

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen

Ympäristöministeriössä on vireillä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen. Selvitys koskee ministeriössä valmisteltua ehdotusta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaksi valtioneuvoston päätökseksi. Sen on tarkoitus korvata valtioneuvoston marraskuussa 2000 tekemä ja marraskuussa 2008 tarkistama päätös valtakunnallisiksi alueidenkäyttötavoitteiksi.

Tavoitteiden oikeusperusta ja oikeusvaikutukset

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Niiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteet antavat sisältöperustaa kaavoituksen ennakoinnille ja vuorovaikutteiselle viranomaisyhteistyölle valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaan tavoitteet voivat koskea asioita, joilla on:

- aluerakenteen, alueidenkäytön tai liikenne- ja energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys;
- merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai
- valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyyteen, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen.

Tavoitteet rajautuvat maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalan mukaisesti asioihin, jotka koskevat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua. Tavoitteissa ei näin ollen käsitellä mm. alue-, energia- tai liikennepoliittisia kysymyksiä eikä määritellä niitä koskevia tavoitteita tai ratkaisuja.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan tavoitteet tulee ottaa huomioon ja niiden toteuttamista tulee edistää valtion viranomaisten toiminnassa, maakunnan suunnittelussa sekä kuntien kaavoituksessa. Tavoitteet eivät tuo kaavoitukseen uusia oikeudellisia perusvaatimuksia, vaan ne täsmentävät maankäyttö- ja rakennuslain 28, 39 ja 54 §:ssä säädettyjä kaavojen sisältövaatimuksia merkityksellään valtakunnallisissa asioissa.

Uudistamisen kohteena valtioneuvoston päätös 2000 ja sen tarkistus 2008

Uudistamisen kohteena on valtioneuvoston 30.11.2000 tekemä päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja sen tarkistus vuodelta 2008. Voimassa olevassa päätöksessä tavoitteet on jaettu kuuteen ryhmään, jotka ovat:

- toimiva aluerakenne
- eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
- kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
- toimivat yhteysverkot ja energiahuolto
- Helsingin seudun erityiskysymykset
- luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet

Päätöstä tarkistettiin osittain vuonna 2008 alueidenkäyttöön kohdistuneisiin uusiin haasteisiin, erityisesti ilmastonmuutokseen vastaamiseksi. Tarkistuksessa oli esillä kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja liikennemäärien hillintä, alueidenkäytön energiakysymykset, ilmastonmuutokseen sopeutuminen sekä Helsingin seudun asuntotuotanto, liikenne ja maankäyttö.

Tavoitteiden toimivuuden arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014) mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koetaan tarpeellisenä ja toimivana osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Tehtävänsä mukaisesti ne ovat ohjanneet alueidenkäyttöä kestäväan suuntaan edistämällä ja varmistamalla valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottamista kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Kyselytutkimusten mukaan eri tahojen ja varsinkin maakuntakaavoittajien ja valtion viranomais tahojen edustajien vastausten mukaan tavoitteet ovat parantaneet kaavojen laatua ja suunnanneet kaavoitusta keskeisiin asioihin sekä selkeyttäneet kaavaohjausta.

Tavoitteet ovat vaikuttaneet erityisesti maakuntakaavoitukseen. Kuntakaavoitukseen tavoitteet ovat vaikuttaneet sitä enemmän, mitä suuremmasta kunnasta ja laaja-alaisemmasta kaavasta on ollut kyse.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen valtion viranomaisten toiminnassa on edennyt koko ajan ja niiden toiminta on ollut pääosin hyvin linjassa tavoitteiden kanssa. Erityisen aktiivisesti ja laaja-alaisesti tavoitteita ovat pyrkineet edistämään ne hallinnonalat, joilla on merkittävää omaa alueidenkäyttöä ja alueidenkäyttötarpeita. Tavoitteet ovat osaltaan aktivoineet eri hallinnonaloja vaikuttamaan kaavoitukseen informaatio-ohjauksella ja osallistumisella kaavaprosesseihin. Toimivuusarvioinnin mukaan tavoitteiden huomioon ottamista tulisi kuitenkin edelleen tehostaa valtion viranomaisten toiminnassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin mukaan tavoitteiden ajantasaisuutta ja uudistamistarpeita on tarpeen arvioida kokonaisuutena kiinnittäen erityistä huomiota valtakunnallisen ohjauksen tarpeeseen ja tavoitteiden selkeyteen.

Tavoitteiden perustuslainmukaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin mukaan tavoitteita seuraavan kerran uudistettaessa on niiden säädösperustaa tarpeen arvioida perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaisesti. Asiassa on kuultu sekä oikeusministeriön että korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijoita. Asiantuntijat päätyivät yksimielisesti siihen näkemykseen, että perustuslain kannalta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet suositellaan annettavaksi edelleen valtioneuvoston päätöksenä. Tavoitteet eivät koske yksilön oikeuksien ja velvollisuuden perusteita sillä tavoin, että ne olisi sen vuoksi perustuslain näkökulmasta säädettävä lailla tai asetuksella. Valtuus tavoitteiden antamiselle on maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty sellaisella täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella, jota perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Tavoitteiden uudistamisen tarve ja tarkoitus

Tavoitteiden voimassaolon aikana alueidenkäyttöön ja kaavoitukseen kohdistuvat haasteet ja vaatimukset ovat muuttuneet voimakkaasti. Tästä syystä nykyiset tavoitteet eivät vastaa alueidenkäytön valtakunnallisen ohjauksen tarpeisiin.

Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaltaa selvennetään kuntien maankäyttövallan ja -vastuun lisäämiseksi. Hallitusohjelman mukaisesti maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistamisesta on luovuttu vuonna 2016 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella. Tämä painottaa entisestään kaavoituksen ennakoivaa ja vuorovaikutteista viranomaisyhteistyötä, jolle valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet antavat sisältöperustaa.

Nykyinen eduskunta on ottanut kantaa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin joulukuussa 2015 antamassaan vastauksessa maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn lopettamista koskevaan maankäyttö- ja rakennuslain muutosesitykseen. Eduskunta korosti vastauksessaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaa alueidenkäytön ohjauksessa. Eduskunta totesi vastauksessaan seuraavaa: ”Jatkossa valtion yleinen alueidenkäytön ohjaus, neuvonta ja vuorovaikutus keskittyvät aluei-

denkäytön suunnittelussa valtakunnallisesti merkittäviin näkökohtiin. Näitä näkökohtia koskee keskeisesti valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.”

Eduskunta painotti vastauksessaan myös maakuntien vastuuta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisessa ja edistämisessä. Eduskunta korosti myös, että yhteistyön rooli on keskeinen kehitettäessä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöä, huomioon ottamista ja edistämistä.

Tavoitteiden uudistamisen tarkoituksena on vastata alueidenkäytön tulevaisuuden haasteisiin ja edistää kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa. Maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanon ja Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita uudistetaan siten, että ne koskevat nykyistä rajatumminkin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia. Samalla kiinnitetään huomiota tavoitteiston selkeyttämiseen.

Ehdotuksen keskeinen sisältö

Ehdotus valtioneuvoston päätökseksi on jaettu seitsemään lukuun.

Luvussa 1 tarkastellaan alueidenkäytön valtakunnallisia tulevaisuuden tarpeita, joihin vastaaminen on tärkeää hyvän elinympäristön ja kestävä kehityksen edistämiseksi koko maassa. Keskeisimmät tarpeet liittyvät ilmastomuutokseen, luonnon monimuotoisuuteen ja kulttuuriympäristöön, elinkeinojen uudistamiseen sekä kaupungistumiseen.

Luvussa 2 kuvataan tavoitteiden oikeudelliset ja muut lähtökohdat. Luvussa tuodaan esille maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaisesti ne asiat, joista tavoitteita voidaan antaa. Muina tavoitteiden asettamiseen vaikuttavina tekijöinä on kuvattu tavoitteiden merkitys kansainvälisten velvoitteiden ja sopimusten täytäntöönpanossa sekä maakuntaudistuksen vaikutukset.

Luku 3 sisältää ehdotetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet perusteluineen. Tavoitteet on jaettu viiteen teemaan seuraavasti:

- 1) Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen
- 2) Tehokas liikennejärjestelmä
- 3) Terveellinen ja turvallinen elinympäristö
- 4) Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat
- 5) Uusiutumiskykyinen energiahuolto

Luvussa 4 kuvataan tavoitteiden keskeiset vaikutukset perustuen Suomen ympäristökeskuksen tekemään ympäristöarviointiin, joka on tehty viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointia koskevan lain mukaisesti.

Luvussa 5 kuvataan tavoitteiden oikeusvaikutukset siten kuin niistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:ssä.

Luvussa 6 kuvataan valtioneuvoston päätöksen voimaantulo ja toimeenpano. Luvussa kuvataan myös päätöksen toimeenpanon ja ajantasaisuuden seuranta.

Luvussa 7 todetaan muutoksenhaku valtioneuvoston päätökseen.

Tavoitteiden valmistelu

Ympäristöministeriö on valmistellut tavoitteet siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa ja laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista edellytetään. Valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota valmistelun avoimuuteen sekä yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen keskeisten sidosryhmien kanssa.

Ympäristöministeriö järjesti sidosryhmille tavoitteiden uudistamisen käynnistystilaisuuden helmikuussa 2016. Tilaisuudessa kuultiin sidosryhmien näkemyksiä uudistamisen tarpeista ja tavoitteista. Ympäristöministeriö varasi sidosryhmille ja yleisölle mahdollisuuden esittää myös kirjallisesti näkemyksiä uudistamisen tarpeesta ja suuntaviivoista.

Ympäristöministeriö asetti 17.3.2016 yhteistyöryhmän ohjaamaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamista. Yhteistyöryhmässä olivat edustettuina ministeriöt, maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Suomen Kuntaliitto. Yhteistyöryhmän puheenjohtajana toimi eduskunnan varapuhemies Mauri Pekkarinen ja 9.8.2017 lukien kansanedustaja Timo Korhonen. Yhteistyöryhmän määräaika päättyi 15.4.2017, jolloin valmistui luonnos valtioneuvoston päätökseksi.

Uudistuksen valmistelua ohjannut yhteistyöryhmä määritteli tavoitteiden uudistamiselle seuraavat periaatteet:

- Tavoitteet ovat sisällöltään maankäyttö- ja rakennuslain 22 § mukaisia; valtakunnallinen merkittävyys ja selkeä alueidenkäytön ulottuvuus
- Otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n yleiset tavoitteet ja 5 §:n alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet
- Tavoitteet koskevat aidosti valtakunnallisia asioita, jolloin paikallisille maankäyttöratkaisuille jää tarvittavaa liikkumatilaa
- Tavoitteet eivät ole päällekkäisiä erityislainsäädännön kanssa
- Tavoitteet eivät sisällä konkreettisia infrastruktuurihankkeita
- Tavoitteet ovat mahdollisimman täsmällisiä, yksiselitteisiä ja keskenään johdonmukaisia
- Tavoitteita ei sidota tiettyihin suunnittelutasoihin tai viranomaisiin
- Tavoitteita ei jaeta yleis- ja erityistavoitteisiin
- Tavoitteissa ei nimetä erikseen tiettyjä hallinnollisia alueita tai luonnonmaantieteellisiä aluekokonaisuuksia
- Tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta voidaan seurata

Tavoitteiden uudistamisen taustaksi laadittiin tarkastelu alueidenkäyttöön vaikuttavista keskeisistä ilmiöistä ja tulevaisuuden haasteista. Sen pohjalta työstettiin alustavat tavoiteaihiot, joita arvioitiin sidosryhmäseminaarissa ja laajalla webropol -kyselyllä. Saatua palautetta ja näkemyksiä hyödynnettiin tavoiteaihioiden työstämisessä tavoiteluonnoksiksi.

Valmistelun rinnalla toteutettiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukainen arviointimenettely Suomen ympäristökeskuksen toimesta. Arviointia on hyödynnetty tavoitteiden valmistelun aikana. Keskeiset vaikutukset on esitetty valtioneuvoston päätösehdotuksessa.

Valtioneuvoston päätöksen luonnos oli lausunnoilla 8.5.–30.6.2017, mitä edelsi sidosryhmille järjestetty esittelytilaisuus. Luonnoksesta annettiin lähes 100 lausuntoa. Lausunnoissa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita pidettiin tärkeänä ja tarpeellisena osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Uudistaminen nähtiin tarpeellisena etenkin toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseksi. Luonnosta pidettiin onnistuneena, koska siinä oli hyvin keskitytty valtakunnallisesti merkittävimpiin asioihin. Esitettyjä tavoitteita pidettiin pääosin ajankohtaisina, perusteltuina ja oikeansuuntaisina. Tavoitteiston katsottiin myös selkiytyneen siltä osin kuin tavoitteiden määrä oli vähentynyt, yleis- ja erityistavoitejaosta oli luovuttu ja päällekkäisyyksiin muun lainsäädännön kanssa oli kiinnitetty huomiota. Tavoitteiston yleispiirteisyys jakoi eniten mielipiteitä. Yleispiirteisten ja monin paikoin suuntaa osoittavien tavoitteiden koettiin antavan joustavuutta huomioida maan erilaiset olosuhteet ja yleispiirteisyyden katsottiin sopivan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden luonteeseen ennakkoivan ja vuorovaikutteisen viranomaisyhteistyön välineenä. Toisaalta joissakin lausunnoissa yleispiirteisyyden koettiin kuitenkin heikentävän tavoitteiden velvoittavuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi tavoitteiden sisältöön esitettiin täydentämis- ja täsmentämistarpeita.

Lausuntopalautteen pohjalta ympäristöministeriö tarkisti päätösluonnosta siten, että suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheys ja luonnon monimuotoisuutta turvaavat ekologiset yhteydet lisättiin tavoitteisiin sekä saamelaiskulttuurin ja perinteisten elinkeinojen kehittämisedellytyksiin kiinnitetään huomiota. Päätösluonnokseen tehtiin myös muita täsmennyksiä.

LIITE

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, ehdotus 20.10.2017.