



27.6.2017

Dnro YM001:00/2016

Ympäristöministeriö/RYMO

kirjaamo@ym.fi

Viite
Hänvisning Lausuntopyyntö 8.5.2017 Dnro YM001:00/2016

Asia
Ärende Lausunto luonnoksesta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaksi valtioneuvoston päätökseksi

Tavoitteiden sisältö

Uusien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöä on rajattu koskemaan vain keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia, eikä niissä enää mainita erikseen tiettyjä luonnonmaantieteellisiä aluekokonaisuuksia. Tavoitteita on selvästi aiempaa vähemmän ja ne on esitetty aiempaa yleispiirteisemmin yksityiskohtia karsien. Tavoitteissa ei enää esitetä sellaista, mikä on jo mainittu maankäyttö- ja rakennuslaissa tai erityislainsäädännössä. Erityisesti luonnonsuojelun, vesiensuojelun, virkistyskäytön ja luonnonvarojen kestävä käytön osalta tavoitteet ovat vähentyneet merkittävästi, yleispiirteistyneet ja tiivistyneet hyvin lyhyeen.

Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat -luvussa on kaksi tavoitetta:

Alueidenkäytössä huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta. Alueidenkäytöllä edistetään luonnon monimuotoisuuden ja virkistyskäytön kannalta arvokkaiden aluekokonaisuuksien säilymistä.

Alueidenkäytöllä luodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävä hyödyntämistä. Alueidenkäytössä huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden säilymisestä.

Uusiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin eivät enää sisälly voimassa olevien tavoitteiden sisällöstä seuraavat asiat:

- suojelualueiden välisten tai suojelualueiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välisten ekologisten yhteyksien säilyminen
- suojelualueverkoston ja arvokkaiden maisema-alueiden ekologisesti kestävä hyödyntäminen
- hiljaisten alueiden säilyminen
- viranomaisten laatimien inventointien huomioon ottaminen suunnittelun lähtökohtana
- luonto- ja kulttuurialueiden käyttäminen tai kestävä hyödyntäminen, luonto- ja kulttuurimatkailu
- matkailukeskusten ja -alueiden verkottuminen
- viheralueiden yhtenäiset kokonaisuudet ja viheralueverkoston jatkuvuus
- virkistyskäytön reitistöjen ja verkostojen jatkuvuus
- luontoarvoiltaan arvokkaiden ranta-alueiden säilyminen

- vesi- ja rantaluonnon suojelun tai virkistyskäytön kannalta erityistä suojelua vaativien vesistöjen säilyminen
- pinta- ja pohjavesien suojelutarpeen ja käyttötarpeiden huomioiminen
- vesien hyvän tilan saavuttaminen ja ylläpito
- terveellisen ja hyvälaatuisen veden riittävä saanti ja alueellisten vesihuoltoratkaisujen mahdollisuus
- jätevesihaittojen ehkäisy
- kiviaineshuollon, vesihuollon ja arvokkaiden geologisten ja maisemallisten suojelutarpeiden yhteensovittaminen sekä näihin liittyvät selvitys- ja arviointitarpeet
- turvetuotannon ja soiden suojelutarpeen yhteensovittaminen ja näihin liittyvät selvitys- ja arviointitarpeet
- alueiden erityispiirteiden tunnistaminen ja turvaaminen

Suomi on sitoutunut Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen päätavoitteisiin, jotka ovat biologisen monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä geenivaroista saatavien hyötyjen tasapuolinen ja oikeudenmukainen jako. Suomi on myös sitoutunut näiden päätavoitteiden entistä tehokkaampaan toimeenpanoon tarkoituksena pysäyttää vuoteen 2020 mennessä biologisen monimuotoisuuden häviäminen maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja kansallisesti. EU toteuttaa yleissopimusta ja sen strategista suunnitelmaa EU:n biodiversiteettistrategian avulla. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kansallisesta strategiasta sekä siihen liittyvä toimintaohjelma tähtäävät samaan yhteiseen tavoitteeseen.

Luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen on vakava uhkatekijä luonnolle ja ihmiselle. Jos heikkenemistä ei saada pysäytettyä, luonnonjärjestelmien toimivuus ja ihmiselle välttämättömät hyödyt, suojavaikutukset, hyvinvointipalvelut ja hyvän elämän edellytykset vaarantuvat. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on merkitystä tavoitteen saavuttamisessa kansallisesti. Alueidenkäytön ratkaisuilla ja eri toimintojen yhteensovittamisella voidaan ehkäistä haitallista kehitystä. Ilmastonmuutos on kasvava uhka luonnon monimuotoisuudelle. Ilmastonmuutoksen ehkäiseminen ja ilmastomuutoksen sopeutuminen edellyttävät alueidenkäytön ratkaisuja. Ne ovat oikein toteutettuina samansuuntaisia luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kanssa.

Luontoympäristöosasto oli mukana uusien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelussa ja esitti seuraavia tavoitteiden muotoiluja jo aiemmin luonnosehdotusta laadittaessa. Luontoympäristöosasto pitää seuraavia tavoitteita edelleen tarpeellisina:

Alueidenkäytössä varmistetaan, että luonnonperintöön ja maisemiin sekä rakennettuihin kulttuuriympäristöihin ja muuhun kulttuuriperintöön liittyvät arvot säilyvät.

Alueiden käytöllä on monessa suhteessa ratkaisevan tärkeä merkitys luonnon monimuotoisuuden ja kulttuuriympäristöjen suojelulle ja kestävälle käytölle. Yhteen sovittavan luonteensa vuoksi alueiden käytön suunnittelu mahdollistaa osaltaan luontopääoman turvaamisen hyvinvoinnin lähteenä. Sillä voidaan suhteuttaa suojelutoimien ja muiden alueidenkäyttöllisten tarpeiden vaatimat aluetarpeet ja rakenteet keskenään maakunnallisella ja paikallisella tasolla.

Suomessa on 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta. Ne ovat maaseutumme edustavimpia kulttuurimaisemia, joiden arvo perustuu monimuotoiseen kulttuurivaikutteiseen luontoon, hoidettuun viljelymaisemaan ja perinteiseen rakennuskantaan. On tärkeätä, että arvokkaat maisema-alueet otetaan huomioon alueiden käytössä, jotta etenkin elinkeinojen muutoksista johtuva maisemakuvan muuttuminen ja luonnon köyhtyminen, rakennusten rapistuminen sekä sopimaton uudisrakentaminen eivät heikentäisi maisema-alueita.

Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt antavat alueellisesti, ajallisesti ja kohdetyypeittäin monipuolisen kokonaiskuvan maamme rakennetun ympäristön historiasta ja kehityk-

sestä. Niiden säilymisen turvaaminen sekä mahdollisen täydennysrakentamisen ja muiden muutosten sopeuttaminen kulttuuriympäristön ominaisluonteeseen ja erityispiirteisiin tapahtuu ensi sijassa alueidenkäytön suunnittelussa. Kulttuuriympäristön suunnitelmallinen ylläpito ja kehittäminen lisäävät alueiden elinvoimaa ja viihtyisyyttä, toteuttavat kestävästä kehitystä sekä ylläpitävät kansallisomaisuuden arvoa.

Alueidenkäytössä edistetään luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden luonnonalueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä.

Luonnon monimuotoisuuden keskeiset suojelutoimet perustuvat luonnonsuojelulakiin ja EU-lainsäädäntöön. EU:n luontodirektiivin nojalla Suomen on edistettävä maankäytön suunnittelussa ja kehittämispolitiikassa, erityisesti Natura 2000 -verkoston ekologista yhtenäisyyttä silmällä pitäen, luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston kannalta erityisen merkittävien luonnonympäristöjen huomioimista. Luonnonsuojelulain suojelutoimet ovat yleensä alueellisesti rajoitettuja ja yksilöityjä. Luonnonvarojen käyttöä ohjaavassa erityislainsäädännössä on luontopääomaa turvaavia säännöksiä, joissa asetetaan reunaehtoja toiminnalle. Se ei kuitenkaan korvaa alueidenkäytön suunnittelun tarvetta erityisesti eri toimintojen yhteensovittamiseksi ja luonnonalueiden kytkeytyneisyyden varmistamiseksi.

Ekologiset yhteydet ja tärkeät luonnonalueet voivat olla yhteisiä Suomen naapurivaltioiden kanssa ja ne ylittävät usein kuntien ja maakuntien rajat. Ylimaakunnallisessa tarkastelussa tulee turvata erilaisten alueiden omaleimaisuuden säilyminen. Maaperämuodostumat, kuten harjut ja moreenimuodostumat voivat ulottua useiden kuntien ja maakuntien alueille. Maaperämuodostumilla voi olla geologisesti ja biologisesti valtakunnallista merkitystä ekologisten yhteyksien geomorfologisena perustana. Alueidenkäytön suunnittelussa tarvitaan yhdenmukaisuutta eri alueilla.

EU:n luonnonsuojeludirektiivien toimivuustarkistuksen (Fitness Check, 2014-2016) tuloksena todettiin, että biologista monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä edellyttää direktiivien täytäntöönpanon, vaikuttavuuden ja tehokkuuden merkittävää parantamista. Tätä tarkoitusta varten on laadittu kokonaisvaltainen toimintasuunnitelma (Action Plan, 2017), joka sisältää 15 konkreettista toimea. Toimintasuunnitelmassa muun muassa painotetaan EU:n vihreän infrastruktuurin hyödyntämistä siten, että parannetaan Natura-alueiden keskinäistä kytkeytyneisyyttä.

Vihreä infrastruktuuri on strategisesti suunniteltu verkosto, jossa on luonnontilassa olevia alueita, osaksi luonnontilassa olevia alueita ja muita ympäristöön liittyviä tekijöitä, joka on suunniteltu tuottaa useita erilaisia ekosysteemipalveluja ja jota hoidetaan tässä tarkoituksessa. Vihreän infrastruktuurin taustalla on periaate, jonka mukaan luonnon ja luonnollisten prosessien suojeleminen ja parantaminen sekä monet hyödyt, joita yhteiskunta luonnosta saa, sisällytetään tietoisesti osaksi aluesuunnittelua ja aluekehitystä. Verrattuna yhtä käyttötarkoitusta varten luotuun harmaaseen infrastruktuuriin vihreällä infrastruktuurilla on monia etuja. Se ei rajoita aluekehitystä vaan edistää luonnonmukaisia ratkaisuja, jos ne ovat paras vaihtoehto. Se voi joskus tarjota vaihtoehdon vakio-
muotoisille harmaille ratkaisuille tai täydentää niitä.

Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelma sisältää myös alueidenkäyttöön läheisesti liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka koskevat muun muassa suojelualueverkoston kytkeytyneisyyttä eli ekologisten yhteyksien säilymistä. Kytkeytyneisyyttä edistävillä toimenpiteillä turvataan myös ilmastonmuutokseen sopeutumista, kun eliölajistolle annetaan mahdollisuus siirtyä sopimattomiksi muuttuvilta elinalueiltaan kelvollisten elinympäristöjen kautta uusille sopivammille elinalueille.

Ihmisen muuttamien luonnonympäristöjen ennallistaminen on tärkeä väline suojelualueiden laadun parantamiseen, ekologisten yhteyksien luomiseen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestä-

vään käyttöön. Aktiiviset toimenpiteet ovat nousemassa säilyttävän suojelun rinnalle. Ennallistamistoimilla on yhteys ilmastomuutoksen torjuntaan ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen. Esimerkiksi ennallistettujen metsä- ja suoalueet voivat lisätä hiilen sitoutumista ekosysteemeihin. Ennallistettujen soiden ja kosteikoiden avulla voidaan vähentää tulvia joissa ja hulevesitulvia kaupunkialueilla. Alueidenkäyttötarpeet saattavat näiltä osin muuttua huomattavasti tulevien vuosikymmenten aikana ja alueidenkäytön suunnittelussa on syytä siihen varautua.

Luonnonsuojelulaki ei suoraan turvaa suojelualueverkoston yhtenäisyyttä ja kytkeytyneisyyttä tai ekologisten yhteyksien säilymistä. Alueidenkäytön suunnittelu mahdollistaa valtakunnallisesti tärkeiden ekologisten yhteyksien turvaamisen ja luonnonalueiden kytkeytyneisyyden edistämisen sekä suojelutoimien ja muiden alueidenkäytöllisten tarpeiden vaatimien aluevarausten ja rakenteiden yhteen sovittamisen.

Alueidenkäytössä huolehditaan virkistyskäytölle ja matkailulle tärkeiden luonnonmaisemien vetovoimaisuuden säilymisestä, viheralueiden ja rakentamattomien rantojen riittävyydestä sekä virkistysreittien jatkuvuudesta.

Kaupungistuminen, luonto- ja kulttuurimatkailun kasvunäkymät sekä ihmisten vapaa-ajan lisääntyminen lisäävät virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden tarvetta niin asuinalueiden läheisyydessä kuin kansallispuistojen ja matkailukeskusten yhteydessä. Virkistyskäyttöön tarkoitetut alueet ja reitistöt on tarkoituksenmukaista suunnitella laajoina kokonaisuuksina, jotka verkottuvat ja jatkuvat ylikunnallisesti ja ylimaakunnallisesti koko Suomeen. Näin ne palvelevat parhaiten sekä kuntalaisten virkistyskäyttöä että luontomatkailuelinkeinon tarpeita.

Kulttuuriympäristöjen arvot huomioiva virkistyskohteiden ja alueiden hyödyntäminen matkailun ja muiden elinkeinojen kehittämisessä, alueiden vetovoimaisuuden lisäämisessä sekä asukkaiden viihtyvyyden ja hyvinvoinnin turvaamisessa avaa uusia mahdollisuuksia. Luonnon monimuotoisuus, maisemien ja kulttuuriympäristöjen laatu sekä viheralueiden määrä ja saavutettavuus ovat oleellisia tekijöitä ihmisten asuin- ja elinympäristön myönteisille terveysvaikutuksille.

Alueidenkäytössä huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden säilymisestä. Varaudutaan bio- ja kiertotalouden edellyttämiin uusiin alueidenkäyttötarpeisiin. Sovitetaan yhteen luonnonvarojen alueidenkäyttötarpeet kestävästi.

Alueidenkäytössä on huolehdittava biotaloudelle tärkeiden yhtenäisten metsä- ja peltoalueiden käyttömahdollisuuksien säilymisestä suhteessa infrastruktuurin tai muun rakentamisen tarpeisiin. On myös ennakoitava, minkälaisia uusia alueidenkäyttötarpeita on muodostumassa. Tarpeet voivat olla erilaisia Suomessa alueittain tuotannon ja kulutuksen sijoittumisen vuoksi.

Luonnonvarojen käyttöä ohjaavassa erityislainsäädännössä säädetään esimerkiksi pohjavesien suojelusta, pohjavesialueiden määrittämisestä ja niiden luokittelusta sekä maa-ainesten otosta yksittäisinä hankkeina. Erityislainsäädännössä ei oteta huomioon pohjavesialueiden merkittävyyttä vesihuollon tai suojelutarpeen kannalta laajemmin eikä maa-ainestenoton lupaharkinnassa oteta kantaa alueelliseen kiviaineshuoltoon tai aineiden kestävään käyttöön. Vesi- ja kiviaineshuollon käsittely kokonaisuutena sekä erityisesti toimintojen yhteensovittaminen suojelunäkökohtien kanssa on tärkeää luonnon monimuotoisuuden säilymistä ja kestävästä maa- ja kiviaineshuollon turvaamisesta kannalta.

Ympäristöselostus

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun yhteydessä on tehty viranomaisien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain mukainen ympäristöarviointi (SOVA) ja laadittu ympäristöselostus. Työssä on arvioitu laadullisesti keskeisiä yhdyskuntarakentee-

seen ja liikenteeseen, ympäristöön, talouteen, ihmisten hyvinvointiin sekä viranomaisten toimintaan kohdistuvia vaikutuksia. Arvioinnista on vastannut Suomen ympäristökeskus.

Ympäristöselostuksen avulla päätöksentekijöiden ja eri osapuolten on tarkoitus saada käsitys siitä, mikä muuttuu, miten lopputulokseen on päädytty ja minkälaisia vaikutuksia suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta todennäköisesti aiheutuu.

Esitetyt uudet tavoitteet ovat sekä määrältään että sanamuodoiltaan suppeampia voimassa oleviin tavoitteisiin verrattuna. Tästä syystä ehdotettujen uusien tavoitteiden vaikutusten selvittämisen lisäksi keskeisenä arvioinnin kohteena tulisi olla myös se, aiheutuuko tavoitteiden poistamisesta mahdollisia olennaisia, erityisesti haitallisia, vaikutuksia. Tällainen tarkastelu varmistaisi, että uudesta valtioneuvoston päätöksestä ei tavoiteltujen vaikutusten lisäksi aiheudu olennaisia tavoittelemattomia haitallisia vaikutuksia. Tarkastelu myös osaltaan perustelisi ehdotettua uutta tavoitteistoa.

Nykyisten ja uusien tavoitteiden vertailu on esitetty ympäristöselostuksen luvussa 4.9. Tavoitteiden muutos ja sen mahdolliset vaikutukset on kuitenkin kuvattu luvussa vain hyvin yleisellä tasolla ja todettu, että vaikka tavoitteiden määrä vähenee merkittävästi, pääosa voimassa olevien tavoitteiden teemoista ja keskeisistä tavoitteista on mukana myös uusissa tavoitteissa. Esimerkiksi pohja- ja pintavesien suojeluun liittyviä asioita ei uusissa tavoitteissa enää käsitellä lainkaan, mutta tätä muutosta tai sen mahdollisia vaikutuksia ei ole selkeästi perusteltu ja arvioitu.

Osastopäällikkö
Ylijohtaja



Ari Niiranen

Erityisasiantuntija



Nunu Pesu