

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2000 vp

Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 31 päivänä toukokuuta 2000 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VNS 2/2000 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Pekka Kangas, hallitusneuvos Auvo Haapanala, aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski ja ylitarkastaja Timo Turunen, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Päivi Salonen, opetusministeriö
- rakennusneuvos Juhani Tervala, liikenneministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Päivi Janka, kauppa- ja teollisuusministeriö
- aluekehitysneuvos Matti Sippola ja neuvotteleva virkamies Toivo Pihlajaniemi, sisäasiainministeriö
- hallintoneuvos Ritva Koljonen, Korkein hallinto-oikeus
- suunnittelija Mika Ristimäki, Suomen ympäristökeskus SYKE
- ylitarkastaja Harri Palo, Etelä-Savon ympäristökeskus
- ylitarkastaja Jukka Timperi, Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
- maankäyttöpäällikkö Tapio Tuuttila, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus

- osastopäällikkö Rolf Nyström, Uudenmaan ympäristökeskus
- yli-intendentti Mikko Härö, Museovirasto
- ylitarkastaja Silja Laakkonen, Ilmailulaitos
- apulaisjohtaja Timo Välke, Ratahallintokeskus
- arkkitehti Ulla Priha, Tielaitos
- kaupunkisuunnittelupäällikkö Kari Moilanen, Espoon kaupunki
- virastopäällikkö Tuomas Rajajärvi, Helsingin kaupunki
- yleiskaava-arkkitehti Kristiina Anttonen, Oulun kaupunki
- kunnanjohtaja Heikki Juurinen, Puumalan kunta
- kaavoituspäällikkö Irma Karjalainen, Sipoon kunta
- yleiskaava-arkkitehti Hannu Vuolteenaho, Vaasan kaupunki
- kaupunkisuunnittelujohtaja Jukka Kullberg, Vantaan kaupunki
- kehityspäällikkö Antti Viren, YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta
- yhdyskuntapolitiikan päällikkö Leena Karesuo, Suomen kuntaliitto
- maakuntajohtaja Hannu Penttilä, Hämeen liitto
- maakuntajohtaja Esa Halme, Itä-Uudenmaan liitto
- seutusuunnittelujohtaja Pertti Fagerlund, Pirkanmaan liitto
- kehittämispäällikkö Martti Hannula, Pohjois-Pohjanmaan liitto

- kaavoituspäällikkö Saini Heikkuri-Alborzi, Pohjanmaan liitto
 - johtaja Heikki Miettinen, Uudenmaan liitto
 - suunnittelupäällikkö Martti Salminen, Pohjois-Savon liitto
 - ympäristöinsinööri Pertti Pitkänen, Finnair
 - toimitusjohtaja Rainer Moberg, North Transgas Oy
 - ympäristöpäällikkö Pirkko Selin, Vapo Oy
 - talousjohtaja Veikko Vaikkinen, VR-Yhtymä Oy
 - ympäristöasiantuntija Pia Oesch, Energia-alan Keskusliitto
 - toimitusjohtaja Osmo Laine, Päivittäistavara-kauppa ry
 - osastopäällikkö Jukka Luokkamäki, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
 - arkkitehti Raija Seppänen, Suomen Arkkitehtiliitto SAFA
 - puheenjohtaja Eero Uusitalo, Suomen Kylätoimintayhdistys
 - pääsihteeri Esko Joutsamo, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry.
- Lisäksi valiokunta on saanut Lounais-Suomen ympäristökeskuksen, Lapin liiton, Öljy- ja kaasualan Keskusliiton ja Gasum Oy:n kirjalliset lausunnot.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan valtioneuvosto voi antaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena on edistää hyvän elinympäristön ja kestävä kehityksen toteutumista sekä kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten täytännönpanoa Suomessa. Lisäksi tavoitteena on tarjota turvata alueidenkäytölliset edellytykset valtakunnallisille hankkeille.

Selontekoon sisältyvässä ehdotuksessa tavoitteet koskevat aluerakennetta, yhdyskuntarakennetta, elinympäristön laatua, kulttuuri- ja luonnonperintöä, luonnon virkistyskäyttöä, luonnonvaroja, yhteysverkostoja ja energiahuoltoa. Lisäksi tavoitteita on määritelty erikseen eräille

alueille. Näitä ovat Helsingin seutu, Saaristomeri, maankohoamisrannikko, Lapin tunturialueet ja Vuoksen vesistöalueet.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon ja niiden toteutumista on edistettävä maakunnan suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Laissa säädetään myös muista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista koskevista oikeusvaikutuksista, mm. muutoksenhausta ja oikaisukehotuksesta.

Valtioneuvoston on tarkoitus päättää tavoitteista mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on antanut niistä lausuntonsa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä selonteosta

Alueidenkäyttötavoitteiden tarve

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukais-

ta alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden lisäksi maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava (4 §).

Maankäyttö- ja rakennuslaki lisäsi oleellisesti kuntien päätösvaltaa kaavoituksessa poistamalla kuntakaavojen alistamisvelvollisuuden. Tämän vastapainoksi lakiin otettiin mahdolli-

suus kaavoituksen ennakko-ohjaukseen. Valtioneuvoston hyväksymillä valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla voidaan ohjata maakunta- ja kuntakaavoitusta ottamaan huomioon valtakunnallisesti merkittävät asiat ja hankkeet.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden antaminen on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtioneuvoston harkinnassa. Ympäristövaliokunta pitää varsin tärkeänä, että valtioneuvosto hyväksyy valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Näin uuden lain tarkoittama alueiden käytön suunnittelujärjestelmä saadaan tasapainoiseksi kokonaisuudeksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaikkien valtion viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (24 § 1 mom.). Eri puolilla valtionhallintoa tehdään alueiden käytön kannalta keskeisiä suunnitelmia ja päätöksiä. Myös tästä näkökulmasta on tärkeää, että valtioneuvosto antaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Niiden avulla voidaan sovittaa yhteen eri hallinnonalojen keskeiset alueidenkäytölliset tarpeet valtakunnalliseksi näkemykseksi.

Yleisarvio tavoitteista

Selonteon sisältämä ehdotus valtakunnallisiksi alueidenkäyttötavoitteiksi on valiokunnan mielestä lähtökohdiltaan ja päälinjauksiltaan perusteltu. Ehdotettuja tavoitteita ja muita valtioneuvoston päätöksen osia on kuitenkin vielä tarpeen tämentää ja selkeyttää. Täsmennys ja selkeyttämistarpeet käsitellään jäljempänä mietinnössä.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota selonteon kirjoittamistapaan. Selonteosta ei saa selvää käsitystä, mitkä selonteon osat on tarkoitus sisällyttää valmisteilla olevaan valtioneuvoston päätökseen. Tämä on vaikeuttanut alueidenkäyttötavoitteiden ulottuvuuden ja merkityksen arviointia. Asian käsittelyä on hankaloittanut myös se, että selonteon taustaosuuksissa on havaittu joitakin virheitä. Mm. selonteon alkuun liitetty kaavio alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä on osin virheellinen.

Tavoitteiden valmistelu

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet valmistellaan yhteistyössä sellaisten tahojen kanssa, joita asia koskee. Valmistelun on perustuttava vuorovaikutukseen (23 §).

Selonteosta käy ilmi, että tavoitteiden valmistelu on tapahtunut yhteistyöryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina yhdeksän ministeriötä, maakuntien liitot, Suomen Kuntaliitto ja alueelliset ympäristökeskukset. Työryhmän apuna on toiminut seitsemän teemaryhmää, joihin oli koottu monipuolisesti eri tahojen asiantuntemusta. Valmistelutyön aikana järjestettiin kaksi laajapohjaista sidosryhmäseminaaria ja valmistuneesta luonnoksesta pyydettiin lausunnot 170 taholta. Sen lisäksi valmisteluun kytkettiin tavoitteiden ympäristö- ja muiden vaikutusten arviointi.

Ympäristövaliokunta korosti maankäyttö- ja rakennuslaista laatimassaan mietinnössä (YmVM 6/1998 vp) tavoitteiden laaja-alaisen ja vuorovaikutteisen valmistelun tärkeyttä. Valiokunta toteaa valmistelun olleen varsin laaja-alaista. Tavoitteita mahdollisesti tarkistettaessa tulee noudattaa vastaavaa menettelyä.

Maankäyttö- ja rakennuslain perustelujen mukaan myös eduskuntaa kuullaan asiasta antamalla sille selonteko ennen kuin valtioneuvosto päättää tavoitteista. Lain hyväksymisen jälkeen selonteon tarpeellisuudesta ryhdyttiin kuitenkin keskustelemaan valtioneuvoston piirissä, mikä viivästytti selonteon antamista ja sitä kautta tavoitteiden hyväksymistä. Kaavoitusjärjestelmän toimivuuden kannalta tavoitteet olisi kuitenkin tullut saada hyväksytyiksi mahdollisimman pian uuden lain voimaantulon jälkeen.

Ympäristövaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että eduskunnalla on mahdollisuus ottaa kantaa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ennen niiden lopullista hyväksymistä. Eduskunnan tulee saada arvioida sitä, mitä Suomessa pidetään sellaisina valtakunnallisesti merkittävinä asioina, jotka on otettava huomioon maakuntien ja kuntien suunnittelussa.

Tavoitteiden lähtökohdat

Tavoitteiden oikeudellista perustaa koskevassa kohdassa selostetaan maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 1 momenttia, joka määrittelee, millaisia asioita tavoitteet voivat koskea. Tällaisia ovat asiat, joilla on

- aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai 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.

Selonteossa todetaan, että tavoitteiksi on ehdotuksessa määritelty mainitun lainkohdan mukaisesti kansainvälisesti tai kansallisesti merkittäviä asioita.

Tavoitteiden suhteesta muuhun lainsäädäntöön selonteossa todetaan, ettei tavoitteissa toiseta erityislaeista johtuvia rajoituksia.

Tavoitteiden alueidenkäytöllisen luonteen todetaan seuraavan maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalasta, joka koskee vain alueiden suunnittelua, rakentamista ja käyttöä. Tavoitteet eivät näin ollen koske alue-, energia-, liikenne-, asunto-, kulttuuri-, tai muunkaan yhteiskuntapolitiikan sisältöksymyksiä.

Selonteossa todetaan vielä, että kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano on tavoitteiden lähtökohtana siltä osin kuin täytäntöönpanoon voidaan vaikuttaa alueidenkäytön keinoin.

Saadun selvityksen mukaan valtioneuvoston päätöksessä on tarkoitus selostaa myös tavoitteiden lähtökohtia.

Ympäristövaliokunta pitää hyvänä, että valtioneuvoston päätökseen sisältyy tavoitteiden lähtökohtia koskeva osuus. Lähtökohdat selvittävät tavoitteiden alaa ja tavoitteiden soveltamista. Varsinkin tavoitteiden oikeudellista perustaa, suhdetta muuhun lainsäädäntöön ja alueidenkäytöllistä luonnetta on tarpeen selvittää valtioneuvoston päätöksessä.

Valiokunta katsoo lisäksi, että tavoitteiden oikeusperustaa koskevassa osuudessa tulisi 22 §:n 1 momentin ohella mainita saman pykälän 2 mo-

mentti. Sen mukaan alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetty alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Tämä momentti kytkee valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiin tavoitteisiin, joita ovat hyvä elinympäristö sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Oikeudellista perustaa koskevassa osuudessa tulee tuoda myös selvästi esiin, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on tarkoitus tämentää ja konkretisoida maankäyttö- ja rakennuslakia valtakunnallisesta näkökulmasta.

Tavoitteiden oikeusvaikutukset kaavoituksessa

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Tämän säännöksen perusteella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon kaikessa kaavoituksessa.

Selonteossa on lähdetty siitä, että kaikkia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa jokaista kaavatasoa velvoittavaksi. Tästä syystä tavoitteet ehdotetaan oikeusvaikutustensa perusteella jaettaviksi yleistavoitteisiin ja erityistavoitteisiin.

Yleistavoitteilla tarkoitettaisiin valtakunnallisia alueidenkäytön periaatteita, jotka soveltuvat lähtökohdiksi kokonaisvaltaisesti alueidenkäyttöä tarkasteleville ja yhteensovittaville maakuntakaavoille ja yleiskaavoille (*yleispiirteiset kaavat*). Yleistavoitteita ei siten käytettäisi sellaisenaan alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä koskevien kaavojen oikeudelliseen arviointiin. Yleistavoitteet sitoisivat yksityiskohtaista kaavoitusta vasta sen jälkeen kun, ne on sisällytetty yleispiirteiseen kaavoitukseen.

Eriytistavoitteilla tarkoitetaan taas selonteossa yleistavoitteita tarkempia ja konkreettisempia kaavoituksen velvoitteita ja reunaehtoja. Eriytistavoitteet sitoisivat oikeudellisesti kaikkia

kaavoja (*yleispiirteiset ja yksityiskohtaiset kaavat*), ellei niitä ole erikseen kohdennettu vain johonkin kaavatasoon. Selonteossa lähes puolet erityistavoitteista on kohdistettu maakuntakaavaan. Kaksi maakuntakaavaan kohdistettua erityistavoitetta on lisäksi kohdistettu yleiskaavaan.

Tarkasteltaessa selonteossa ehdotettujen tavoitteiden oikeusvaikutuksia kuntakaavoituksen kannalta voidaan todeta, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät pääsääntöisesti kuntien kaavoitukseen maakuntakaavan kautta. Tämä on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista alueiden käytön suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta. Myös maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:ssä lähdetään siitä, että maakunnan tavoiteltu kehitys osoitetaan maakuntasuunnitelmassa, maakuntakaavassa ja alueellisessa kehittämisohjelmassa, joiden laadinnassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon ja sovitetaan yhteen.

Osa valtakunnallisesti merkittäväksi arvioituista tavoitteista on kuitenkin sellaisia, että ne eivät sovellu käsiteltäviksi varsin yleispiirteisellä maakuntakaavatasolla. Tällaisia erityistavoitteita on esimerkiksi elinympäristön laatuun liittyvissä tavoitteissa (meluntorjunta, maaperän soveltuvuuden huomioon ottaminen, veden saanti, onnettomuusriskien estäminen). Tämän vuoksi selonteossa lähdetään siitä, että osa erityistavoitteista kohdistetaan suoraan myös kuntakaavoissa huomioon otettaviksi.

Eryistavoitteiden kohdistaminen osin suoraan kuntakaavoihin saattaa olla tärkeää myös siitä syystä, että uusien maakuntakaavojen valmisteleminen tulee kestämään vuosia. Kuntakaavoituksessa tulee ottaa huomioon valtakunnallisesti tärkeiden asioiden ja hankkeiden (mm. liikenne- ja energiaverkostojen ja kulttuurikohteiden suojelun) edellyttämä alueidenkäyttö jo ennen maakuntakaavojen valmistumista.

Asiaa valiokunnassa käsiteltäessä on esitetty näkemys, jonka mukaan valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla voi olla oikeudellista vaikutusta kuntakaavoitukseen vain maakuntakaavan kautta. Näkemyksen perustana on maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin sa-

nonta "Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa", jonka on katsottu tarkoittavan laaja-alaisempaa suunnittelua kuin kuntakaavoitus.

Ympäristövaliokunta ei yhdy tähän näkemykseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:ssä on määritelty lain tarkoittama alueiden käytön suunnittelujärjestelmä. Siihen kuuluvat myös yleiskaava ja asemakaava. Maankäyttö- ja rakennuslain pakkokeinoja (178 §) ja oikaisukehoitusta (195 §) koskevissa pykälissä lähdetään niin ikään siitä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea myös kuntakaavoja.

Valiokunta pitää tavoitteiden oikean soveltamisen kannalta tärkeänä, että oikeusvaikutuksia koskeva selonteon osuus sisällytetään valtioneuvoston päätökseen. Tältä osin tekstin johdonmukaisuuteen ja selkeyteen tulee kuitenkin kiinnittää vielä huomiota. Tekstistä tulee selkeästi käydä ilmi, miten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutukset kohdistuvat eri kaavoihin. Esimerkiksi erityistavoitteiden oikeusvaikutuksia kuvaavassa kappaleessa todetaan, että oikeusvaikutukset koskevat sekä yleispiirteisistä että yksityiskohtaista kaavoitusta. Kuitenkin erityistavoitteista lähes puolet on kohdistettu pelkästään maakuntakaavoihin, jolloin niillä ei ole kuntakaavoitusta suoraan sitovaa vaikutusta.

Tavoitteet valitusperusteina

Kun valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sitovat oikeudellisesti kaavoitusta, seuraa siitä, että tavoitteita voidaan käyttää kaavavalitusten perusteena kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten ohella. Tähän liittyen on valiokunnalle esitetty epäily, että tavoitteet tulevat laimentamaan kaavavalitusten perusteita.

Ympäristövaliokunta toteaa, että kaavojen sisältövaatimukset on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty kattavasti, mutta yleispiirtein ilmauksin. Alueidenkäyttötavoitteet on tarkoitettu täsmentämään myös kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä. Tavoitteet eivät siten saa tuoda uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukseen.

Ne eivät näin ollen voi myöskään laajentaa valitusperusteita, vaan täsmentää niitä.

Valitusperustenäkökulmasta on tärkeää, että tavoitteet kirjoitetaan mahdollisimman selkeiksi ja yksiselitteisiksi lain säännöksiin nähden. Sen sijaan tavoitteiden tulkinnallisuus ja epäselvyys voi johtaa valitusten lisääntymiseen ja sitä kautta kaavoituksen hidastumiseen. Esimerkiksi kohdan 3.6 viimeistä erityistavoitetta, jonka mukaan yhteys- ja energiaverkostoja koskevassa alueidenkäytössä ja alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ympäröivä maankäyttö ja lähiympäristö, erityisesti asutus, arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet ja alueet sekä maiseman erityispiirteet, on pidetty epäselvänä. Tulkinnalliseksi on katsottu muun muassa jäävän, mikä on tavoitteen suhde kaavojen sisältövaatimuksiin.

Ehdotetut tavoitteet

Selonteossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ryhmitelty asiasisällön perusteella seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Toimiva aluerakenne
- Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
- Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
- Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto
- Helsingin seudun erityiskysymykset
- Luonto- ja kulttuuriympäristöjen erityiset aluekokonaisuudet.

Viidestä ensimmäisestä asiakokonaisuudesta ehdotetaan annettavaksi sekä yleis- että erityistavoitteita. Viimeisestä asiakokonaisuudesta ehdotetaan annettavaksi vain yleistavoitteita.

Saamansa selvityksen perusteella ympäristövaliokunta pitää ehdotettuja asiakokonaisuuksia sellaisina keskeisinä valtakunnallisina alueidenkäyttökysymyksinä, joista on tarpeen antaa alueidenkäyttöä ja alueiden käytön suunnittelua koskevia tavoitteita valtioneuvoston päätöksellä.

Valiokunta toteaa lisäksi, että selontekoon otetut tavoitteet vastaavat asiallisesti maankäyt-

tö- ja rakennuslain 22 §:n luetteloa niistä asioista, joista alueidenkäyttötavoitteita voidaan antaa.

Yleisiä huomautuksia ehdotetuista tavoitteista

Yleistavoitteiden ja erityistavoitteiden päällekkäisyys

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty ehdotettujen yleistavoitteiden ja erityistavoitteiden osittaisiin päällekkäisyyksiin. Esimerkiksi kohdan 3.5 ensimmäisen yleistavoitteen mukaan kansallinen kulttuuri- ja rakennusperintö otetaan alueiden käytössä huomioon sekä edistetään kulttuuriympäristön säilymistä. Vastaavana erityistavoitteena taas on varmistaa, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriperinnön arvot säilyvät. Tältä pohjalta valiokunnan keskuudessa on esitetty mielipide, pitäisikö tavoitteita jaotella lainkaan.

Tavoitteiden päällekkäisyys hämärtää niiden oikeusvaikutuksia ja vaikeuttaa tavoitteiden soveltamista. Valiokunta katsoo, että jatkovalmistelussa tavoitteet tulee vielä käydä läpi sen varmistamiseksi, että päällekkäisyydet poistetaan. Lähtökohtana tulee pitää sitä, että yleistavoitteet kirjoitetaan alueidenkäyttöä yleisesti ohjauviksi tavoitteiksi ja erityistavoitteet tarkennetuiksi ja kapea-alaisemmiksi, mutta silti valtakunnallisesti tärkeiksi tavoitteiksi.

Erityistavoitteiden yleisyys

Valiokunnan huomiota on edelleen kiinnitetty siihen, että erityistavoitteet ovat jääneet ehdotuksessa liian yleiselle tasolle. Erityistavoitteisiin toivottiin lisättäväksi myös konkreettisia, nimeltä mainittuja hankkeita.

Valiokunta lähtee siitä, että erityistavoitteiden tulee olla yleistavoitteita kapea-alaisempia ja kohdennetumpia. Erityistavoitteet on kuitenkin välttämätöntä kirjoittaa siinä määrin yleiselle tasolle, että ne ovat sovellettavissa koko maassa. Tavoitteiden yksityiskohtainen toteuttaminen tulee jättää kaavoituksessa tehtäväksi, jolloin paikalliset olosuhteet ja painotukset voidaan ottaa samalla huomioon. Tällä tavoin toteu-

tetaan myös maankäyttö- ja rakennuslain henkeä päätösvallan siirtämisestä maakuntiin ja kuntiin lähelle kansalaisia ja kunnioitetaan kuntien itsehallintoa.

Yksittäisiä hankkeita valiokunta ei pidä perusteltuna sisällyttää tavoitteisiin ehdotettua enempää. Toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa sekä Helsingin seutua käsittelevissä tavoitteissa mainitut hankkeet ovat valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittäviä. Valiokunta korostaa, että kyseiset hankkeet mainitaan tavoitteissa vain siitä näkökulmasta, että tavoitteilla turvataan alueidenkäytölliset edellytykset hankkeiden toteuttamiselle. Tavoitteissa ei sitouduta hankkeiden rahoitukseen tai muuhun toteutukseen.

Toteuttamisvastuun kohdentaminen

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös tavoitteiden toteuttamisvastuun tarkempaan kohdentamiseen. Esimerkiksi ne erityistavoitteet, joita ei ole kohdennettu maakuntakaavoitukseen tai yleiskaavaan, on kirjoitettu koskemaan alueidenkäyttöä tai alueidenkäytön suunnittelua taikka passiivimuotoisiksi velvoitteiksi. Nämä erityistavoitteet (esim. onnettomuusriskien estäminen) on tavoitteiden oikeusvaikutuksia koskevan kohdan mukaan otettava huomioon kaikissa kaavoissa. Kuitenkin selonteossa todetaan, etteivät kaikki erityistavoitteet (esim. onnettomuusriskien estäminen) sovellu käsiteltäväksi maakuntakaavassa ja siksi ne tulee voida kohdistaa suoraan kuntakaavoihin.

Ympäristövaliokunta esittää, että jatkovalmistelussa selvitetään mahdollisuudet tavoitteiden tarkempaan kohdentamiseen. Tämä selkiyttäisi tavoitteiden soveltamista.

Päällekkäisyydet erityislainsäädännön kanssa

Valiokunnalle on huomautettu, että tavoitteissa saattaa olla päällekkäisyyksiä erityislainsäädännön kanssa. Esimerkkeinä mahdollisista päällekkäisyyksistä on mainittu kohdan 3.4 erityistavoitte selvittää saastuneiden maa-alueiden puhdistustarve (vrt. YmpäristönsuojeluL 86/2000 ja JäteL 1072/1993) sekä velvoite osoittaa jätteenkä-

sittelylaitoksille tila maakuntakaavoituksessa (vrt. JäteL ja Valtakunnallinen jätesuunnitelma).

Ympäristövaliokunta toteaa, että tavoitteissa ei pidä toistaa erityislaeista johtuvia alueidenkäytön rajoituksia. Jatkovalmistelussa tuleekin varmistaa, etteivät alueidenkäytön tavoitteet ole päällekkäisiä muun lainsäädännön suunnittelu-järjestelmien ja päätöksenteon kanssa.

Tavoitteiden eritasoisuus

Valiokunnalle on huomautettu myös siitä, että ehdotuksessa on valtakunnalliselta painoarvoltaan eriasteisia alueidenkäyttökysymyksiä. Esimerkkinä tällaisesta eritasoisuudesta on mainittu mm. jalankulun ja pyöräilyn edellytyksiä koskevat alueidenkäyttötavoitteet verrattuina valtakunnallisesti merkittäviä ratoja, maanteitä, sata-mia ja lentoasemia koskeviin tavoitteisiin. Valiokunnalle on korostettu, että tavoitteiden tulee maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla olla kansallisesti tai kansainvälisesti merkittäviä.

Ympäristövaliokunta korostaa niin ikään, että alueidenkäyttötavoitteiden tulee olla valtakunnallisesti merkittäviä. Vaikka asioiden kansainvälinen ja kansallinen merkittävyys on jossain määrin tulkinnanvarainen kysymys, tulee ehdotettujen tavoitteiden valtakunnallista merkitystä arvioida vielä jatkovalmistelussa. Tavoitteissa on keskityttävä valtakunnan kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Elinkeinoelämän toimintaedellytykset

Valiokunnalle on vielä huomautettu, että alueiden käyttöön liittyvä elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen on jäänyt tavoitteissa vähälle verrattuna esimerkiksi ympäristönsuojeluun.

Ympäristövaliokunta toteaa, että toimiva alue- ja yhdyskuntarakenne, toimivat liikenneverkostot ja energiahuolto luovat keskeiset rakenteelliset edellytykset elinkeinoelämän toiminnalle. Myös elinympäristön laadulla sekä kulttuuri- ja luonnonperinnön sekä luonnonvarojen säilymisellä on välillisesti merkittävä vaikutus elinkeinoelämälle ja sen kilpailukyvyille.

Valiokunnan mielestä ehdotetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet palvelevatkin kokonaisuudessaan varsin hyvin elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Yksittäisinä tavoitteina elinkeinoelämän toimintaedellytykset on mainittu kohdissa 3.3 (Toimiva aluerakenne), 3.4 (Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu) ja 3.6 (Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto). Jatkovalmistelussa tavoitteita voidaan kuitenkin vielä arvioida elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä lähtien.

Yksityiskohtaisia huomautuksia ehdotetuista tavoitteista

Toimiva aluerakenne (kohta 3.3.)

Toimivaa aluerakennetta koskevan ensimmäisen erityistavoitteen mukaan maakunnan suunnittelussa yhteistyössä maakunnan liittojen kesken on selvitettävä ne alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja muuhun alueidenkäyttöön liittyvät toimenpiteet, joilla edistetään ylimaakunnallisten kehittämisvyöhykkeiden muodostamista ja niiden kehittämisedellytyksiä.

Valiokunnalle on esitetty, että Helsingin seudun erityiskysymysten ohella Helsinki—Hämeenlinna—Tampere-kehittämisvyöhyke sekä Perämerenkaari tulisi nimetä tavoitteissa.

Ympäristövaliokunta toteaa, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat vain alueidenkäyttöisiä kysymyksiä — ei aluekehitystä. Ehdotettu ylimaakunnallisia vyöhykkeitä koskeva tavoite tähtää siihen, että alueidenkäytön keinoin vahvistetaan kaikkien ylimaakunnallisten vyöhykkeiden kehittämisedellytyksiä. Helsingin seutu on tavoitteissa käsitelty omana kokonaisuutena sen vuoksi, että siellä on sellaisia erityisiä ongelmia, joilla on valtakunnallista merkitystä ja joihin tarvitaan alueidenkäytön ratkaisuja. Helsingin seutu ei siten ole omana kehittämisvyöhykkeenään tavoitteissa mukana.

Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu (kohta 3.4)

Eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskevien erityistavoitteiden osalta valiokunnan huomiota on kiinnitetty jo ole-

massa olevien teollisuus- ym. laitosten lähialueiden kaavoittamiseen sekä maaseutualueiden yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen.

Viidennen erityistavoitteen mukaan haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavat toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle vaikutuksille herkistä toiminnoista.

Tavoite koskee ehdotetussa muodossaan vain uusien laitosten sijoittamisen ohjausta. Valiokunta katsoo, että suojavyöhyketavoite on laajennettava koskemaan myös olemassa olevien laitosten ympärillä olevien alueiden kaavoitusta.

Eheytyvää yhdyskuntarakennetta koskevissa tavoitteissa lähdetään olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämisestä ja taajamien eheyttämisestä. Jos kysymys on huomattavista alueista asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintoihin, kieltää kolmas erityistavoite niiden sijoittamisen irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Kiellosta voidaan poiketa, jos tarve ja vaikutusselvityksin pystytään osoittamaan, että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista.

Valiokunnalle on esitetty, että tavoitteet ovat koko maata ajatellen liian joustamattomia. Ne voivat olla esteenä varsinkin maaseutualueiden kehittämiselle. Tavoitteen on katsottu estävän esimerkiksi matkailualueiden sijoittamisen olemassa olevien yhdyskuntien ulkopuolelle.

Valiokunta toteaa, ettei huomattavia asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintoja koskevaa tavoitetta ole selonteossa kirjoitettu ehdottomaksi, vaan siihen sisältyy poikkeamismahdollisuus. Tavoitteen tulee säilyttää ehdotetun kaltainen joustavuutensa myös jatkovalmistelussa.

Kaikkiaan ympäristövaliokunta katsoo, että yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on yksi keskeisimmistä alueidenkäytön haasteista tulevaisuudessa. Hajanainen yhdyskuntarakenne aiheuttaa luonnonalueiden tuhlausta, ympäristöjen keskeneräisyyttä, palvelujen kannattamattomuutta ja karsiutumista, energian kulutusta sekä runsaita liikenteen päästöjä. Tällainen kehitys ei vastaa ekologisesti, taloudellisesti eikä sosiaalisesti kestävä kehitystä.

Ympäristövaliokunta toteaa tyytyväisenä, että eheytyvän yhdyskuntarakenteen tavoite on se-

lonteossa kytketty elinympäristön laadun parantamiseen. Päämääränä on vahvistaa monipuolisten ja elinvoimaisten yhdyskuntien kehitysedellytyksiä. Ratkaisukeinot ja mahdollisuudet ovat erilaiset eri alueilla ja näiltä osin tavoitteet tulevat konkretisoitaviksi kaavoituksessa.

Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat (kohta 3.5)

Kohdan kolmas yleistavoite koskee kulttuuri- ja luonnonperinnön huomioon ottamista alueidenkäytössä. Tavoitteen mukaan viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit muodostavat yhden alueidenkäytön suunnittelun lähtökohdan.

Selonteon perusteella jää epäselväksi, mitä valtakunnallisia inventointeja tavoitteissa tarkoitetaan. Ilmeisesti kysymys on

— Valtioneuvoston periaatepäätöksestä, joka koskee valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita (1995)

— Ympäristöministeriön ja Museoviraston laatimasta Rakennettu kulttuuriympäristö -selvityksestä, jonka soveltamisesta on ministeriön yleiskirje (1993)

— Sisäasiainministeriön ja Museoviraston selvityksestä, joka koskee valtakunnallisesti arvokkaita arkeologisia kohteita/alueita (1980-luku).

Ympäristövaliokunta toteaa, että tavoitteiden soveltamisen kannalta on välttämätöntä ilmaista valtioneuvoston päätöksessä, mitä valtakunnallisia inventointeja alueidenkäytössä tulee ottaa huomioon. Lisäksi on huolehdittava siitä, että inventoinnit saatetaan ajantasaisiksi ja että ne ovat valtakunnallisesti saatavilla.

Sinänsä ympäristövaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevat asiat ovat valtakunnallisessa alueidenkäyttötavoitteissa mukana.

Tavoitteiden toteuttaminen

Selonteossa käsitellään myös sitä, miten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista tulisi edistää alueidenkäytön suunnittelussa, valtion viranomaisten toiminnassa ja seurannalla. Saadun selvityksen mukaan tämä osuus on tarkoitus sisällyttää valtioneuvoston päätökseen.

Ympäristövaliokunta pitää hyvänä sitä, että tavoitteiden toteuttamista koskeva osuus sisältyy valtioneuvoston päätökseen. Erityisesti valiokunta painottaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toimivuuden seurantaa, sillä tavoitteet ovat uusi väline alueidenkäytön ohjauksessa.

Selonteon mukaan ympäristöministeriö arvioi tavoitteiden ajantasaisuutta seurannan perusteella. Viimeistään viiden vuoden kuluttua arvioidaan alueidenkäytöllistä varautumista edellyttävien yksilöityjen hankkeiden ajantasaisuus yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa ja tehdään tarvittaessa valtioneuvostolle ehdotus päätöksen tarkistamisesta.

Ympäristövaliokunnan mielestä on tärkeää, että tavoitteiden tarkistamistarvetta arvioidaan ajantasaisuuden lisäksi myös tavoitteiden soveltamisessa mahdollisesti havaittujen ongelmien perusteella. Edelleen valiokunta pitää tärkeänä, että tavoitteiden tarkistukset valmistellaan maankäyttö- ja rakennuslain 23 §:n mukaisesti vuorovaikutuksessa eri tahojen kanssa ja että tarkistukset tuodaan aina eduskunnan käsiteltäväksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta päättää selonteon johdosta hyväksyä tämän mietinnön mukaisen lausunnon ja lähettää sen valtioneuvostolle tiedoksi ja huomioon otettavaksi.

YmVM 10/2000 vp — VNS 2/2000 vp

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Kari Kärkkäinen /skl
vpj.	Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk	Jari Leppä /kesk
jäs.	Christina Gestrin /r	Hanna Markkula-Kivisilta /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Rauha-Maria Mertjärvi /vihr
	Tarja Kautto /sd	Hannu Takkula /kesk
	Riitta Korhonen /kok	Pia Viitanen /sd
	Kalervo Kummola /kok	Pekka Vilkuna /kesk
	Esko Kurvinen /kok	vjäs. Katja Syväriinen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Salme Kandolin.