

De riksomfattande målen för områdesanvändningen förnyas

Vid miljöministeriet pågår arbetet på att förnya de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Denna utredning gäller ett förslag till statsrådets beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen, vilket har beretts vid ministeriet. Syftet är att det ska ersätta det beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen som statsrådet utfärdat i november 2000 och reviderat i november 2008.

Målen rättsliga grund och rättsverkan

De riksomfattande målen för områdesanvändningen ingår i det system för planering av områdesanvändningen som avses i markanvändnings- och bygglagen. De har till uppgift att säkerställa att frågor som har riksomfattande betydelse beaktas i landskapens och kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. Målen ger en innehållsmässig grund för ett förutseende och växelverkande myndighetssamarbete vid planläggningen i frågor som är av betydelse nationellt.

Enligt 22 § i markanvändnings- och bygglagen kan målen gälla ärenden som:

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

Målen begränsas i enlighet med tillämpningsområdet för markanvändnings- och bygglagen till ärenden som gäller områdesanvändning och planering av områdesanvändning. I målen behandlas följaktligen inte region-, energi- eller trafikpolitiska frågor och inte heller definieras mål eller lösningar för dessa i målen.

Enligt 24 § i markanvändnings- och bygglagen ska målen beaktas och möjligheterna att uppnå dem främjas i de statliga myndigheternas verksamhet, vid planering på landskapsnivå samt i kommunal planläggning. Målen medför inga nya rättsliga grundläggande krav för planläggningen, utan de preciserar de krav på innehåll i planerna, om vilka föreskrivs i 28, 39 och 54 § i markanvändnings- och bygglagen i ärenden av nationell betydelse.

Föremål för förnyandet är statsrådets beslut från 2000 och revideringen av det från 2008

Föremål för förnyandet är statsrådets beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen från den 30 november 2000 och revideringen av beslutet från år 2008. I det gällande beslutet har målen delats in i sex grupper, vilka är:

- fungerande regionstruktur
- enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön
- kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser
- fungerande förbindelsenätverk och energiförsörjning
- specialfrågor i Helsingforsregionen
- helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer

Beslutet reviderades delvis år 2008 för att det skulle svara mot de nya utmaningarna för områdesanvändningen, särskilt klimatförändringen. I revideringen tog man upp stadsregionernas samhällsstruktur och stävjandet av trafikmängderna, energifrågor gällande områdesanvändningen, anpassningen

till klimatförändringen samt bostadsproduktionen, trafiken och markanvändningen i Helsingforsregionen.

Utvärdering av hur målen fungerar

Enligt utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar (Utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar 2013. Miljön i Finland 1/2014) betraktas de riksomfattande målen för områdesanvändningen som en nödvändig och välfungerande del av systemet för planering av områdesanvändningen. I enlighet med sitt syfte har de styrt områdesanvändningen i en hållbar riktning genom att främja och säkerställa att frågor som har nationell betydelse beaktas vid planläggningen och i de statliga myndigheternas verksamhet. Enligt svaren på företagna enkäter från de olika parterna och i synnerhet landskapsplanläggarna och representanterna för de statliga myndigheterna har målen förbättrat kvaliteten på planerna och inriktat planläggningen på centrala frågor samt gjort planstyrningen klarare.

Målen har i synnerhet påverkat landskapsplanläggningen. Kommunplanläggningen har målen påverkat mera ju större kommun och mera vidsträckt plan det varit frågan om.

Beaktandet och främjandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen i de statliga myndigheternas verksamhet har hela tiden framskridit och myndigheternas verksamhet har i huvudsak varit förenlig med målen. De förvaltningsområden som har betydande egen områdesanvändning och behov gällande den har varit särskilt aktiva och vidsträckta i sin strävan att främja målen. Målen har för sin del aktiverat olika förvaltningsområden att påverka planläggningen genom informationsstyrning och deltagande i planprocesserna. Enligt utvärderingen av hur lagen fungerar bör beaktandet av målen dock fortfarande effektiviseras i de statliga myndigheternas verksamhet.

Enligt utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar är det nödvändigt att bedöma behoven att uppdatera och förnya målen som en helhet och då särskilt uppmärksamma behovet av nationell styrning och hur klara målen är.

Målen förenlighet med grundlagen

Enligt utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar är det, när målen nästa gång revideras, nödvändigt att utvärdera hur väl de stämmer överens med kraven i 80 § i grundlagen. I denna fråga har sakkunniga både från justitieministeriet och högsta förvaltningsdomstolen hörts. De sakkunniga var enhälliga i sin syn på att med tanke på grundlagen rekommenderas det att de riksomfattande målen för områdesanvändning fortsättningsvis utfärdas i form av ett statsrådsbeslut. Målen gäller inte grunderna för individens rättigheter och skyldigheter på ett sådant sätt att om dem ur grundlagsperspektiv borde föreskrivas genom lag eller förordning. Bemyndigandet att utfärda målen har i markanvändnings- och bygglagen definierats med en sådan noggrannhet och exakt avgränsning som grundlagsutskottet har förutsatt.

Behovet att förnya målen och syftet med detta

Under den tid målen har varit i kraft har de utmaningar och krav som riktas mot områdesanvändningen och planläggningen förändrats kraftigt. Därför svarar de nuvarande målen inte mot behoven av riksomfattande styrning av områdesanvändningen.

Enligt regeringsprogrammet för Juha Sipiläs regering tydliggörs styrningsmakten i fråga om de riksomfattande områdesanvändningsmålen för att öka kommunernas makt och ansvar när det gäller markanvändningen. I enlighet med regeringsprogrammet har fastställelseförfarandet för landskapsplanerna och kommunernas gemensamma generalplaner slopats genom en ändring av markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft år 2016. Detta framhäver mer än tidigare vikten av ett förutseende och interaktivt myndighetssamarbete vid planläggningen. De riksomfattande målen för områdesanvändningen ger en innehållsmässig grund för detta samarbete.

Den nuvarande riksdagen har tagit ställning till de riksomfattande målen för områdesanvändningen i sitt svar från december 2015 på den proposition med förslag till ändring av markanvändnings- och bygglagen som gällde slopandet av fastställelseförfarandet för landskapsplaner. I sitt svar betonade riksdagen de riksomfattande områdesanvändningsmålen ställning vid styrningen av områdesanvändningen. Riksdagen konstaterade följande i sitt svar: ”Härefter kommer statens allmänna styrning av områdesanvändningen, rådgivningen och växelverkan att fokusera på aspekter som har riksomfat-

tande betydelse i områdesplaneringen. De här aspekterna berörs i allt väsentligt av statsrådets principbeslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen.”

Riksdagen betonade också i sitt svar landskapens ansvar för att de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas och främjas. Riksdagen framhöll även att samarbete spelar en viktig roll när innehållet i och beaktandet och främjandet av de riksomfattande målen för områdesanvändning utvecklas.

Avsikten med att förnya målen är att svara på områdesanvändningens framtida utmaningar och främja verkställigheten av internationella avtal i Finland. I enlighet med utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar och Juha Sipiläs regeringsprogram förnyas de riksomfattande målen för områdesanvändningen genom att de begränsas till att gälla de mest centrala nationella aspekterna. Samtidigt uppmärksammas det att måluppställningen ska förtydligas.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget till statsrådsbeslut har delats in i sju kapitel.

I kapitel 1 granskas områdesanvändningens nationella framtida behov, som det är viktigt att tillgoda för att en god livsmiljö och en hållbar utveckling ska kunna främjas i hela landet. De viktigaste behoven anknyter till klimatförändringen, naturens mångfald och kulturmiljön, förnyelsen av näringarna samt urbaniseringen.

I kapitel 2 beskrivs målens rättsliga och andra utgångspunkter. I kapitlet tas i överensstämmelse med 22 § i markanvändnings- och bygglagen upp de ärenden som målen kan gälla. Som andra faktorer som påverkar uppställandet av mål har skildrats målens betydelse vid verkställandet av internationella förpliktelser och avtal samt landskapsreformens konsekvenser.

Kapitel 3 innehåller de föreslagna riksomfattande målen för områdesanvändningen med motiveringar. Målen har delats in i fem teman enligt följande:

- 1) Fungerande samhällen och hållbara färdvägar
- 2) Ett effektivt trafiksystem
- 3) En sund och trygg livsmiljö
- 4) En livskraftig natur- och kulturmiljö samt naturtillgångar
- 5) En energiförsörjning med förmåga att vara förnybar

I kapitel 4 beskrivs målens centrala konsekvenser utgående från en konsekvensbedömning som Finlands miljöcentral har gjort i enlighet med lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program.

I kapitel 5 skildras målens rättsverkan på det sätt som föreskrivs om detta i 24 § i markanvändnings- och bygglagen.

I kapitel 6 beskrivs statsrådsbeslutets ikraftträdande och verkställighet. I kapitlet beskrivs också uppföljningen av beslutets verkställighet och uppdateringsbehov.

I kapitel 7 konstateras möjligheten att överklaga statsrådets beslut.

Beredningen av målen

Miljöministeriet har berett målen på det sätt som förutsätts i markanvändnings- och bygglagen och i lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program. I beredningen har särskild uppmärksamhet ägnats åt beredningen har varit öppen samt att samarbete och interaktion har bedrivits med viktiga intressentgrupper.

Miljöministeriet arrangerade i februari 2016 för intressentgrupperna ett startevenemang för arbetet på att förnya målen. Vid evenemanget fick intressentgrupperna ge sin syn på behoven av och målen gällande förnyandet. Miljöministeriet reserverade också för intressentgrupperna och allmänheten en möjlighet att skriftligen föra fram synpunkter på behovet av och riktlinjerna för förnyandet.

Miljöministeriet tillsatte den 17 mars 2016 en arbetsgrupp för att styra förnyandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. I arbetsgruppen fanns representanter för ministerierna, landskapsförbunden, närings-, trafik- och miljöcentralerna och Finlands Kommunförbund. Ordförande för arbetsgruppen var riksdagens vice talman Mauri Pekkarinen och från den 9 augusti 2017 riksdagsledamot Timo Korhonen. Arbetsgruppens mandatid gick ut den 15 april 2017, då ett utkast till statsrådsbeslut blev klart.

Arbetsgruppen som styrte beredningsarbetet fastställde följande principer för förnyandet av målen:

- Målen ska till innehållet stå i samklang med 22 § i markanvändnings- och bygglagen; de ska vara av nationell betydelse och ha en klar dimension i fråga om områdesanvändningen
- Det allmänna syftet i 1 § och målen för områdesplaneringen i 5 § i markanvändnings- och bygglagen beaktas
- Målen gäller genuint nationella frågor, varvid de lokala lösningarna i fråga om markanvändningen får det spelrum de behöver
- Målen överlappar inte speciallagstiftningen
- Målen innehåller inte konkreta infrastrukturprojekt
- Målen är så exakta, entydiga och konsekventa sinsemellan som möjligt
- Målen binds inte vid vissa planeringsnivåer eller myndigheter
- Målen delas inte upp i allmänna och särskilda mål
- I målen namnges inte särskilt vissa administrativa områden eller naturgeografiska områdesenheter
- Hur målen nås och vilken genomslagskraft de har kan bevakas

Som bakgrund till förnyandet av målen utarbetades en granskning av de centrala fenomen och framtida utmaningar som påverkar områdesanvändningen. Utifrån den bearbetades preliminära målämnen, som utvärderades vid ett seminarium för intressentgrupperna och i en omfattande webropolenkät. Den respons och de synpunkter som erhöles utnyttjades när målämnena bearbetades till målutkast.

Parallellt med beredningen genomfördes på åtgärd av Finlands miljöcentral ett bedömningsförfarande i enlighet med lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program. Bedömningen har utnyttjats vid beredningen av målen. De centrala konsekvenserna presenteras i förslaget till statsrådsbeslut.

Ett utkast till statsrådsbeslut var på remiss 8 maj – 30 juni 2017, och före det ordnades ett presentationsmöte för intressentgrupperna. Nästan 100 remissyttranden om utkastet lämnades in. I remissyttrandena ansågs att de riksomfattande målen för områdesanvändning var en viktig och nödvändig del av systemet för områdesplanering. Det ansågs att målen behövde förnyas framför allt för att förändringarna i verksamhetsomgivningen skulle kunna bemötas. Utkastet ansågs välgjort, eftersom man i det hade fokuserat på sådana frågor som nationellt var av större betydelse. De föreslagna målen ansågs huvudsakligen vara aktuella, motiverade och gå i rätt riktning. Måluppställningen ansågs också ha blivit klarare på så sätt att antalet mål hade minskat, indelningen i allmänna och särskilda mål hade slopats och överlappningen med annan lagstiftning hade uppmärksammas. Det att måluppställningen var så allmänt hållen var det som mest delade åsikterna. De allmänt hållna och på flera ställen riktgivande målen upplevdes ge flexibilitet att beakta olika förhållanden i landet och det allmänna i målen ansågs lämpa sig för karaktären hos de riksomfattande målen för områdesanvändningen, eftersom de är ett förutseende och interaktivt instrument för myndighetssamarbetet. Å andra sidan upplevdes det i en del remissyttranden att det att målen var så allmänt hållna försvagade deras förpliktande verkan och genomslagskraft. Vidare anfördes det att det fanns behov att komplettera och precisera målens innehåll.

Utifrån remissresponsen justerade miljöministeriet beslutsutkastet på så sätt att en enhetligare samhällsstruktur i de stora stadsregionerna och ekologiska förbindelser som tryggar naturens mångfald lades till målen samt att förutsättningarna att utveckla den samiska kulturen och de traditionella näringarna ska uppmärksammas. Också andra preciseringar gjordes i beslutsutkastet.