



Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite Lausuntopyyntö 8.5.2017

Lausunto, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen

Ympäristöministeriö pyytää Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) lausuntoa luonnoksesta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaksi valtioneuvoston päätökseksi.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Tavoitteiden tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioiminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Kaavoitusta koskevan valtion jälkivalvonnan poistuminen korostaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä ennakkollisen viranomaisyhteistyön välineenä. ELY-keskus yhtyy näkemykseen ja katsoo ettei VATien ohjaavuutta viranomaistoiminnassa tule vesittää muualla tekstissä ristiriitaisilla linjauksilla

Uudistettavien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden on tarkoitus korvata valtioneuvoston 30.11.2000 tekemä ja 13.11.2008 tarkistama päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Tavoitteet uudistetaan, jotta ne vastaisivat mahdollisimman hyvin alueidenkäytön tulevaisuuden haasteisiin. Luonnos on valmisteltu maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin ja hallitusohjelman linjausten mukaisesti siten, että tavoitteet koskevat nykyistä rajatummin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia. Taustamuistion mukaan tavoitteita uudistetaan vaikuttavimmiksi siten, että ne koskevat nykyistä rajatummin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia, ja ovat nykyistä täsmällisempiä.

ELY-keskuksen näkökulmasta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet hyvä väline edistää alueidenkäytössä tärkeitä tavoitteita. Nykyisellään tavoitteissa on päällekkäisyyksiä ja toistoa osittain niiden rakenteesta johtuen. Jako yleis- ja erityistavoitteisiin on tehnyt kokonaisuudesta sekavan, vaikka sinällään on kaavaohjauksen

välineenä toiminut hyvin. ELY-keskus katsookin, että tavoitteiden tiivistäminen ja selkeyttäminen on paikallaan ja pitää hyvänä ajatusta siitä, että ne olisivat nykyistä täsmällisempiä. Työryhmän lähtökohdissa on täsmällisyyden kannalta ristiriitaisia tavoitteita: täsmällisyyttä ei tue se, ettei nimetä erikseen tiettyjä hallinnollisia alueita tai luonnonmaantieteellisiä aluekokonaisuuksia, eikä se etteivät ne sisällä konkreettisia infrastruktuurihankkeita. Luonnoksessa uusiksi VATEiksi ei olekaan enää viimeisenä kohtaa erityisistä aluekokonaisuuksista, jollainen Varsinais-Suomen alueella oli Saaristomeri.

Mikäli tarkoituksena oli lisätä täsmällisyyttä, lausunnolla olevassa luonnoksessa on menty päinvastaiseen suuntaan. Mukana on vanhojen VATien keskeiset asiat päivitettyinä, mutta hyvin yleispiirteisellä tasolla. Kirjaukset ovat mm. liikenteen osalta niin yleispiirteisiä, ettei niillä ole oikein käytännön merkitystä alueiden käytön ja liikennejärjestelmän suunnitteluun. Esimerkiksi kattava tavoite: ”Alueidenkäytössä tulee turvata kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien liikenneyhteyksien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet”, mahdollistaa toki yleisen edun valvonnan, mutta varsinaisesta lainsäädännöstä löytyy parempia perusteita. Kaupungistumisesta ja sen vaikutuksesta liikennejärjestelmään ei ole mainittu mitään, vaikka taustamuistiossa kaupungistumisen haasteet on nostettu esiin.

Perusteluosiossa voisi yhdyskuntarakenteen osalta tuoda vielä paremmin esiin sen taloudellinen merkitys pitkällä aikavälillä. Investointeja merkittävämpää on käyttökustannukset (mitä pidemmät verkostot sitä enemmän ylläpidettävää).

Uudistustyössä voisi olla selvempi kytkentä Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvaan 2050 (Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi).

ELY-keskuksen kannanotot luonnostekstiin

1, Alueidenkäytöllä vaikutetaan pitkälle tulevaisuuteen.

Elinkeinojen uusiutumisella ja digitalisaatiolla on mittava vaikutus, niiden todellista vaikutusta on vaikea ennustaa muutosten nopeuden vuoksi. Monet perinteiset ympäristön käytöstä johtuvat ongelmat vähenevät, toisaalta ongelmat muuttuvat kasvukeskuksissa ja haja-asutusalueilla. Ihmisten toiminta ei enää ole paikasta riippuvaista, jolloin myös pysyvien rakenteiden luominen muuttuu, esim. tietynlaisten työpaikkojen fyysinen sijoittaminen ei ole ratkaisevaa. Digitalisaatio ja liikkumisen järjestelyjen kehittyminen mahdollistavat toimintojen sijoittamisen vapaammin ja palvelut muuttuvat. Vapaa-ajan käyttö monipuolistuu, jolloin kulttuuri- ja luontoarvojen säilyttäminen korostuvat ja edellyttävä korostunutta ennakollista huomioon ottamista varsinkin kasvukeskuksissa. Päästöjen hallinta korostuu ihmisten tietoisuuden kasvaessa ja vanhojen syntien (esim. pilaantuneiden maiden) käsittelyyn joudutaan panostamaan enemmän yhdyskuntarakenteen

tiivistyessä. Päästöjen hallintaan käytettävän tekniikan edistämiseen ja käyttöön tulee vaikuttaa myös alueidenkäytön kautta, ympäristön kannalta parhaimpien ratkaisujen löytämiseen kannustamalla. Kiertotalous kehittyi: uusia innovaatioita tulee tutkimuksen lisääntyessä elinkeinoelämän vahvistumiseen liittyen vaikuttaen suoraan jätteiden syntymiseen. VAT-tavoitteilla voidaan vaikuttaa toimintojen yhteensovittamiseen ja ennaltaehkäistä ns. raja-alueilla aiheutuvia ongelmia.

3. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Koska asuntotuotanto laahaa perässä, elinkeinoelämässä tapahtuvien nopeiden muutosten huomioon ottamiseen tulisi voida vaikuttaa asumis- ja palvelutuotantoon tarkoitettujen rakennusten muuntamismahdollisuuksien tarkoituksenmukaisella sääntelyllä. Asumisen terveys ja turvallisuus tulee huomioida erityisesti asuinrakennusten terveysvaikutusten / sairastumisalttiuden yhteiskunnalle tuomien kustannusten vuoksi.

ELY-keskus pitää hyvänä, että vähähiilisyys ja resurssitehokkuus nostetaan tavoitteissa esiin: "Alueidenkäytöllä luodaan edellytykset vähähiiliselle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle tukeutuen ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen." ELY-keskus toivoisi kuitenkin tähänkin aiheeseen tavoitteisiin tehokkaampaa lähestymistapaa. Kaavoituksella ja kaavamääräyksillä voidaan merkittävästi vaikuttaa tähän teemaan (energialähteet, materiaalit, jne.)

Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö -tavoite on erittäin tiivistetty. Lisää täsmällisyyttä toisi se, että kulttuuriympäristöjen osalta käytettäisiin vakiintuneita nimityksiä: valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ja valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt. Lisäksi tavoitetta tulisi täydentää: Alueidenkäytöllä edistetään luonnon monimuotoisuuden ja virkistyskäytön kannalta arvokkaiden aluekokonaisuuksien säilymistä *ja turvataan virkistyskäytölle tärkeiden rantojen riittävyys*. Epäselväksi jää myös sisältääkö muotoilu esim. virkistysalueverkoston jatkuvuuden ja ekologiset yhteydet. Selkeyden vuoksi niitä koskeva kirjaus pitäisi lisätä tavoitteisiin. Myös luonnon monimuotoisuuden osalta voitaisiin käyttää vakiintuneita nimityksiä: valtakunnalliset suojeluohjelmat ja Natura 2000-verkosto.

Liikenteen osalta luonnoksesta puuttuvat kestävästä liikennettä ja liikenneturvallisuutta koskevat tavoitteet.

Luonnoksesta puuttuu nykyisissä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa oleva tavoite, jonka mukaan riskiä aiheuttavat toiminnot sijoitetaan ensisijaisesti muualle kuin pohjavesialueille.

Pohjavesialueiden valtakunnallisten ja EU-lainsäädäntöön perustuvien suojelutavoitteiden toteutumista voidaan edistää ja tukea

alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Alueidenkäytön suunnittelu on luonteeltaan kokonaisvaltaista ja eri intressejä yhteen sovittavaa toimintaa, jossa tunnistetaan toiminnalliset tarpeet ja sovitetaan ne ympäristön vaatimuksiin. Tämä edesauttaa ympäristöllisten näkökohtien riittävän laaja-alaista tarkastelua ja varhaista huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa ennen hankekohtaisia ratkaisuja ja erityislakien mukaisia menettelyjä.

Pohjavesialueiden suojelussa on kyse vedenhankinnan, pohjavesialueen laadun ja määrän turvaamisesta pitkällä aikavälillä kaikissa olosuhteissa. Vedenhankinnan turvaamisen, riskienhallinnan ja ennalta varautumisen tarve johtuu mm. vesihuoltolaitosten yhteiskunnallisesta erityisasemasta, yleisen edun valvonnan tarpeesta sekä ylikunnallisesta, maakunnallisesta ja sitäkin laajemmasta suunnittelusta. Myös EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteena on pohjaveden hyvän tilan säilyttäminen ja pohjavesien pilaantumisen estäminen.

Vuodesta 2000 lähtien pohjavesialueilla tapahtuvalle maankäytön suunnittelulle ovat pohjan antaneet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Kaavoitus on kunnalle ja maakunnalle tärkeä keino vaikuttaa alueensa pohjaveden suojeluun, koska merkittävimmät riskit pohjaveden laadulle aiheutuvat pohjavesialueille soveltumattomasta maankäytöstä. Substanssilainsäädännössä ei ole selkeää säännöstä pohjavesien suojelutarpeen huomioimisesta alueiden käytössä.

ELY-keskus katsoo, että valtakunnallisissa alueidenkäytön tavoitteissa ja alueidenkäytössä on edelleen huomioitava pohjavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumis- ja muuttamisriskejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan.

4. Tavoitteiden oikeusvaikutukset

Tavoitteet konkretisoituvat pääasiassa kaavoituksen kautta, pyrkimyksenä on intressien yhteensovittaminen, mikä on usein käytännössä varsin työlästä, sillä tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia. Siitäkin näkökulmasta tavoitteiden selkeyteen ja täsmällisyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Johtaja

Risto Timonen

Yksikönpäällikkö

Anna-Leena Seppälä

Merkintä sähköisestä hyväksynnästä on asiakirjan lopussa.

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument har godkänts elektroniskt

Esittelijä Seppälä Anna-Leena 22.06.2017 12:49

Ratkaisija Timonen Risto 22.06.2017 13:14