

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2008 vp

Ministeriön selvitys valtakunnallisten alueiden- käyttötavoitteiden tarkistamisesta

Ympäristöministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ympäristövaliokunta on 17 päivänä maaliskuuta 2008 pyytänyt ympäristöministeriöltä selvitystä ehdotuksesta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamiseksi.

Ympäristöministeriö on 27 päivänä maaliskuuta 2008 antanut selvityksen valiokunnalle ja 29 päivänä huhtikuuta 2008 vastineen valiokuntakuulemisissa esitettyjen lausuntojen johdosta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- asuntonministeri Jan Vapaavuori ja aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski, ympäristöministeriö
- maanmittausneuvos Raimo Vajavaara ja lakimies Pekka Kemppainen, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Kaisa-Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö

- lainsäädäntöneuvos Tuula Manelius ja ylitarastaja Aimo Aalto, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Irmeli Wahlgren, VTT
- kaupunginjohtaja Jussi Pajunen, Helsingin kaupunki
- kaavoituspäällikkö Oskari Orenius, Itä-Uudenmaan liitto
- suunnittelujohtaja Tuomo Palokangas, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- johtaja Riitta Murto-Laitinen, Uudenmaan liitto
- lakimies Ulla Hurmeranta, Suomen Kuntaliitto
- luonnonsuojelusihteeri Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin käsitellyt asiaa omalla asiana YMO 4/2008 vp.

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN SELVITYS

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden tarkistamisen valmistelu

Ympäristöministeriön selvitys koskee ministeriössä valmisteltua ehdotusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamiseksi. Tarkistuksen kohteena on valtioneuvoston

30.11.2000 tekemä päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Niiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakun-

tien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteiden keskeisenä tarkoituksena on toimia kaavoituksen ennakko-ohjauksen välineenä valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä.

Valtioneuvosto antoi ennen vuonna 2000 tehtyä päätöstään eduskunnalle selonteon valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Eduskunta totesi kirjelmässään (EK 23/2000 vp — VNS 2/2000 vp) valtioneuvostolle, että selonteon sisältämä ehdotus tavoitteiksi oli lähtökohdiltaan ja päälinjauksiltaan perusteltu. Eduskunta piti tärkeänä, että valtioneuvosto hyväksyisi tavoitteet, jotta uuden lain tarkoittama suunnittelujärjestelmä saataisiin tasapainoiseksi kokonaisuudeksi. Eduskunta painotti tavoitteiden toimituuden seurantaa, koska tavoitteet olivat uusi väline alueidenkäytön ohjauksessa. Eduskunnan mielestä tavoitteiden tarkistamistarvetta tulisi arvioida ajantasaisuuden lisäksi myös soveltamisessa mahdollisesti havaittujen ongelmien perusteella. Eduskunta esitti, että tarkistukset tulisi tuoda aina eduskunnan käsiteltäviksi. Valtioneuvoston päätöksessä edellytetään, että ympäristöministeriön on huolehdittava päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi. Tarkistustarpeita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota alueidenkäytöllistä varautumista edellyttävien hankkeiden ajantasaisuuteen, ajantasaisuuteen muilta osin sekä tavoitteiden soveltamiseen ja siinä ilmeneviin mahdollisiin ongelmiin.

Valtioneuvoston vuonna 2000 päättämien tavoitteiden voimassaolon aikana ovat alueidenkäyttöön ja kaavoitukseen kohdistuvat haasteet ja vaatimukset muuttuneet voimakkaasti. Tästä syystä nykyiset tavoitteet eivät kaikilta osin vastaa riittävän tehokkaasti alueidenkäytön valtakunnallisen ohjauksen tarpeisiin. Tavoitteiden tarkistamisen keskeisimmät elementit ovat ilmastonmuutos ja Helsingin seudun maankäytön haasteet.

Keskeiset tarkistusehdotukset

Ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen

— Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi yhdyskuntarakenteen eheyttämistä tukevia tavoitteita on täsmennetty ja niiden velvoittavuutta lisätty. Erityisesti on painotettu kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tarvetta.

— Tavoitteisiin on lisätty velvoite vähentää henkilöautoliikenteen tarvetta. Lisäksi on tehty joukkoliikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn edellyksiä parantavia täsmennyksiä.

— Tavoitteita on täsmennetty uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksien edistämiseksi. Lisäksi tavoitteisiin on lisätty kaukolämmön ja jäteperäisen polttoaineen käyttöä edistäviä täsmennyksiä.

— Tavoitteisiin on lisätty velvoite edistää energian säästämistä alueidenkäytössä.

— Tavoitteisiin on lisätty edellytysten luominen ilmastonmuutokseen sopeutumisellemme, erityisesti merenpinnan noususta sekä rankkasateista aiheutuviin tulviin varautumiseksi.

Helsingin seudun tavoitteet

— Yleistavoitteeksi on määritelty seudun kehittäminen joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvaksi yhdyskuntarakenteeltaan eheytyväksi metropolialueeksi.

— Tavoitteisiin on lisätty velvoite varmistaa asutontonttimaan riittävyys.

— Alueidenkäytön suunnittelussa edellytetään, että rakentaminen tulee sijoittaa ensisijaisesti joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Lisäksi edellytetään ehkäistävän olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajarakentamista.

— Alueidenkäytön mitoitus ja rakentamisen ajoitus on kytkettävä kaavoituksessa joukkoliikenteen toteuttamiseen.

— Tavoitteisiin on lisätty velvoite laatia seudulle yhteinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.

— Alueidenkäytössä on varauduttava metroverkoston laajentamiseen länteen ja itään ja muuhunkin raideliikenteen laajentamiseen yh-

dyskuntarakentamisen ja asuntotuotannon niin edellyttäessä.

Muita keskeisiä tarkistuksia

— Tavoitteisiin on lisätty aluerakenteen kehittäminen monikeskuksisena ja hyviin liikenneyhteyksiin perustuvana kokonaisuutena.

— Yhteysverkostoja koskevia tavoitteita on tarkistettu erityisesti liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteen sovittamiseksi ja ympäristöystävällisten liikennemuotojen edellytysten parantamiseksi.

— Alueidenkäytöllistä varautumista koskevat infrastruktuurihankkeet on ajantasaistettu poistamalla jo toteutuneet hankkeet. Lisäyksenä on varautuminen uusiin rautatieyhteyksiin Helsingistä Turun ja Pietarin suuntiin.

— Tavoitteisiin on lisätty velvoite osoittaa alueidenkäytön suunnittelussa sijaintipaikka Helsingin seudun lentokentälle tätä koskeviin selvityksiin ja vaikutusarviointeihin perustuen.

— Tavoitteisiin on lisätty velvoite ehkäistä ja vähentää tärinää ja ilman epäpuhtauksista aiheutuvia haittoja.

— Tavoitteisiin on lisätty hiljaisten alueiden säilymisen edistäminen.

— Tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet on osoitettava maakuntakaavoituksessa koko maassa nykyisen tavoitteen koskiessa vain rannikko- ja tunturialueita.

— Turpeenoton suunnittelua koskevaa tavoitetta on täsmennetty siten, että maakuntakaavoituksessa turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan voimakkaasti muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaan tavoitteet voivat koskea asioita, joilla on aluerakenteen, alueidenkäytön tai liikenne- ja energia-verkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys, merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön, valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyys, 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 taloudellisia ratkaisuja. Tavoitteilla voidaan esimerkiksi varautua valtakunnallisesti merkittäviin liikenne- ja energiahankkeisiin niiden alueidenkäytöllisten tarpeiden kannalta, mutta ei muutoin muodosteta kantaa hankkeiden toteuttamiseen.

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 merkitykseltään valtakunnallisissa asioissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Alueidenkäyttötavoitteiden tarkistaminen ajankohtaista

Valiokunta pitää ehdotusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamiseksi pe-

rusteltuna ja oikeansuuntaisena ja katsoo, että ehdotus muodostaa hyvän pohjan valtioneuvoston päätökselle.

Alueidenkäyttötavoitteiden tarkistaminen on tärkeää ja ajankohtaista. Valtioneuvosto hyväksyi voimassaolevat alueidenkäyttötavoitteet vuonna 2000, mutta jo tänä suhteellisen lyhyenä

tavoitteiden voimassaolon aikana ovat alueidenkäyttöön ja kaavoitukseen kohdistuvat haasteet ja vaatimukset muuttuneet voimakkaasti. Erityisesti ilmastomuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen haasteet edellyttävät nykyistä tehokkaampaa valtakunnallista alueidenkäytön ohjausta. Muita keskeisiä lähtökohtia tarkistustyössä ovat energian säästäminen ja uusiutuvien luonnonvarojen hyödyntäminen sekä liikenteen runkoverkkoja ja suuria infrastruktuurihankkeita koskevat linjaukset.

Alueidenkäytössä on etsittävä ratkaisuja, joilla pystytään hillitsemään ilmastomuutosta ja vastaamaan kiristyneisiin kansainvälisiin päästövähennysvelvoitteisiin ja tavoitteisiin uusiutuvien energialähteiden osuuden nostamiseksi. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen on saatava pysähtymään ja löydettävä keinoja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Viidennes kasvihuonekaasupäästöistä on peräisin liikenteestä, jonka määrään yhdyskuntarakenne vaikuttaa ratkaisevasti. Hajautunut yhdyskuntarakenne lisää henkilöautoliikennettä ja heikentää joukkoliikenteen toimintamahdollisuuksia ja näiden myötä lisää kasvihuonekaasupäästöjä.

Valiokunta katsoo, että tarkistukset voivat osaltaan vaikuttaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen. Ilmastopolitiikan keskeisistä ratkaisuista päätetään pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastategiassa, jonka eduskunta saa käsiteltäväkseen syksyllä 2008. Strategian lähtökoh- tana ovat EU:n ilmasto- ja energiapakettiin pe- rustuvat tavoitteet uusiutuvan energian osuuden nostamiseksi 38 prosenttiin yleensä ja 10 pro- senttiin liikenteessä. Suomen tulee komission ehdotuksen mukaan vähentää kasvihuonekaasu- päästöjä 16 prosenttia päästökauppajärjestel- mään kuulumattomilla sektoreilla vuoteen 2020 mennessä vuoden 2005 kasvihuonekaasujen päästöjä. Tavoite tiukentuu tästä, jos kat- tava kansainvälinen sopimusjärjestely Kioton pöytäkirjan jatkoksi saadaan syntymään. Vuo- teen 2050 ulottuvalla ajanjaksolla on valmistau- duttava kasvihuonekaasujen vähentämiseen jopa 60—80 prosentilla. Tavoitteet edistävät toteu- tuessaan välttämättömiä ilmastomuutoksen hil-

litsemiseen tähtääviä toimia ei-päästökauppa- sektorilla eli tukevat yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja siten hillitsevät henkilöautoli- kenteen kasvua sekä tukevat joukkoliikennettä, pyöräilyä ja kävelyä. Tarkistukset edistävät myös energian säästöä ja uusiutuvien energia- lähteiden hyödyntämistä sekä ilmastomuutok- sen aiheuttamiin sään ääri-ilmiöihin ja tulvaris- keihin sopeutumista.

Ilmastomuutoksen ohella tarkistukset koh- distuvat keskeisesti Helsingin seudun erityista- voitteisiin. Helsingin seudun alueidenkäytön ratkaisuilla on olennainen merkitys koko maan kehitykselle, kun lähes neljännes väestöstä asuu seudulla. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on ollut hyvin voimakasta, koska asumisen korkea hintataso on ajanut väljempää asumista haluavia yhä kauemmas työpaikoista ja palveluista. Haas- teena onkin ihmisten asumistarpeiden ja -toivei- den huomioon ottaminen sekä asumisympäris- tön viihtyisyyden ja toimivuuden parantaminen samanaikaisesti yhdyskuntarakenteen tiivistä- misen ja liikennejärjestelmien kehittämisen kanssa.

Alueidenkäyttötavoitteiden asema ja vaikutta- vuus

Valtioneuvosto hyväksyi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet päätöksellään marras- kuussa vuonna 2000. Ympäristöhallinnon käsi- tyksen mukaan tavoitteet ovat pääosin toimineet laissa tarkoitettulla tavalla ja osoittautuneet tar- peelliseksi alueidenkäytön ohjauksen välineek- si. Yleinen näkemys on, että tavoitteet ovat vai- kuttaneet erityisesti maakuntakaavoitukseen. Kuntakaavoitukseen tavoitteet ovat vaikutta- neet sitä enemmän, mitä suuremmasta kunnasta ja laaja-alaisemmasta kaavasta on ollut kyse. Ta- voitteiden vaikuttavuutta kaavaratkaisujen sisäl- töön ei kuitenkaan ole valtakunnallisesti selvi- tetty. Ensisijaisesti vastuu tavoitteiden huo- mioon ottamisesta ja niiden toteuttamisen edis- tämisestä kaavoituksessa on kunnilla ja maakun- tien liitoilla. Myös kaavoituksen ohjauksesta vastaavalla valtion ympäristöhallinnolla on kes- keinen rooli tavoitteiden vaikuttavuuden edistä- misessä.

Valiokunta on pohtinut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutuksen riittävyttä. Erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemisen haaste edellyttää kasvihuonekaasupäästöjen taittamista ja kääntämistä laskuun verrattain nopeasti. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen jatkuu kuitenkin voimakkaana erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla, mikä lisää liikennesuoritteiden määrää. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat olla yksi tärkeä keino kestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen edistämiseksi. Niiden vaikuttavuutta on kuitenkin parannettava yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen kääntämiseksi.

Tavoitteiden vaikuttavuutta esitetään tehostettavaksi täsmentämällä tavoitteiden muotoiluja ja lisäämällä niiden velvoittavuutta. Lähtökohtana on alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutusten säilyttäminen nykyisellään. Siten tavoitteet konkretisoivat laissa olevia kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta, mutta eivät muuta kaavoituksen oikeudellisia perusvaatimuksia.

Valiokunta tukee alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamista esitetyllä tavalla siten, että niiden vaikuttavuutta pyritään parantamaan. Koska tavoitteet ovat sanallisia, voidaan niiden muotoilulla vaikuttaa tavoitteiden ohjausvaikutuksen voimakkuuteen. Tavoitteet on mahdollista muotoilla hyvinkin ehdottomiksi (on varmistettava tietyn tavoitteen saavuttaminen) tai joustaviksi (on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon). Myös tavoitteiden jako yleistavoitteisiin ja erityistavoitteisiin vaikuttaa niiden ohjausvaikutuksen konkreettisuuteen. Yleistavoitteita sovelletaan maakuntakaavoihin ja muuhun maakunnan suunnitteluun, yleiskaavoihin ja valtion viranomaisten toimintaan, mutta ei asemakaavoihin. Erityistavoitteita sovelletaan kaikkeen kaavoitukseen, ellei tavoitetta ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavamuotoa (suuri osa on kohdennettu koskemaan vain maakuntakaavoitusta).

Valiokunta toteaa, että kunnalla on suomalaisessa kaavajärjestelmässä vahva asema. Kunta laatii ja hyväksyy yleis- ja asemakaavat. Myös ranta-asemakaavan käsittely ja hyväksyminen

kuuluu kunnalle. Maakunnan liitto laatii ja hyväksyy maakuntakaavan. Se, miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat kaavoituksessa, vaihtelee tapauskohtaisesti ottaen huomioon olosuhteet ja tarvittava yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa. Lähtökohtana on kunnan tai maakunnan liiton ratkaisulta siitä, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite toteutetaan niiden ratkaisuvaihtoehtojen puitteissa, jotka ovat tavoitteen mukaisia. Alueidenkäytön suunnittelu on luonteeltaan kokonaisvaltaista ja eri intressejä yhteen sovittavaa toimintaa, jossa tunnistetaan toiminnalliset tarpeet ja sovitetaan ne ympäristön vaatimuksiin. Tämä edistää ympäristöllisten näkökohtien riittävän laaja-alaista tarkastelua ja varhaista huomioon ottamista kaavoituksessa ennen hankekohtaisia ratkaisuja ja erityislakien mukaisia menettelyjä. Tavoitteiden yleispiirteisyys on sopusoinnussa kuvatun lähtökohdan kanssa

Valiokunta toteaa, että kaavajärjestelmän lähtökohdat ja alueidenkäyttötavoitteiden ohjaava ja yhteensovittava rooli huomioon ottaen tavoitteilla on oma tärkeä asemansa, mutta yksin niiden avulla ei voida vastata kaikkiin valtakunnan tasoihin alueidenkäytön haasteisiin. Tämän tulee olla lähtökohtana myös alueidenkäyttötavoitteiden kehittämisessä siten, että tavoitteisiin sisällytetään keskeisimmät valtakunnallista ohjausta vaativat, maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmän alaan kuuluvat tavoitteet eikä tavoitteiden määrää ja yksityiskohtaisuutta lisätä tarpeettomasti. Kaavojen sisältövaatimukset kattavat keskeiset alueidenkäyttötavoitteet ja näitä tulee kustannustehokkuusnäkökulmastaakin täsmentää vain aidosti valtakunnallista näkökulmaa edellyttävillä tavoitteilla. Toisaalta aidosti valtakunnallisten intressien edistämistä on toteutettava riittävän täsmällisin ja ohjaavin velvoittein vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat varsinkin yleistavoitteiden osalta nimensä mukaisesti hyvin yleisellä tasolla ilmaistuja suunnittelun lähtökohtia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista edistetään siten, että ne sovitetaan yhteen paikallisten

tai muiden valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Valtakunnalliset tavoitteet yleensä aina mahdollistavat useita ratkaisuvaihtoehtoja, ja ristiriitojen ratkaisut tuleekin perustella huolellisesti. Mahdollisuus tavoitteiden huomioon ottamiseen ja niiden edistämiseen vaihtelee tapauskohtaisesti ollen sitä suurempi, mitä laajemman harkintavallan kulloinkin kyseeseen tuleva erityislaki viranomaisille antaa. Tavoitteilla ei toisaalta tule luoda erityislainsäädännön kanssa päällekkäistä ohjauskeinoa eikä toistaa erityislaeista johtuvia rajoituksia. Tavoitteiden huomioon ottaminen edellyttää aina eri tarpeiden yhteensovittamista, jossa varsinkin kuntakaavoituksessa paikallisten olosuhteiden huomioon ottaminen päätöksenteossa korostuu.

Tavoitteiden seuranta ja muut ohjauskeinot

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan merkittäviä ongelmia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisessa ei ole esiintynyt. Koetut soveltamisen ongelmat ovat liittyneet lähinnä alueidenkäytön suunnittelulle tavanomaisiin tilanteisiin eli tavoitteiden yhteensovittamiseen. Ympäristöministeriö julkaisi vuonna 2003 oppaan Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa¹, joka on yhtenäistänyt tulkintoja ja edistänyt tavoitteiden soveltamista kaavoituksessa. Lisäksi ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat käynnistäneet maakuntakaavoituksen ja maa- ja metsätaloutta koskevan lainsäädännön suhdetta valottavan oppaan laatimisen palvelemaan käytännön kaavatyötä. Tällaisilla yhteistyössä laadituilla ohjeilla on käytännössä huomattava merkitys, ja työhön tulee jatkossakin panostaa. Valiokunta tähdentää hallinnon riittävän koulutuksen ja ohjauksen merkitystä. Maakunnan liittojen ohella kunnilla on ratkaiseva rooli alueidenkäyttötavoitteiden edistämässä, ja konkreettinen ohjeistus on tarpeen.

Valiokunta painottaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rinnalla tarvitaan

myös muita, yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen tehokkaasti vaikuttavia ohjausvälineitä. Asianomaisten ministeriöiden tulee yhteistyössä arvioida kokonaisuutena käytettävissä olevan keinovalikoiman riittävyyttä ja mahdollisuuksia parantaa ohjauksen vaikuttavuutta. Kun myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen (PARAS) vaikutuksista on saatu tuloksia, on mahdollista arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää keinoja kestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen edistämiseksi maankäyttö- ja rakennuslain keinojen piirissä, PARAS-hankkeessa tai kokonaan uusien keinoin, kuten vero-ohjauksella tai muiden taloudellisten ohjauskeinojen avulla. Pyrkimys yhdyskuntarakenteen kehittämiseen kuvattulla tavalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisen kautta on perusteltu.

Valiokunta pitää tärkeänä, että alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista seurataan säännöllisesti jatkossakin. Kunnallisella päätöksenteolla on keskeinen rooli tavoitteiden soveltamisessa, mutta ylikunnallisen ja ylimaakunnallisen yhteistyön tarve lisääntyy globaalien haasteiden edessä. Myös kaavoittajien ja viranomaisten yhteistyön ja työnjaon tarve lisääntyy erityisesti niiltä osin kuin tavoitteisiin kytkeytyy selvitystarpeita tulvavaara-alueiden ja riskien kartoitukseen sekä tuulivoiman hyödyntämiseen liittyen. Ympäristöhallinnon tulee kiinnittää huomiota kaavoituksen ohjaukseen ja ohjeistukseen tarkistuksen toimeenpanon edistämiseksi.

Yksityiskohtaisista tarkistusehdotuksista

Valiokunta kiinnittää yksityiskohtaisten tarkistusehdotusten osalta huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Valiokunta korostaa, että ilmastonmuutosta hillitsevät toimenpiteet voivat olla samanaikaisesti myös taloudellisesti perusteltuja. Tarkistukset, jotka edistävät kaupunki- ja muiden taajamakeskusten kehittämistä, monikeskisuusutta ja keskusten verkottumista sekä liikenneyhteyksien kehittymistä edistävät osaltaan myös elinkeinojen kehittämisedellytyksiä ja siten taloudellista kasvua. Alueidenkäytön suhde elinkeinopoliittikaan on otettu huomioon toimivan aluerakenteen tavoitteissa, mutta myös eheyty-

¹ Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 9. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003.

vän yhdyskuntarakenteen tavoitteissa, joissa esimerkiksi tavoitteena on edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä osoittamalla elinkeinotoiminnalle riittävästi sijoittumismahdollisuuksia olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta hyödyntäen (tavoite 10).

Valiokunta painottaa, että yhdyskuntarakenteen eheyttämistä edistävät toimenpiteet ovat hyvin samansuuntaisia myös ikääntyvän väestön muuttuvien palvelutarpeiden kanssa. Tällainen on esimerkiksi tavoite yhdyskuntarakenteen kehittämisestä siten, että palvelut ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja henkilöautoliikenteen tarve erityisesti kaupunkiseuduilla mahdollisimman vähäinen (tavoite 9). Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota tarpeeseen vähentää henkilöautoliikenteen tarvetta ja turvata palveluverkko ja palvelujen saavutettavuus myös kävellen ja pyöräillen tai joukkoliikennettä hyödyntäen (tavoite 16). Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta ja vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Tarkistusehdotuksen mukaan näistä tavoitteista voidaan poiketa vain, jos alueen käyttöönoton osoitetaan olevan kestävän kehityksen mukaista (tavoite 17).

Liikennejärjestelmien ja alueidenkäytön yhteensovittaminen ympäristökuormitusta vähentäen on keskeinen ilmastopolitiikan tavoite, joka palvelee sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Valiokunta korostaa erityisesti rautatieyhteyksien turvaamista ja kehittämistä koskevien tavoitteiden merkitystä pitkällä tähtäimellä (tavoite 48).

Varsinkin kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen lisää yhdyskuntahuollon järjestelmien käyttöastetta ja vaikuttaa siten myönteisesti kunnan talouteen. Energian säästäminen vähentää liikenteen ja asumisen energia-kustannuksia. Erityisen tärkeää kestävän yhdyskuntarakenteen aikaansaamiseksi on kiinnittää huomiota uusien alueiden lämmitystaparatkaisujen ohjaamiseen. Ilmastopoliittisten tavoitteiden kannalta ensiarvoisen tärkeä onkin tavoite,

jonka mukaan alueidenkäytössä tulee edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energialähteiden ja kaukolämmön käyttöedellytyksiä (tavoite 27).

Tavoitteiden toteuttaminen saattaa myös lisätä kustannuksia, sillä esimerkiksi lisääntyviin myrskyihin, rankkasateisiin ja taajamatulviin varautuminen (tavoite 22) voi aiheuttaa merkittäviäkin kustannuksia. Haittojen ennaltaehkäisy on kuitenkin silti yleensä edullisempaa kuin vahinkojen korjaaminen jälkikäteen. Erityisen tärkeää onkin pyrkiä ehkäisemään tulviin liittyvät riskit ennalta siten, että uutta rakentamista ei sijoiteta tulvavaara-alueille. Tästä voidaan poiketa vain, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen osoitetaan, että tulvariskit pystytään hallitsemaan ja että rakentaminen on kestävän kehityksen mukaista (tavoite 21).

Luonnonvaroja koskevilla tavoitteilla korostetaan hiljaisten alueiden säilymisen tärkeyttä (tavoite 31). Valiokunta pitää tarkistusta erittäin tärkeänä ja korostaa sen yhteyttä liikenneinfrastruktuuriin, sillä Suomessa liikenne aiheuttaa suurimmalta osaltaan (noin 90 %) melulle altistumisen. Siksi meluntorjunnan tulisi ilmastomuutoksen ohella olla yksi keskeisistä huomio- otettavista näkökohdista.

Perusteltu on myös vesien hyvän tilan saavuttamista ja ylläpitoa koskeva tavoite (tavoite 33). Vesiensuojeluun, kuten pohjavesienkin suojeluun, on kiinnitettävä myös alueidenkäytössä huomiota puhtaan veden saatavuuden turvaamiseksi tuleville sukupolville. Vesipuidedirektiivin mukaisten vesienhoitosuunnitelmien kiinteä kytkeminen kaavoitukseen on tärkeää.

Kiviainesvarojen osalta alueidenkäyttötavoitteissa todetaan, että maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon käyttökelpoiset kiviainesvarat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon (tavoite 40). Valiokunta pitää kiviainesvarojen kulutuksen pitkän aikavälin tarpeiden huomioon ottamista maakuntakaavoituksessa oikeansuuntaisena, mutta riittämättömänä tavoitteena. Geo-

logisten muodostumien säilyminen on arvokasta myös pohjavesivarojen kannalta, ja siksi on tarpeen korostaa, että maakuntakaavoituksessa tulee sovittaa yhteen kiviainesten tuotanto- ja suojelutarpeet.

Energiahuoltoon liittyvistä tavoitteista tarkistukset koskevat tuulivoimaloiden sijoittamista ja turvetuotannon tuotanto- ja suojelutarpeiden yhteensovittamista.

Tuulivoimarakentamista koskevan erityistavoitteen konkretisointi merkitsee, että maakuntakaavassa luodaan alueidenkäytölliset edellytykset tuulivoimaloiden sijoittumiselle (tavoite 54). Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korostavat tuulivoimarakentamisessa pyrkimystä keskittyä ratkaisuihin sekä tuulivoimarakentamisen ja muiden alueidenkäyttotarpeiden yhteensovittamista. Nimenomaisesti tuulivoimarakentamista koskevien tavoitteiden lisäksi tuulivoima-alueiden suunnittelussa on otettava huomioon muutkin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kuten esimerkiksi tavoite, jonka mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Valiokunta toteaa, että tuulivoimarakentamisen ohjaamiseen on erityistä tarvetta, kun parhaillaan tarkistettavana oleva tuuliatlas antaa uutta tietoa tuulioista ja edistää tuulivoiman rakentamista rannikkoalueiden ohella myös sisämaahan.

Turvetuotannon ja suojelun yhteensovittamista koskevan tavoitteen mukaan turpeenotto-alueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan voimakkaasti muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja (tavoite 42). Valiokunta pitää turpeenpolton kasvihuonekaasuvaikutuksen perusteella ilmastopoliittisesti perusteltuna tavoitteen tiukentamista ja tarkentamista, sillä uusien tutkimustulosten mukaan turpeen energiakäyttö aiheuttaa nykyisillä hyödyn-tämistavoilla, jos turve tuotetaan pääosin metsäojitetuilta soilta, suunnilleen kivihiilen luokkaa

olevan kasvihuonekaasuvaikutuksen². Kuten aikaisemmin on todettu, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ei kuitenkaan käsitellä energiapoliittisia kysymyksiä eikä määritellä niitä koskevia taloudellisia ratkaisuja; niillä voidaan varautua energiahankkeisiin alueidenkäytöllisten tarpeiden kannalta, mutta ei muutoin muodosteta kantaa hankkeiden toteuttamiseen. Ilmasto- ja energiastrategiassa tuleekin esittää turpeen käytön keskeiset kansalliset linjaukset mukaan lukien kestävän kehityksen mukainen hyödyntäminen sekä omavaraisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät näkökohdat.

Luonnonvaroja koskevan tavoitteen mukaan ilman erityisiä perusteita ei hyviä ja yhtenäisiä peltoalueita tule ottaa taajamatoimintojen käyttöön eikä hyviä ja laajoja metsätalousalueita pirstoa muulla maankäytöllä (tavoite 43). Vaikka tavoitetta ei ehdoteta tarkistettavaksi, valiokunta kiinnittää huomiota tavoitteen uuteen merkitykseen globaalin ruoan hinnan voimakkaan nousun johdosta ja siihen liittyen mahdollisiin tuleviin uudelleenarvointitarpeisiin. Tulevaisuudessa hyvien peltoalueiden säilyttäminen saattaa nousta ennalta-arvaamattoman tärkeäksi.

Helsingin seutua koskevat erityistavoitteet ovat perusteltuja, koska seudulla asuu miltei neljännes väestöstä ja väestön arvioidaan edelleen kasvavan, jopa 300 000 asukkaalla vuoteen 2025 mennessä. Erityisesti Helsingin seudun kehyskunnissa yhdyskuntarakenne on hajautunut ja merkittävä osa asunnoista rakennetaan kaava-alueiden ulkopuolelle. Lähtökohtana onkin Helsingin seudun kehittäminen kansainvälisesti kilpailukykyisenä valtakunnallisena pääkeskukseksi luomalla edellytykset riittävälle ja monipuoliselle asunto- ja työpaikkarakentamiselle, toimivalle liikennejärjestelmälle sekä hyvälle elin-

² Turpeen ja turvemaiden käytön kasvihuonevaikutukset Suomessa -tutkimusohjelma, MMM 11/2007 ja Boreal Environment Research 12:211—223.

ympäristölle (tavoite 58). Valiokunta pitää perusteltuina tavoitteita joukkoliikenteen ja erityisesti raideliikenteen sekä yleensä ilmastomuutosta hillitsevän liikennejärjestelmän edistämisestä sekä riittävän asuntotuotannon järjestämisestä (tavoitteet 59—63). Myös Helsingin seudun alueidenkäytön suunnittelussa tulee kuitenkin turvata myös virkistyskäyttöön ja luonnon-suojeluun soveltuvat, riittävän laajat ja vetovoiai-

maiset alueet sekä alueen kulttuuriympäristön ja maisemien sekä rakennusperinnön säilyminen.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että ympäristöministeriö ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 9 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Rakel Hiltunen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Marko Asell /sd
Tanja Karpela /kesk
Timo Kaunisto /kesk
Timo Korhonen /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Petteri Orpo /kok

Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Oras Tynkkynen /vihr
Pauliina Viitamies /sd
Henna Virkkunen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.