

”

VESIYMPÄRISTÖJEN OIKEUDENMUKAINEN KAAVOITUS JA KÄYTTÖ

Puheenvuoroja Ympäristötiedon foorumin tilaisuudesta 11/2016

Ympäristöoikeudenmukaisuus tarkoittaa ympäristöasioihin liittyvää tasa-arvoisuutta ja yhtäläisiä oikeuksia. Ympäristötiedon foorumin, ENJUSTESS-konsortion ja Kuntaliiton 29.11.2016 järjestämässä seminaarissa tarkasteltiin vesiympäristöjä ympäristöoikeudenmukaisuuden kannalta. Tilaisuudessa pohdittiin kokempohjaisen tiedon käyttöä kaavoituksessa ja merialuesuunnittelua uutena suunnittelumuotona.

KOKEMUSTIETO APUNA VESIYMPÄRISTÖJEN SUUNNITTELUSSA

ENJUSTESS-hankkeessa tutkittiin ympäristöoikeudenmukaisuuden toteutumista vesiympäristöjen käytön, saavutettavuuden ja suunnittelun näkökulmista Helsingin seudulla.

Hankkeessa toteutettiin vuonna 2013 laaja kyselytutkimus pääkaupunkiseudun vesiympäristöjen käytöstä ja saavutettavuudesta. Tutkimuksessa selvitettiin, miten rantoja ja vesialueita käytetään. Samalla tutkittiin, miten hyvin vesialueet ovat saavutettavissa eri kulkumuodoilla.

Paikannuksen avulla vastaajat saattoivat merkitä ylös myös kokemuksiaan rantojen käytöstä. Kyselyn yli 27 000 paikannusta tarjoavat arvokasta tietoa suunnittelijoiden käyttöön, ja lisäksi on kehitetty online-suunnittelutyökalu, jolla aineistoa voidaan hyödyntää.

Jokaisen yksittäisen henkilön kokemus ympäristöstään on tärkeä, mutta suunnittelussa ja kaavoituksessa on muodostettava niistä kollektiivinen mielipide. Tässä tieteellisessä muodossa oleva, kokempohjainen tieto voi auttaa. Erilaiset verkkopohjaiset työkalut voivat auttaa tieteellisen tiedon viemisessä kaavoitukseen liittyvään päätöksentekoon.

RAKKAAT JA VÄHEMMÄN RAKKAAT RANNAT

Millaista rantaa kaupunkilaiset rakastavat ja miten rantoja ja vesialueita käytetään? Vesiympäristöt ja rannat ovat usein asukkaiden mielipaikkoja. ENJUSTESS-hankkeen kyselyn mukaan Helsingin kantakaupungin eteläinen niemi Eiranrannasta Kaivopuistoon on pääkaupunkiseudun asukkaiden näkökulmasta selkeästi suosituin ranta-alue, jonne saavutaan koko pääkaupunkiseudun alueelta.

Kaupunkisuunnittelun näkökulmasta kiinnostavaa on myös, mitkä ranta-alueista eivät kyselyn perusteella ole kaupunkilaisten suosiossa, ja miksi näin on. Tutkimuksessa selvisi, että Hietalahti, Hakaniemenranta ja Kauppatori eivät houkuttele asukkaita yhtä paljon, vaikka alueet ovat hyvien joukkoliikenneryhteyksien varrella ja niillä on kulttuurihistoriallista merkitystä vanhoine toriaukioineen ja kauppahalleineen.

On tärkeää löytää syitä siihen, miksi jotkut alueet eivät näyttäydy houkuttelevina asukkaille. Ranta-alueiden suunnittelijat tuntevat alueensa hyvin, ja selkeät aluetyppeihin liittyvät syyt (luonnonalueet, liikennealueet) ovat helposti tunnistettavissa.

Rannan ja saariston käyttöön ja käytettävyyteen liittyy kuitenkin myös monisyisempiä tekijöitä. Saariston käyttö ei saisi olla kiinni siitä, omistaako venettä. Uusien yhteyksien avaaminen saaristoon kattavaa ja helposti käytettävää vesiliikenneverkostoa kehittämällä voisi lisätä saariston käyttöä luontoarvot turvaten, ilman merkittävää rakentamista. Mantereella rantojen käytettävyyttä voidaan parantaa kehittämällä rantareitin yhtenäisyyttä ja sen varren palveluita.

Merialueiden lisäksi asukkaiden tietoisuutta lähellä sijaitsevista pienvesistä ja niiden merkityksestä esimerkiksi luonnon monimuotoisuudelle tulisi lisätä. Näin voitaisiin lisätä pienvesien arvostusta.

Laatikko 1. YMPÄRISTÖ- OIKEUDENMUKAISUUS

Ympäristöoikeudenmukaisuus tarkoittaa ympäristöasioihin liittyvää tasa-arvoisuutta ja yhtäläisiä oikeuksia. Siihen sisältyy:

- Ympäristöhaittojen tai -hyötyjen tasa-arvoinen jakautuminen
- Oikeus osallistua ympäristön käyttöä koskeviin päätöksentekoprosesseihin
- Eri ihmisten ja ryhmien tarpeiden tunnustaminen

MERIALUESUUNNITTELU TULEE!

Merialuesuunnittelu (Marine Spatial Planning, MSP) on uusi, alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä sekä sen mukaisesta kaavoituksesta erillinen suunnittelumuoto, joka on lähtöisin EU:n meripolitiikasta. Suomessa merialuesuunnittelun oikeudelliset suuntaviivat astuivat voimaan vuonna 2016 maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen myötä.

Merialuesuunnittelun tarkoituksena on edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävä kehitystä ja kasvua sekä merialueen luonnonvarojen kestävä käyttöä. Merialuesuunnitelma laaditaan aluevesille ja talousvyöhykkeelle, olemassa olevien suunnittelujärjestelmien rinnalle.

MERIALUESUUNNITTELU VAATII YLIMAAKUNNALLISTA YHTEISTYÖTÄ

Merialuesuunnitelmien laatimisesta vastaavat ne maakuntien liitot, joiden alueeseen kuuluu aluevesiä. Suunnitelmat hyväksytään maakuntavaltuusto(i)ssa. Päätöksenteon ja laadintaprosessien näkökulmasta on huomioitava, että suunnitelmat tulisi laatia ja hyväksyä ylimaakunnallisessa yhteistyössä. Ylimaakunnallinen yhteistyö suunnittelussa ja poliittisessa päätöksenteossa tuo uusia mahdollisuuksia mutta myös haasteita.

Suomen aluevedet käsitellään maakuntakaavoitusprosessien yhteydessä. Suomi poikkeaa tässä suhteessa monista maista, joissa merialueita ei ole kaavoitettu lainkaan. Maakuntakaavoituksen myötä Suomessa on vahvat perinteet vuoropuhelun järjestämisessä, sidosryhmäyhteistyössä sekä vaikutusten arvioinnissa. Kokemukset ja hyvät käytännöt ovat hyväksikäytettävissä merialuesuunnitelmien laadinnassa. On myös mahdollista kytkeä merialuesuunnitelman laadintatyöprosessit luontevasti muuhun aluesuunnittelu- ja aluekehittämistoimintaan. Tällöin voidaan parantaa eri merenkäyttöön ja myös merenhoitoon liittyvien suunnitelmien vaikuttavuutta, hyväksyttävyyttä ja oikeudenmukaisuutta.

MERIALUESUUNNITTELU SOVITTAÄ YHTEEN ERI INTRESSEJÄ

Merialuesuunnittelussa on tarkasteltava eri käyttömuotojen tarpeita ja pyrittävä sovittamaan ne yhteen. Tarkasteltavia käyttömuotoja ovat erityisesti energia-alat, meriliikenne, kalastus ja vesiviljely, matkailu, virkistyskäyttö sekä ympäristön ja luonnon säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen. Merialuesuunnittelussa on kiinnitettävä huomiota merialueen ominaispiirteisiin sekä maan ja meren vuorovaikutukseen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota maanpuolustuksen tarpeisiin.

Laatikko 2. MITEN TAATAAN YMPÄRISTÖ- OIKEUDENMUKAINEN MERI- ALUESUUNNITTELU?

- Merialueesta on käytettävissä riittävästi ajantasaista ja luotettavaa tietoa, esim. meriluonnosta ja luonnonvaroista.
- Tiedonsaanti on riittävällä tasolla mahdollista kaikille, ja tieto- ja paikkatietokannat ovat avoimia.
- Vuoropuhelua järjestetään riittävästi ja osallistumismenetelmät ovat helpot, avoimet ja toimivat (esim. online-työkalujen käyttö).
- Eri sidosryhmien intressit ja tarpeet on tunnistettu.
- Päätöksentekoprosessi on avoin.

MERIALUESUUNNITTELUN TUNNISTETTUJA HAASTEITA

Merialuesuunnittelu auttaa tunnistamaan merialueiden eri käyttötarpeita, mahdollistaa viranomaisten ja muiden sidosryhmien monipuolisen osallistumisen suunnitteluun sekä mahdollistaa ympäristöhyötyjen ja haittojen oikeudenmukaisen jakautumisen. Näistä mahdollisuuksista huolimatta merialuesuunnittelu kohtaa myös haasteita.

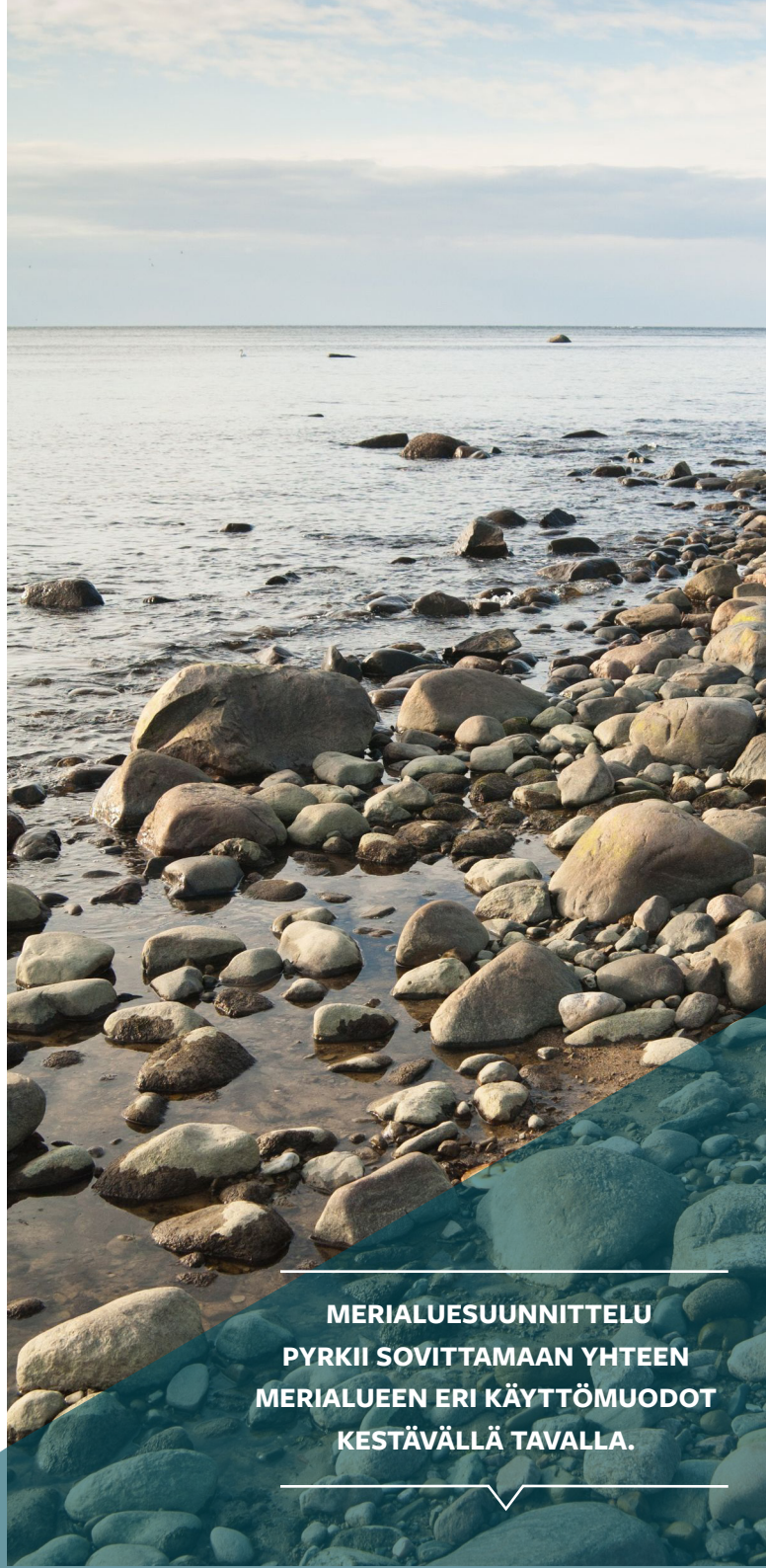
Ensimmäinen haaste on suunnittelujärjestelmien moninaisuus ja osittainen päällekkäisyys. Ministeriöiden harjoittaman sektorikohtaisen suunnittelun lisäksi merialueiden suunnittelu on jakaantunut vesienhoidon suunnitteluun sekä merenhoidonsuunnitteluun. Tämän lisäksi aluevedet kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoitusjärjestelmän piiriin. Haasteita syntyy, kun eri suunnittelujärjestelmien tavoitteet eivät ole täysin yhteneväiset, vastaavat viranomaistahot ovat moninaiset tai suunnitteluprosessit ovat osin maantieteellisesti päällekkäisiä. Nämä epäselvyydet voivat johtaa ympäristöhaittojen- ja hyötyjen epäoikeudenmukaiseen jakautumiseen. Toimijoiden näkökulmasta voi olla epäselvää, mihin suunnitteluprosessiin, ja missä vaiheessa, tulisi osallistua.

Toinen haaste on, että merialuesuunnitelmilla ei ole Suomessa suoria oikeusvaikutuksia tai sitovaa vaikutusta muuhun suunnitteluun tai lupamenettelyihin. Lisäksi merialuesuunnitelmat ovat yleispiirteisiä suunnitelmia. Jää nähtäväksi, miten tämä vaikuttaa suunnitelmien poliittiseen sitoutumiseen ja omistajuuteen ja tätä kautta myös suunnitelmien sisältöön ja vaikuttavuuteen. Merialuesuunnitelmien oikeusvaikutusten puute voi aiheuttaa myös osallistuville sidosryhmätoimijoille turhautumista suunnitteluprosessiin.

Kolmas haaste on paikallistiedon asema suunnitteluprosessissa. Merialuesuunnitelmat ovat maantieteellisesti laajoja yleispiirteisiä suunnitelmia, ja jää epäselväksi, missä määrin yksittäisen alueen asukkailla on tosiasiallisia mahdollisuuksia saada tietoa suunnitteluprosesseista tai äänensä kuuluviin osana suunnittelujärjestelmissä turvattua osallistumisoikeutta.

PAIKALLISTIEDON ASEMA TURVATTAVA

Haasteista huolimatta merialuesuunnittelun maantieteellinen laajuus mahdollistaa eri suunnitelmien koor-



**MERIALUESUUNNITTELU
PYRKII SOVITTAMAAN YHTEEN
MERIALUEEN ERI KÄYTTÖMUODOT
KESTÄVÄLLÄ TAVALLA.**



MERIALUESUUNNITELMILLA
EI OLE SUOMESSA SUORIA
OIKEUSVAIKUTUKSIA, MIKÄ VOI
OLLA HAASTE.

dinoinnin ja yhteensovittamisen eri hallinnon tasoilla. Merialuesuunnittelu voi toimia eri sektorien välisenä keskustelufoorumina. Merialuesuunnittelu voi myös tehdä merialueeseen kohdistuvat käyttötarpeet näkyväksi ja mahdollistaa niiden yhteensovittamisen oikeudenmukaisessa prosessissa. Paikallistiedon asemaan ja suunnitelmien väliseen koordinointiin on suunnittelujärjestelmien hajanaisuuden, monimutkaisuuden ja maantieteellisen laajuuden vuoksi kuitenkin kiinnitettävä korostettua huomiota.

TUTKIMUSTIETO VESIALUEISTA TUKEE PÄÄTÖKSENTEKOA

Tutkimustiedon ja suunnittelun tai päätöksentekoprosessin aikajänteet ovat usein hyvin erilaiset, mikä tuottaa haasteita tutkimustiedon käytölle. Usein tutkimustieto voi

kuitenkin olla suunnittelijan näkökulmasta käyttökelpoista, vaikkei se ole tutkijan mielestä valmista. Uutta tietoa voidaan tuoda mukaan myöhemmin ja tarkistaa oletuksia. Kaavoitus on pitkä ja lakisääteinen prosessi, ja tutkittu tieto täytyy tuoda mukaan oikeaan aikaan ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa prosessia.

Avoimet tietokannat kuten [Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma VELMU](#) ovat hyvin tärkeitä vesialueiden oikeudenmukaisen suunnittelun kannalta.

**PAIKALLISTIEDON
ASEMAAN ON LAAJOISSA
MERIALUESUUNNITELMISSA
KIINNITETTÄVÄ ERITYISESTI
HUOMIOTA.**



SUOSITUKSIA

- Suunnittelussa ja kaavoituksessa muodostetaan kollektiivinen mielipide yksittäisten henkilöiden ympäristökokemuksista. Tässä tieteellisessä muodossa oleva, kokemuspohjainen tieto voi auttaa. Usein sitä ei kuitenkaan ole saatavilla, ja rahoitusta tulisi suunnata tällaiseen tutkimukseen. Myös erilaiset verkkopohjaiset työkalut voivat auttaa tieteellisen tiedon viemisessä kaavoitukseen liittyvään päätöksentekoon.
- Helsingissä uusien yhteyksien avaaminen saaristoon kattavaa ja helposti käytettävää vesiliikenneverkostoa kehittämällä voisi lisätä saariston käyttöä luontoarvot turvaten, ilman merkittävää rakentamista. Yhtenäisempi rantareitti ja paremmat palvelut reitin varrella lisäisivät rantojen käytettävyyttä mantereella.
- Asukkaiden tietoisuutta pienvesistä ja niiden merkityksestä tulisi lisätä. Näin voitaisiin lisätä pienvesien arvostusta.
- Merialuesuunnittelun päätöksentekoprosessin tulisi olla avoin ja sen tulisi turvata kaikkien osapuolien tiedon-saanti, järjestää riittävästi vuoropuhelua sekä tunnistaa eri sidosryhmien intressit ja tarpeet.
- Tutkijoiden tulee muistaa, että tutkimustieto voi olla suunnittelijan näkökulmasta käyttökelpoista, vaikkei se ole tutkijan mielestä valmista. Tarkistuksia tietoon voi tuoda mukaan tarvittaessa myöhemmin.
- VELMUn jatkon turvaamiseen tulee panostaa.

Julkaisu on osa Puheenvuoroja Ympäristötiedon foorumin tilaisuudesta -sarjaa. Ympäristötiedon foorumi edistää ajankohtaisen, tieteellisen ympäristötiedon käyttöä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

WWW.YMPARISTOTIEDONFOORUMI.FI

Julkaisu on koostettu Ympäristötiedon foorumin, ENJUSTESS-konsortion ja Kuntaliiton 29.11.2016 järjestämän seminaarin tutkija- ja asiantuntijapuheenvuorojen ja paneelikeskustelun pohjalta. Tilaisuudessa tutkija-, ja asiantuntijapuheenvuoroja esittivät Laura Höijer (YM), Marketta Kyttä ja Tiina Laatikainen (Aalto), Meri Louekari (Helsingin kaupunki), Frank Hering (Kymenlaakson liitto), Niko Soininen (Itä-Suomen yliopisto) ja Riikka Paloniemi (SYKE). Paneeliin osallistui lisäksi Vesa Yli-Pelkonen (Helsingin yliopisto). Julkaisun on koonnut Kirsi-Marja Lonkila.



YMPÄRISTÖTIEDON
FOORUMI



S Y K E



Aalto-yliopisto



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND