisella merkinnällä on perusteltua. Kehittämis ehdotus:

- Osoitetaan maakuntakaavassa Kouvola-Kuusankoski-Koria -kolmio sekä Kotkan ja Haminan intensiiviset taajamatoimintojen alueet kehitettävän ja tiivistettävän kaupunkialueen kehittämisperiaatteellisella kaavamerkinnällä.
- Kehitettävän ja tiivistettävän kaupunkialueen kaavamerkintä rajataan perustuen Kouvolan rakennemallityöhön ja Kotkan-Haminan seudun strategiseen yleiskaavatyöhön huomioiden maakuntakaavan yleispiirteinen mittakaava.
- Kehitettävän ja tiivistettävän kaupunkialueen kohdemerkintään liitetään suunnittelumääräys: Kehitettävillä ja tiivistettävillä alueilla tulee edistää yhdyskuntarakenteen kehittymistä kokonaisvaltaisella kaupunkisuunnittelulla alueen ominaispiirteet huomioiden. Alueiden suunnittelussa tulee edistää elinkeinotoiminnan, kaupan ja muiden palveluiden sekä kestävien liikkumismuotojen toimintaedellytyksiä. Yhdyskuntarakennetta kehittämällä tulee luoda rakenteellisia ja toiminnallisia kokonaisuuksia eri kaupunkialueiden välille.

## 7 TULOKSET

Globaalit megatrendit kuten väestön vanheneminen, kaupungistuminen ja ilmastonmuutos ovat läsnä myös Kymenlaaksossa. Kymenlaakso on kärsinyt metsäteollisuuden rakennemuutoksesta ja sen myötä myös väestömäärän vähenemisestä. Toisaalta väestö keskittyy tälläkin alueella kaupunkikeskustoihin ja niiden ympärille. Kuitenkaan keskustoissakaan kasvu ei ole voimakasta, joten yhdyskuntarakenteen muutokset ovat hitaita ja muutoksen hallinta haastavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen on ollut käynnissä jo pitkään. Uudistuksessa on lähdetty liikkeelle maakuntakaavan yleispiirteisyyden nostamisesta ja oikeusvaikutusten rajaamisesta. Uudistamisprosessi ei ole vielä edennyt lakimuutoksen lausuntoprosessiin saakka ja tällä hetkellä laadinnassa olevat maakuntakaavat laaditaan vanhan lain mukaisesti. Kymenlaakson maakuntakaavan 2040 tavoitteeksi on asetettu kaavan strategisuuden lisääminen ja kaavamerkintöjen selkeyttäminen. Näin ollen kaavan tavoite strategisuuden korostamisesta on MRL:n uudistamisen tavoitteiden kanssa linjassa.

Maakuntakaavalla on merkittävä tehtävä yhteiskunnan eri toimintojen yhteensovittamisessa. Maakuntakaavan tulee olla koko maakunnan yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjaava väline huolimatta kuntarajoista.

Maakuntakaava tulee esittää kaavakartalla, johon liittyvät kaavamääräykset. Kaavamääräyksiä voidaan antaa suunnittelumääräyksinä, rakentamismääräyksinä ja suojelumääräyksinä. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ohjaaviin kaavamerkintöihin määräykset annetaan pääasiassa suunnittelumääräysten muodossa. Suunnittelumääräyksillä ohjataan ensisijaisesti kuntatason maankäytön suunnittelua ja kaavoitusta. Epäsuoraan suunnittelumääräykset ohjaavat myös suoraan rakentamista.

Kaavakartalla osoitetaan maakunnan alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet. Kaavamerkinnät osoitetaan sillä tarkkuudella, mikä on valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tarpeen. Keskusta-alueita on tarpeen osoittaa maakuntakaavassa suurten keskustojen osalta keskustatoimintojen aluevarausmerkinnöillä ja pienten keskustojen osalta kohdemerkinnöillä. Keskustoihin liittyvät taajama-alueet on niin ikään tarpeen osoittaa taajama-alueiden aluevarausmerkinnällä.

Maakuntakaavassa osoitetaan maakunnan kehittämisen suuntaviivat ja tahtotila. Yhdyskuntarakenteeseen liittyen tämä tarkoittaa Kymenlaakson kaltaisessa väestöä menettävässä maakunnassa erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämistä.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämällä tarkoitetaan vajaan käytössä olevien alueiden tiivistämistä, epämääräisten alueiden käytön terävöittämistä sekä esimerkiksi käytöstä poistuneiden teollisuus- ja satama-alueiden uuden käytön osoittamista. Tähän tarkoitukseen maakuntakaavan keinovalikoimassa on käytettävissä kehittämisperiaatemerkinä, joka on aluevarausmerkinnän kanssa päällekkäinen. Kehittämisperiaatemerkinä ohjaavat maakunnan kehittämisen kannalta merkittäviä alueidenkäyttökysymyksiä.

Tässä opinnäytetyössä on pohdittu mille alueille Kymenlaakson maakuntakaavassa on tarkoituksenmukaista osoittaa keskusta- ja taajamatoimintojen alueita. Aluevarausten laajuuteen ei opinnäytetyössä oteta kantaa. Työssä esitetään myös kehittämisohdotuksia kaavamerkintöihin liitettäväksi suunnittelumääräyksiksi.

Opinnäytetyön tuloksena on todettu, että aluevarausmerkinnöillä on tarpeen osoittaa maakunnan kaupunkien keskusta-alueet ja niihin liittyvät taajama-alueet. Pienempien keskustoimintojen osalta aluevarausmerkintää tarkoituksenmukaisempi merkintä on keskustatoimintojen kohdemerkintä. Myös pienempiin keskuksiin liittyy taajama-alueita, joiden osoittaminen taajamatoimintojen aluevarausmerkinnällä on tarpeellista.

Erityisesti kaupunkien ja kaupunkimaisten alueiden yhdyskuntarakenteeseen liittyy kehittämistarpeita. Näitä tarpeita ohjaamaan on maakuntakaavan keinovalikoimassa kehittämisperiaatemerkinä. Kehittämisperiaatemerkinä ja niihin liittyvillä suunnittelumääräyksillä ohjataan kaupunkikehittämisen tarpeita koskien kaupunkikuvan ominaispiirteitä, yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, elinkeinojen toimintaedellytyksiä sekä kestävän liikkumisen edellytyksiä.

Kaikkiin esitettyihin kaavamerkintöihin on tarkoituksenmukaista osoittaa suunnittelumääräys. Suunnittelumääräykset ovat keskeinen maakuntakaavan yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja viranomaistoimintaa ohjaava keino ja oikeusvaikutus. Suunnittelumääräykset voidaan muotoilla maakuntakaavassa joustavasti maakunnan ohjaustarpeita vastaaviksi.

Kymenlaakson kaksinapainen aluerakenne on asettaa maakuntakaavalle haasteen sen suhteen, ettei maakunnassa ole yhtä selkeää maakuntakeskusta vaan kaksi tasaväkistä keskuskaupunkia. Toisaalta alue on kompakti ja liikenneverkkojen suhteen saavutettavuus on hyvä. Myös se, että Pohjois-Kymenlaakso on yhden kaupungin, Kouvolan, aluetta tuo oman haasteensa. Maakuntakaavalla on tarkoitus ohjata ja ottaa kantaa vähintään seudullisiin kysymyksiin. On siis tarpeen arvioida, mitkä kysymykset ja millä tasolla ovat Kouvolan kaupungin sisäisiä ja mitkä maakunnallisia. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ohjaaminen on kuitenkin maakuntakaavan keskeisiä tehtäviä ja

sisältövaatimuksia. Näin ollen näitä kysymyksiä ei voida maakuntakaavassa sivuuttaa, mutta liian tarkkapiirteisiin aluevarausten rajauksiin ja tulkintoihin ei ole tarkoituksenmukaista lähteä. Paikalliset alueidenkäyttöä koskevat kysymykset kuuluvat alempiasteisen kaavoituksen ratkaistaviksi. Maakuntakaava toteutuu, kun maakuntakaavassa esitetyt maankäyttöratkaisut täsmentyvät alemman asteisen kaavoituksen yhteydessä. Maakuntakaavan peruseriaatteisiin kuuluu, että siinä esitettyjen aluevarausten laajuus ja sijainti voi muuttua yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä. Tämä edellyttää kuitenkin, ettei maakuntakaavan tavoitteita vaaranneta.

Kymenlaakson osalta maakuntakaavalla on tarpeen ohjata olemassa olevan yhdyskuntarakenteen eheytymistä ja mahdollisuuksien mukaan tiivistymistä. Maakunnassa on hyvät edellytykset monipuolisille keskusta- ja taajamatoiminnoille ja niiden kehittämiseksi. Eteläisessä Kymenlaaksossa vetovoimatekijänä Kotkan ja Haminan keskustoille ja taajamille on meri. Rannikkoalueet ovat kautta aikojen houkuttaneet ihmisiä, ja nyky maailmassakin on havaittavissa keskittymistä rannikkoseuduille. Keski- ja Pohjois-Kymenlaakson selkärangan on luonut Kymijoki ja osaltaan myös Salpausselkä. Kymijoen hyödyntäminen myös keskustojen ja taajamien kehittämisen osalta on tulevaisuuden mahdollisuus, jota tähän mennessä ei ole täysimääräisesti hyödynnetty.

Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset muodostavat kokonaisuuden. Samaa aihealuekokonaisuutta osoittavat eri merkinnot ja määräykset muodostavat maakuntakaavan kunta- ja seutukuntatason suunnittelua ohjaavan työkalun eikä yksittäisiä kaavamerkintöjä tai määräyksiä ole tarkoituksenmukaista tarkastella tästä näkökulmasta. Maakuntakaava on yhteensovittava alueidenkäytön ohjauksen työkalu. Tässä opinnäytetyössä on tutkittu merkintätyyppejä ja niihin liitettäviä suunnittelumääräyksiä. Merkintätyyppien alueellinen laajuus ei ole ollut tarkastelun kohteena. Alueellinen tarkastelu yhdessä merkintätyyppien ja suunnittelumääräysten muodostaman kokonaisuuden kanssa on kuitenkin osa kaavoitusprosessia, mutta muodostaa niin laajan kokonaisuuden, että se vaatisi oman opinnäytetyökokonaisuuden.



## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Maakuntakaava on Suomen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisin kaavataso. Kaavajärjestelmän kehittämiseksi on ollut paineita ja maakuntakaavan yleispiirteisen suunnittelutarkkuuden nostaminen on tunnustettu tarpeeksi. Samalla korostuu strateginen suunnitteluprosessi ja strateginen, pitkän aikajänteen alueidenkäytön suunnittelutarve. Maakuntakaava on tähän toimiva työkalu.

Maakuntakaavat välittävät alueidenkäytön tavoitteita valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle tasolle. Samaan aikaan maakuntakaavat yhteensovittavat alueidenkäyttöä maakunnan sisällä eri kuntien kesken sekä naapurimaakuntien välillä. Alue- ja yhdyskuntarakenteen osalta maakuntakaava on hyvä väline esittää maakunnan yhdyskuntarakenteen peruseräilyä ja kehittämissuuntia.

Kaavoitus ja kaavaratkaisuista päättäminen on aina poliittinen prosessi. Poliittisesti tehdyt päätökset ovat siis poliittisesti väärittäviä ja poliittiset aatteet ovat läsnä. Kaavoituksen tulee kuitenkin täyttää maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset. Suomalaiseen yhteiskuntajärjestykseen kuuluu myös mahdollisuus muun muassa kaavapäätöksistä valittamiseen. Näin ollen poliittisesti tehdyt päätökset kaavoituksesta käyvät usein varsinkin isojen ja merkittävien kaavaratkaisuiden osalta oikeusprosessin kautta. Kaavapäätöksistä ja lain tulkinnoista on olemassa siis ennakkopäätöksiä hallinto- ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joiden avulla voidaan ennalta arvioida kaavaratkaisuiden lainvoimaisuutta.

Maakuntakaavoituksella on tarpeen osoittaa maakunnan kehittämissuunnitellisia linjauksia. Maakunnalla on oikeus päättää maakunnan kehittämisen strategisista linjauksista ja siten maakuntahallitus ja -valtuusto luovat maakunnan tahtotilan. Maakuntakaavoituksen suunnitteluprosessin ja siihen liittyvien selvitysten sekä seurannan avulla tulee tehdä alue- ja yhdyskuntarakenteen osalta valintoja kehittämisen suunnasta. Kymenlaakson kaltaisessa maakunnassa, jossa väestökehitys on negatiivista, yhdyskuntarakenteen ohjaamisen tarve on olemassa olevan rakenteen eheyttämisessä eikä kasvun suuntaamisessa, kuten kasvavilla seuduilla.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset ovat hitaita. Kasvavilla seuduilla muutokset tapahtuvat nopeammin, mutta hitaasti kehittyvillä seuduilla rakenteellisten muutosten toteuttaminen yhdyskuntarakenteessa on haasteellista. Kaupungeilla ja kunnilla on tarve houkuttaa asukkaita ja tämä voi johtaa epäsuotuisaan yhdyskuntarakenteen kehitykseen, kun esimerkiksi vähäiset rakennuslupahakemukset halutaan myöntää minne tahansa uusien asukkaiden houkuttelemiseksi. Maakuntakaava ei ota kantaa

rakennuslupatasoiseen suunnitteluun, mutta yleisten kehityslinjausten ohjaaminen on maakuntakaavan tehtävä. Kuntatason suunnitelmat ja päätökset eivät myöskään saa olla ristiriidassa maakuntakaavan tavoitteiden kanssa tai haitata maakuntakaavan toteuttamista. Näin ollen maakuntakaava ottaa epäsuorasti kantaa myös hyvin yksityiskohtaiseen rakentamisen toteuttamiseen.

Maakuntakaavan roolia kehittämispoliittisena suunnitteluvälineenä on tarpeen lisätä. Tähän on maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa mahdollistettu hyviä työkaluja kaavamerkintöjen ja -määräysten muodossa. Maakunnan liitolla on hyvin vapaat kädet erityisesti suunnittelumääräysten muotoilemisessa. Suunnittelumääräykset voidaan räätälöidä alueelle soveltuviksi ja alueen lähtökohdista kumpuaviksi.

Maakuntakaavan rooli korostuu sellaisilla alueilla, joissa ei ole kunnissa resursseja tai tahtotilaa kattavan yleiskaavoituksen tekemiseen. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä on muodostettu niin, että kaikki kaavatasot on laadittu. Näin ei kuitenkaan aina ole, jolloin maakuntakaavan rooli yhdyskuntarakenteellisten suurten kokonaisuuksien ohjaajana korostuu. Tämä aiheuttaa maakuntakaavalle paineita toimia riittävän tarkasti ja samaan aikaan strategisesti ohjaavana työkaluna. Näin ollen erityisesti keskusta- ja taajama-alueiden osoittaminen aluevarausmerkinnöillä on tarkoituksenmukaista, vaikka strategisen suunnittelun näkökulmasta alueet voitaisiin osoittaa enemmän rakenteellisia periaatteita osoittavilla merkinnöillä.

Keskeistä maakuntakaavoituksessa on maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimusten täytyminen. Sisältövaatimuksissa keskeistä on vaatimus maakunnan tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen huomioimisesta maakuntakaavaa laadittaessa sekä vaatimus alueiden käytön taloudellisuuden silmälläpitämisestä. Tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden arvioinnissa huomionarvoista on se, että maakuntakaavan tulee perustua perusteltuun väestö- ja työpaikkaennusteeseen. Poliittisissa prosesseissa on haastavaa saada vietyä päätöksentekoon negatiivisia ennusteita. Negatiivinen tai nolakehitys on kuitenkin suuria kasvukeskuksia lukuun ottamatta tosiasia. Väestöä menettävän ja hitaasti kehittyvän alueen yhdyskuntarakenteen ohjaaminen on haastavaa, kun eheytyksen ja tiivistymisen välineet ovat rajalliset.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus herättää kysymyksiä. Uudistusprosessi on perustunut vuonna 2014 valmistuneeseen arviointiin, jonka jälkeen maankäyttö- ja rakennuslakiin on tehty uudistuksia, joita ei ole arvioitu. Sanna Marinin hallitusohjelmassa linjattu hiilineutraalin yhteiskunnan rakentaminen on selkeä tehtävä myös kaavoitukselle.

Uudistusprosessissa esitetty tavoite maakuntakaavan suunnittelun korostuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn on kaavahierarkian toimivuuden

näkökulmasta kannatettavaa. Paikalliset asiat voidaan tällöin ratkaisuta kuntatason kaavoituksessa. Tämä kuitenkin edellyttää kunnilta resursseja ja tahtotilaa riittävän kattavaan ja laaja-alaiseen yleiskaavatyöhön, jolloin paikalliset asiat ratkaistaan yleiskaavoituksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistelussa on esitetty maakuntakaavan oikeusvaikutteisiksi tehtäviksi ainoastaan aluerakenteen kehittämisen periaatteet, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteet sekä maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet. Nousee kysymys mitä kehittämisen periaatteilla tarkoitetaan? Nykyisin maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan aluerakenne ja sen kehittäminen yleispiirteisellä tasolla ja maakuntakaava tarkentaa tätä aluerakennekuvaa lainvoimaisella aluevarauksia sisältävällä kaavalla. MRL:n oikeusvaikutusten rajaaminen koskemaan vain em. osa-alueita heikentäisi merkittävästi maakuntakaavan merkittävyyttä ja ohjausvaikutuksia.

Oikeusvaikutteisten tehtävien listalla ei ole mainittu teollisuutta, työpaikkoja eikä palveluita. Sen sijaan maakunnallinen liikennejärjestelmä ja -verkko olisi maakuntakaavan oikeusvaikutteinen osio. Toisin sanoen uudistuksessa esitetään, että maakuntakaavassa tulisi osoittaa liikenneverkko, mutta ei liikennettä aiheuttavia toimintoja. Herää kysymys, miten tämä käytännön suunnittelutyössä olisi mahdollista. Nykyinen maakuntakaavan keskeinen rooli eri toimintojen yhteensovittajana heikkenisi merkittävästi.

Mikäli oikeusvaikutteisten osa-alueiden määrä vähenisi, kuten MRL:n uudistuksessa on esitetty, olisi tällä vaikutusta myös maakuntakaavoituksen yhteydessä tehtäviin selvityksiin, niiden laajuuteen ja sisältöön. Nykytilanteessa maakuntakaavoituksen yhteydessä laaditaan kunta- ja maakuntarajatkin ylittäviä selvityksiä koskien mm. viherrakennetta, luonnonvarojen käyttöä ja kaupallista mitoitusta. Kunnissa on tukeuduttu näihin maakuntakaavan selvityksiin ja suunnitteluun. Jatkossa kunta- ja hankekaavoituksessa tulisi tehdä vastaavat selvitykset.

Mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutteisista teemoista jatkossa puuttuisivat esimerkiksi luonnonvarojen kestävä käyttö ja uusiutuva energia, jäisi valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita ilman maankäytön suunnittelua. Nykyisin näille taajamien ulkopuolisille alueille on maakuntakaavoituksessa osoitettu toimintoja ja suunnitteluperiaatteita. Maaseudulla voi sijaita merkittäviäkin erilaisia ympäristövaikutuksia aiheuttavia toimintoja, joiden vaikutukset on selvitetty maakuntakaavoituksen yhteydessä. Ilman maakuntakaavaa ei näiden toimintojen ja hankkeiden eteenpäin viemiseen olisi olemassa osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta suunnitteluvälinettä. Lupajärjestelmien puitteissa ei voida ratkaista maankäytöllisiä kysymyksiä.

Maakuntaliitto on kuntien lain määräämä pakollinen kuntayhtymä. Näin ollen maakunnan kunnat on pakotettu saman päätösjärjestelmän äärelle maakuntakaavoituksen osalta. Maakuntakaavan aseman heikentämisellä olisi vaikutusta myös kuntien yhteistyöhön. Nykyinen toimiva, vaikkakin pakotettu, yhteistyö muuttuisi monissa maankäytön kysymyksissä vapaaehtoiseksi. Uhkana vapaaehtoisuudessa on, varsinkin tiukassa taloudellisessa tilanteessa, että sitä ei toteuteta.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiselle on varmasti tarvetta. Toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi alkuperäisen lain laatimisvuodesta 2000. Merkittävin muutos on digitalisaatio, jonka mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin tulee myös kaavoituksen tarttua.

## LÄHTEET

Dufva, M. 2020. Megatrendit 2020. Sitra studies 162. Vantaa: Erweko.

Etelä-Karjalan liitto, 2010. Etelä-Karjalan maakuntakaava. Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset.

Hallintolaki 2003/434.

Joutsiniemi, A. & Vanhatalo, J. 2015. Strateginen kaavakartta - maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten uudet lähestymistavat. MASTRA, osa C. Tampere: Pirkanmaan liitto.

Koski, U. 2020. Maakuntakaavan muuttuva rooli. Alueidenkäytön neuvottelupäivät 29.9.2020. [viitattu 5.10.2020]. Saatavissa:  
<https://ym.fi/documents/1410903/37291851/Miten+MRLuudistuksessa+nähdään+maakuntakaavan+muuttuva+rooli.pdf/6eed6af1-df92-91b9-5226-d5677fbb1bdc/Miten+MRLuudistuksessa+nähdään+maakuntakaavan+muuttuva+rooli.pdf?t=1601018342737>

Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava, 2018. Kaavaselostus.

Kouvolan kaupunki, 2012. Kouvolan kaupungin rakennemalli. Rakennemalliselostus.

KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto verkkojulkaisu. [viitattu 01.06.2020]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja].  
<<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>>

Kymenlaakso ennakoi, 2020. [viitattu 10.8.2020]. Saatavissa:  
<https://ennakointi.kymenlaakso.fi/tilastot-ja-ennusteet>

Kymenlaakson Liitto, 2006. Kymenlaakson maakuntakaava taajamat ja niiden ympäristöt. Kaavaselostus. Julkaisu A: 42. Kotka.

Kymenlaakson Liitto, 2015. Kymenlaakson maakuntakaavan ajantasaisuusarviointi 2015.

Kymenlaakson Liitto, 2016 a. Kymenlaakson maakuntakaava 2040: Osallistumis- ja arviointisuunnitelma.

Kymenlaakson Liitto, 2016 b. Kymenlaakson maakuntakaava 2040: Tavoitteena toimiva ja kestävä Kymenlaakso. Maakuntakaavan tavoiteasiakirja.

Kymenlaakson Liitto, 2017. Kymenlaakso-ohjelma 2018-2021. Uutta elinvoimaa uudistuvaan maakuntaan. Kymenlaakson Liiton julkaisu A:55. Kotka.

Kymenlaakson Liitto, 2017 a. Kymenlaakson maakuntakaava 2040: Kymenlaakson yhdyskunta- ja taajamarakenteen vaihtoehdot.

Kymenlaakson liitto, 2020 a. [viitattu 10.8.2020]. Saatavissa:

<https://www.kymenlaakso.fi/maakuntakaava>

Kymenlaakson liitto, 2020. Kymenlaakson maakuntakaava 2040: Kaavaselostus.

Lehtinen, Teppo 2020. MRL-uudistuksen tilannekatsaus. Alueidenkäytön neuvottelupäivät 29.9.2020. [viitattu 5.10.2020]. Saatavissa:

<https://ym.fi/documents/1410903/37291851/MRL-uudistuksen+ajankohtainen+tilanne.pdf/f07aec38-ecfb-77cb-bdbe-7575f4c527b1/MRL-uudistuksen+ajankohtainen+tilanne.pdf?t=1601040558727>

Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132.

Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu, 2020. [viitattu 10.8.2020]. Saatavissa

<https://mrluudistus.fi/>

Pirkanmaan liitto, 2015. Strategiaa vai taktiikkaa – maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden kehittäminen. MASTRA, osat A ja B. Tampere: Pirkanmaan liitto.

Päijät-Hämeen liitto, 2019. Päijät-Hämeen maakuntakaava 2014. Merkinnät ja määräykset. Päijät-Hämeen liiton julkaisuja A 239 \* 2019. Lahti.

Rautio, P. Tapaustutkimus. Tuotetiede. Taideteollisen korkeakoulun virtuaaliyliopisto.

[viitattu 17.11.2020]. Saatavissa:

[http://www.uiah.fi/virtu/materiaalit/tuotetiede/html\\_files/14111\\_totea.html](http://www.uiah.fi/virtu/materiaalit/tuotetiede/html_files/14111_totea.html)

Ristimäki, M.; Tiitu, M.; Helminen, V.; Nieminen, H.; Rosengren, K.; Vihanninjoki, V.; Rehunen, A.; Strandell, A.; Kotilainen, A.; Kosonen, L.; Kalenoja, H.; Nieminen, J.; Niskanen, S.; Söderström, P. 2017. Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla – Kaupunkikudokset ja vyöhykkeet. Helsinki: Suomen Ympäristökeskus. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2017.

Salminen, E., Tullonen A., Laukkanen M., Koski K., Hytönen M. 2017. Kymenlaakson väestö- ja työpaikkasuunnite 2040. Kymenlaakson Liitto.

Seppälä, A-L 2020. MRL-uudistuksen tilannekatsaus. Alueidenkäytön neuvottelupäivät 29.9.2020. [viitattu 5.10.2020]. Saatavissa:

<https://ym.fi/documents/1410903/37291851/MRL-uudistuksen+ajankohtainen+tilanne.pdf/f07aec38-ecfb-77cb-bdbe-7575f4c527b1/MRL-uudistuksen+ajankohtainen+tilanne.pdf?t=1601040558727>

Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste [verkojulkaisu]. ISSN=1798-5137.  
Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 10.8.2020]. Saatavissa:  
<http://www.stat.fi/til/vaenn/index.html>

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.9.2017.

Vatilo, M. 2018. Maankäyttö ja rakennuslain kokonaisuudistuksen lähtökohdat.  
Maanmittauspäivät 21.3.2018 [viitattu 10.8.2020]. Saatavissa:  
[http://www.maankaytto.fi/arkisto/mmp/2018/vatilo\\_matti.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mmp/2018/vatilo_matti.pdf)

Ympäristöministeriö, 2003. Ympäristöministeriön opas 10 Maakuntakaavamerkinnot ja -  
määräykset. Helsinki: Oy Edita Ab.

Ympäristöministeriö. 2013. [viitattu 12.7.2018]. Saatavissa: [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto\\_ja\\_kaavoitus/Maankayton\\_suunnittelujarjestelma/Maakuntakaavoitus](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Maakuntakaavoitus)

Ympäristöministeriö, 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013.  
Helsinki: Prima Oy.

Ympäristöministeriö 2018. Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen  
suuntaviivoiksi. [viitattu 10.8.2020]. Saatavissa:  
<https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B221ACCBE-9D43-4424-B74D-BE5BC07FCB46%7D/136705>