

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS VALTAKUNNALLISISTA ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEISTA

Annettu julkipanon jälkeen Helsingissä xx päivänä XXXXkuuta 2017

Tällä päätöksellä valtioneuvosto korvaa valtioneuvoston 30 päivänä marraskuuta 2000 tekemän ja 13 päivänä marraskuuta 2008 tarkistaman päätöksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

1	Alueidenkäytön ratkaisulla vaikutetaan tulevaisuuteen.....	2
2	Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden lähtökohdat.....	3
2.1	Tavoitteiden oikeusperusta	3
2.2	Tavoitteiden merkitys kansainvälisten velvoitteiden ja sopimusten täytäntöönpanossa	4
2.3	Maakuntauudistus.....	4
3	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	5
3.1	Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen	5
3.2	Tehokas liikennejärjestelmä.....	6
3.3	Terveellinen ja turvallinen elinympäristö	6
3.4	Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat	7
3.5	Uusiutumiskykyinen energiahuolto	8
4	Tavoitteiden keskeiset vaikutukset	9
5	Tavoitteiden oikeusvaikutukset.....	9
6	Päätöksen voimaantulo ja toimeenpano	10
7	Muutoksenhaku (XX.XX.20XX).....	10
	Liitteet.....	10

1 Alueidenkäytön ratkaisulla vaikutetaan tulevaisuuteen

Alueidenkäyttö ja aluerakenne ovat jatkuvasti muuttuva alusta, joka luo perustan väestön elinoloille ja toimintaedellytykset elinkeinoelämälle sekä vaikuttaa merkittävästi ympäristön kestävyys- ja elinolosuhteiden kehittymiseen. Kestävä aluerakenne ja alueidenkäyttö koostuvat eri kokonaisista, toimivista ja elinympäristöistään laadukkaista yhdyskunnista, tehokkaista ja toimintavarmista liikenneyhteyksistä ja energiahuollosta sekä elinvoimaisesta luonto- ja kulttuuriympäristöstä.

Maailmassa ja suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuva kehitys edellyttää uusia toimia kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Varsinkin ilmastonmuutos, kaupungistuminen ja väestön muutokset, elinkeinojen uusiutuminen ja digitalisaatio sekä luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ovat kehityssuuntia, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia Suomen menestymisen mahdollisuuksiin. Ne haastavat alueidenkäytön ja sen suunnittelun uudelleen ajatteluun ja ratkaisuihin.

Alueidenkäytön suunnittelulla vaikutetaan suoraan asumisen, elinkeinoelämän ja vapaa-ajan toimintojen sijoittumiseen sekä niitä yhdistäviin verkostoihin. Kestävällä alueidenkäytön suunnittelulla edistetään yhteiskunnan toimivuutta, rakennetun ympäristön laatua ja ihmisten arjen sujuvuutta. Nyt tehtävät alueidenkäyttöä koskevat ratkaisut vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen.

Alueidenkäyttö tukee siirtymistä vähähiiliseen yhteiskuntaan

Ilmastonmuutos ja siitä johtuvat sään ääri-ilmiöt aiheuttavat kaikkialla maailmassa ihmisten hyvinvointiin, talouteen ja ympäristöön kohdistuvia riskejä sekä merkittäviä terveys- ja ympäristöhaittoja, joiden ennaltaehkäisyyn on pyrittävä kiinnittämään huomiota.

Kestävän yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisellä voidaan merkittävästi vaikuttaa ilmastonmuutokseen, talouteen ja energiavarmuuteen. Rakennetussa ympäristössä muodostuu merkittävä osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Energian loppukäytöstä rakennusten osuus on noin 38 prosenttia ja liikenteen osuus noin 17 prosenttia. Liikenne tuottaa noin 40 prosenttia taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöistä. Noin 90 prosenttia kotimaan liikenteen päästöistä syntyy tieliikenteessä, josta noin 58 prosenttia aiheutuu henkilöautoliikenteestä.

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja sen tuomiin ääri-ilmiöihin varautuminen edellyttävät siirtymistä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa, missä kasvihuonekaasupäästöt on minimoitu. Kasvihuonekaasupäästöjen huomattava vähentäminen vaatii vastaisuudessa yhä enemmän toimia kaikilla aloilla. Alueiden käyttö on tässä tärkeässä roolissa.

Luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriympäristön kestävää käyttöä edistetään

Luonnon monimuotoisuuden yhä kiihtyvä heikkeneminen on yksi keskeisimpiä haasteita niin kansainvälisesti kuin valtakunnallisesti. Ekosysteemien rajallinen sopeutumiskyky ei riitä, mikä voi johtaa luonnon ihmisille tuottamien palveluiden, ruokaturvallisuuden ja talouden äkilliseen heikkenemiseen. Suurimpia muutoksia on tapahtunut luontaisista elinympäristöistä eniten rannoilla ja metsissä sekä kulttuuriympäristöissä, kuten perinnebiotoopeilla. Viime vuosina myös suo- ja turvemaiden sekä muiden kosteikkojen muutokset ja merkitys ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi ovat kasvaneet. Ilman lisätoimia näistä elinympäristöistä riippuvainen eliölaisto vähenee sekä vaateliaan tai erikoistuneen lajiston uhanalaistuminen sekä vieraslajien leviäminen jatkuu.

Kulttuuriympäristöt muuttuvat varsinkin talouteen, elinkeinoelämään ja väestönkehitykseen liittyvien muutosten seurauksena. Rakennetun ympäristön vajaakäyttö tai käytön puute ovat suurimpia haasteita kulttuuriympäristöjen arvojen säilyttämiselle. Rakennetun ympäristön laadukkaalla kehittämisellä voidaan edistää kulttuuriympäristön monimuotoisuutta ja ajallista kerroksellisuutta. Niiden merkitys alueiden identiteetille ja vahvuuksiin perustuvalla elinkeinoelämälle sekä asukkaiden viihtyisyydelle ovat voimistumassa muun muassa kansainvälistymisen myötä.

Alueidenkäytöllä luodaan mahdollisuuksia elinkeinojen uudistumiselle

Globaalin kilpailun kiristyessä ja digitalisaation edetessä elinkeino- ja yritysraakenne uudistuu nopeasti. Kehitystä leimaa ilmastonmuutoksen vaikutukset ja työnjaon muutokset globaalilla ja paikallisella tasolla. Digitaalinen palvelutuotanto ja teollinen internet muuttavat niin tuotannon kuin kulutuksenkin toimintatapoja oleellisesti. Suomella on monilla aloilla vahvaa osaamista, mikä luo edellytyksiä korkeaa arvonlisää tuottavien osaamisintensiivisten vientituotteiden ja -palveluiden, digitaalisen osaamisen ja luovan talouden kehittämiselle. Suomessa nousevia aloja digitalisaatioon perustuvan palvelutuotannon lisäksi ovat bio- ja luonnonvaratalous sekä kiertotalous. Maan eri osien vahvuuksien ja voimavarojen hyödyntämistä elinkeinotoiminnan kehittämisessä ja uudistamisessa voidaan tukea toimintakykyisten keskustien ja niitä ympäröivien alueiden välisellä verkostoitumisella.

Elinkeinorakenteen palveluvaltaistuminen ja työmarkkinoiden erikoistuminen lisäävät toimintojen alueellista keskittymistä, jota suurten tuotantolaitosten toiminnan supistuminen tai lakkauttaminen teollisuuspaikkakunnilla vahvistaa. Useat toimialat hyötyvät kasautumisesta suurimmille kaupunkiseuduille, jolloin ne sijoittuvat toisten yritysten ja markkinoiden läheisyyteen. Toisaalta digitalisaatio, ruoantuotanto, biotalous, matkailu sekä luonnonvarojen jalostus tuovat uusia mahdollisuuksia yritystoiminnan kehittämiseksi kaikkialla maassa. Rakennemuutoksen ennakointi ja sitä tukeva alueiden käyttö ylläpitävät alueen elinvoimaa ja vähentävät muutoksista aiheutuvia haittoja.

Kaupungistuminen tarjoaa mahdollisuuksia ja luo haasteita

Suomessa yhdyskuntarakentaminen keskittyy yhä selvemmin suurimmille kaupunkiseuduille, joissa työssäkäynti- ja asiointialueet laajentuvat. Keskisuuret keskuksat säilyttävät kehityksessä asemansa, mutta monien pienempien keskusten ja maaseutualueiden väestö vähenee. Väestön ikääntyminen vaikuttaa huomattavasti alueidenkäyttöön tulevana vuosikymmeninä. Myös palvelut keskittyvät ja digitalisoituvat, mikä muuttaa ihmisten liikkumistarvetta ja myös liikkumisen tapoja. Erilaisten älylaitteiden ja paikannuspalveluiden yleistyminen mahdollistaa muutoksen, jossa ihmiset ja tavarat ovat yhä vähemmän yksittäisistä paikoista riippuvaisia.

Alueellisen kehityksen erot johtuvat yhä enemmän ei-aineellisista tekijöistä. Kaupunkiseudut ja maaseutumaiset alueet tarjoavat erilaisia ympäristöjä ja vetovoimatekijöitä elinkeinotoiminnalle ja asumiselle. Monipaikkainen asuminen yleistyy, ja tiiviimmät ja väljemmät alueet kytkeytyvät toisiinsa entistä vahvemmin.

2 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden lähtökohdat

2.1 Tavoitteiden oikeusperusta

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää maakunta-, yleis- ja asemakaavojen ohella. Tavoitteiden ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteiden tarkoituksena on myös edistää kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten täytäntöönpanoa Suomessa sekä turvata valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksenmukaista toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voidaan antaa alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua koskevista asioista, 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 kestävyys, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 3 momentin mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on lisäksi otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä säädetty lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetty alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet. Lain perustelujen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulee tukea ja edistää 5 §:ssä esitettyjen alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista.

Lain yleisen tavoitteen mukaisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet luovat osaltaan edellytyksiä hyvälle elinympäristölle sekä edistävät ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Kestävän kehityksen edistämisen päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Tämä tarkoittaa myös, että ympäristö, ihminen ja talous otetaan tasavertaisesti huomioon alueidenkäyttöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoivat valtakunnallisesti merkittävissä asioissa maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä säädettyjä alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät laajenna kaavojen sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on osa ympäristöä koskevaa ohjausjärjestelmää. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei luoda muun lainsäädännön kanssa päällekkäistä ohjausta eikä niissä toisteta muista laeista johtuvia rajoituksia. Näin ollen valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa käsitellään sellaisia kysymyksiä, jotka on tarpeen huomioida alueidenkäytön suunnittelussa osana laaja-alaista ja eri alueidenkäyttötavoitteita ennalta yhteen sovittavaa toimintaa.

2.2 Tavoitteiden merkitys kansainvälisten velvoitteiden ja sopimusten täytäntöönpanossa

Vaikka alueidenkäyttöä koskeva päätöksenteko on kansallista, vaikuttavat siihen kansallisen tavoitteenasettelun lisäksi kansainväliset velvoitteet ja sopimukset. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla turvataan osaltaan kansainvälisten velvoitteiden ja sopimusten täytäntöönpano alueiden käytössä.

Keskeisimmät valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kansainväliset päätökset ovat:

- YK Kestävän kehityksen tavoitteet - Agenda 2030
- Pariisin ilmastopopimus (SopS 75/2016)
- YK Habitat III – Uusi kaupunkikehitysohjelma
- Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994)
- Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskeva yleissopimus (SopS 19/1987)
- Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 10/1992)
- Eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta (SopS 26/1995)
- Eurooppalainen maisemayleissopimus (SopS 14/2006)

YK:n jäsenmaat sopivat vuonna 2015 kestävän kehityksen tavoitteista ja toimintaohjelmasta YK:n Agenda 2030:sta, joka ohjaa kestävän kehityksen edistämistä vuoteen 2030 asti. Agenda 2030 velvoittaa maita takaamaan turvalliset ja kestävät kaupungit sekä asuinyhdyskunnat. Toimenpiteinä edellytetään muun muassa kaikille riittävän edullista asuntoa, kestävää liikennejärjestelmää ja maailman kulttuuri- ja luontoperinnön suojelemista.

YK:n Pariisin ilmastopopimuksen tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkiä rajoittamaan nousu 1,5 °C:een. Lisäksi sopimuksen tavoitteena on vahvistaa valtioiden sopeutumiskykyä ilmastomuutokseen sekä suunnata toimia kohti vähähiilistä ja ilmastokestävää kehitystä. Tavoitteiden saavuttamiseksi maailmanlaajuiset kasvihuonekaasupäästöt tulee kääntää laskuun mahdollisimman pian. Osana sopimuksen toimeenpanoa Euroopan komissio on esittänyt Suomelle 39 prosentin päästövähennystavoitteen ei-päästökauppasektorille vuoden 2005 päästöistä vuoteen 2030 mennessä. Kansallisesti päästövähennykset kohdistuvat erityisesti liikenteeseen. Varsinkin kaupunkiseutujen alueidenkäyttöä ja yhdyskuntarakennetta koskevilla ratkaisuilla on merkittävä rooli päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa.

Agenda 2030 ja Pariisin ilmastopopimukseen liittyviä kaupungistumisen tavoitteita on edelleen tarkennettu YK:n Habitat III:n uudessa kaupunkikehitysohjelmassa, joka hyväksyttiin vuonna 2016. Uuden kaupunkikehitysohjelman mukaisesti kaupunkeja ja asuinyhdyskuntia kehitetään siten, että kaikille asukkaille on tarjolla asumisvaihtoehtoja, viheralueita ja kestäviä liikkumismahdollisuuksia. Tavoitteina ovat lisäksi monikeskuksisen aluerakenteen, kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen, terveellisen ja kriinkestävän elinympäristön, kiertotalouden ja uusiutuvien energiamuotojen edistäminen sekä kaupunkiekosysteemien, luonnon monimuotoisuuden ja ympäristöpalvelujen turvaaminen.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen tavoitteena on maapallon ekosysteemien, eläin- ja kasvilajien sekä niiden sisältämien perintökijöiden monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö. Suomi ja muut sopijaosapuolet ovat sitoutuneet tämän tavoitteen toimeenpanoon tarkoituksena pysäyttää vuoteen 2020 mennessä biologisen monimuotoisuuden häviäminen maailmanlaajuisesti, kansallisesti ja alueellisesti. Sopimus laajentaa suojelun myös perinteisen luonnonsuojelun ulkopuolelle. Yleissopimuksen osapuolikokouksen 2010 hyväksymä maailmanlaajuinen strateginen suunnitelma viedään käytäntöön kansallisten strategioiden ja toimintaohjelmien avulla. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelma sisältää myös alueidenkäyttöön läheisesti liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka koskevat muun muassa suojelualueverkoston kytkeytyneisyyttä, vihreätä infrastruktuuria ja heikentyneiden ympäristöjen ennallistamista.

Suomea velvoittaa neljä maisema- ja kulttuuriympäristön suojelua koskevaa kansainvälistä sopimusta: Unescon yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi; Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelun yleissopimus; eurooppalainen yleissopimus arkeologisen kulttuuriperinnön suojelusta; sekä eurooppalainen maisemayleissopimus. Ne velvoittavat maita kulttuuri- ja luonnonperinnön, rakennustaiteellisen perinnön, arkeologisen perinnön, sekä luonnon- ja kulttuurimaisemien, suojelualueiden ja arkiympäristön turvaamiseen ja huomioimiseen alueiden käytön suunnittelussa ja rakentamisessa.

2.3 Maakuntauudistus

Maakuntauudistuksessa perustetaan 18 maakuntaa sekä valtion lupa- ja valvontavirasto. Uudistuksen yhteydessä lakkautetaan maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset

(ELY-keskus) sekä aluehallintovirastot. Uudistus vaikuttaa toteutuessaan merkittäväällä tavalla alueidenkäytön suunnittelusta ja sen ohjauksesta vastaaviin organisaatioihin. Maakuntakaavoitus siirtyy maakuntien liitoista maakuntien tehtäväksi. Kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen siirtyy ELY-keskuksista maakuntien tehtäväksi. Nykymuotoinen ELY-keskusten tehtäviin kuuluva kaavoituksen valvonta lakkaa maakuntauudistuksen yhteydessä.

Maakuntauudistuksen yhteydessä ei muuteta maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavajärjestelmää, johon kuuluvat edelleen maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Maakuntauudistuksen yhteydessä ei myöskään muuteta näiden kaavojen välisiä keskinäisiä ohjaussuhteita. Kaavoitusta koskevan valtion jälkivalvonnan poistuminen korostaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä ennakkollisen viranomaisyhteistyön välineenä.

3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

3.1 Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen

Tavoitteiden tausta ja tarve

Suomen kilpailukyvyyn parantamiseksi ja asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseksi on tärkeää, että alueet ja yhdyskunnat kehittyvät elinvoimaisina ja että niiden vahvuuksia ja voimavaroja voidaan hyödyntää tehokkaasti ja kestävästi. Monikeskuksinen aluerakenne tukee maan eri osien vahvuuksien hyödyntämistä. Alueiden välisellä verkottumisella ja yhteistyöllä voidaan vahvistaa alueiden toimintaedellytyksiä ja vetovoimaa. Aluerakenteen ja yhdyskuntien toimivuuden perusedellytys on, että alueidenkäytössä vastataan väestö- ja työpaikkakehityksen edellyttämiin tarpeisiin ja mahdollistetaan eri väestöryhmien tarpeita vastaava asuntotarjonta sekä elinkeinojen uusiutuminen ja kehittyminen. Erityisesti kaupunkiseuduilla kohtuuhintaisten asuntojen riittävä tarjonta on tärkeää työvoiman saatavuuden ja sitä kautta koko maan elinkeinoelämän kilpailukyvyyn kannalta.

Rakennettuun ympäristöön on sitoutunut valtaosa Suomen kansallisvarallisuudesta. Kansantalouden ja resurssitehokkuuden kannalta on tärkeää hyödyntää olemassa olevaa rakennetta mahdollisimman hyvin. Yhdyskuntien toimivuus on perusedellytys asukkaiden arjen sujumiselle erityisesti väestön ikääntyessä. Resurssitehokas ja vähähiilinen yhdyskuntakehitys on välttämätöntä, jotta Suomi pystyy täyttämään Pariisin ilmastopöytäkirjan mukaiset päästövähennysvelvoitteet. Päästöjä voidaan vähentää olemassa olevan rakenteen hyödyntämisen lisäksi edistämällä työpaikkojen, palvelujen ja vapaa-ajanalueiden saavutettavuutta sekä parantamalla kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen hyödyntämismahdollisuuksia. Lisäksi on tärkeää edistää uusia viestintä-, liikumis- ja kuljetuspalveluita.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen

Alueidenkäytöllä edistetään koko maan monikeskuksista, verkottuvaa ja hyviin yhteyksiin perustuvaa aluerakennetta, ja tuetaan eri alueiden elinvoimaa ja vahvuuksien hyödyntämistä. Luodaan edellytykset elinkeino- ja yritystoiminnan kehittämiselle sekä väestökehityksen edellyttämälle riittävälle ja monipuoliselle asuntotuotannolle.

Alueidenkäytöllä luodaan edellytykset vähähiiliselle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle tukeutuen ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen.

Edistetään palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Edistetään kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen hyödyntämismahdollisuuksia sekä viestintä-, liikumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä.

Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan saavutettavuuden, joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta tarkoituksenmukaisesti.

3.2 Tehokas liikennejärjestelmä

Tavoitteiden tausta ja tarve

Liikennejärjestelmän toimivuus, toimintavarmuus ja turvallisuus on koko maan kehityksen perusedellytys. Sitä voidaan kehittää taloudellisesti hyödyntämällä tehokkaasti olemassa olevia liikenneyhteyksiä ja –verkostoja. Uusia yhteyksiä, palveluja ja teknologiaa kehitetään liikenteellisten tarpeiden mukaisesti. Liikennejärjestelmällä on keskeinen merkitys vähähiilisyiden edistämisessä.

Käynnissä oleva liikenteen murros vaikuttaa myös alueidenkäytön suunnitteluun. Digitalisaatio ja automaatio mahdollistavat eri liikennemuotoja yhdistävien matka- ja kuljetusketjujen toimivuuden tehostamisen ja olemassa olevan liikenneverkon tehokkaamman käytön. Alueidenkäytöllä vaikutetaan liikkumistarpeeseen, kulkumuotojen käyttömahdollisuuksiin sekä liikenneinfrastruktuurin tilantarpeeseen ja kokonaiskustannukseen.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmän rungon muodostaa verkko, joka yhdistää maakuntakeskukset, tärkeät aluekeskukset ja merkittävät henkilö- ja tavaraliikenteen terminaalit, ja jolla on merkittävä rooli elinkeinoelämän kuljetuksissa. Kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien yhteyksien jatkuvuus ja solmupisteiden kehittämismahdollisuudet on tärkeä varmistaa Suomen kilpailukyvyä kehittämiseksi.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Tehokas liikennejärjestelmä

Alueidenkäytöllä edistetään valtakunnallisen liikennejärjestelmän toimivuutta ja taloudellisuutta kehittämällä ensisijaisesti olemassa olevia liikenneyhteyksiä ja verkostoja sekä varmistamalla edellytykset eri liikennemuotojen ja -palvelujen yhteiskäyttöön perustuville matka- ja kuljetusketjuille sekä tavara- ja henkilöliikenteen solmukohtien toimivuudelle.

Alueidenkäytössä turvataan kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien liikenne- ja viestintäyhteyksien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien satamien, lentoasemien ja rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet.

3.3 Terveellinen ja turvallinen elinympäristö

Tavoitteiden tausta ja tarve

Kestävän alueidenkäytön yhtenä tehtävänä on ennalta ehkäistä merkittäviä terveys- ja ympäristöhaittoja. Se on välttämätöntä myös talouden kannalta. Varsinkin ilmaston lämpeneminen kasvattaa vakavien ja peruuttamattomien riskien todennäköisyyttä, ja edellyttää alueidenkäytön ratkaisuja ilmastomuutokseen sopeutumiseksi. Rakennetussa ympäristössä tarve sopeutua ilmastomuutokseen johtuu erityisesti muutoksista sademäärissä, tulvissa, keskilämpötilassa, maaperässä ja pohjavesiolosuhteissa sekä sään ääri-ilmiöiden, kuten myrskyjen, rankkasateiden ja taajamatulvien yleistymisestä.

Elinympäristön terveellisyyteen ja turvallisuuteen liittyviä haittatekijöitä ovat erityisesti liikenteen ja tuotantotoiminnan päästöt maaperään, veteen ja ilmaan, altistuminen melulle sekä ympäristöön vaikuttavat onnettomuudet. Liki miljoona suomalaista altistuu haitalliselle ulkomelulle. Jatkuvan melu-altistuksen on todettu aiheuttavan vakavia terveyshaittoja. Tärinähaittoja aiheutuu erityisesti raideliikenteen ympäristössä. Ilman pienhiukkasten on arvioitu aiheuttavan vuosittain noin 2 000 ennen aikaista kuolemaa Suomessa. Haittoja voidaan vähentää sijoittamalla niille herkat toiminnot tarkoituksenmukaisesti tai rajoittamalla itse päästöjen leviämistä tai muodostumista. Sijaintiratkaisut sekä muut alueidenkäytön varautumisen keinot ovat yleensä taloudellisempia kuin alueiden toteuttamisen jälkeen tehtävät toimenpiteet. Erityisiä haasteita asettavat asutuksen ja muiden herkkien toimintojen sekä suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen sijoittuminen toistensa läheisyyteen. Seveso III –direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja niiden ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien seurausten rajoittamisen tavoite otetaan huomioon jäsenvaltioiden maankäytön suunnittelussa. Haittojen altistuksen vähentämisellä on merkittävä vaikutus väestön terveyteen ja kansantalouteen.

Suomen kokonaisturvallisuuden kannalta on keskeistä varmistaa yhteiskunnan toimintakyky ja edistää kansalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Alueidenkäytössä on varmistettava valtakunnan kokonaisturvallisuuden edellytykset, kuten maanpuolustuksen, rajavallvonnan, pelastustoimen ja huoltovarmuuden tarpeet. Puolustusvoimien toiminnoille on luonteenomaista se, että niiden

vaikutukset ulottuvat käytössä olevien alueiden ulkopuolelle. Toimintaedellytysten turvaamiseksi alueidenkäytössä onkin tarpeen kiinnittää erityistä huomiota niihin alueidenkäytön rajoitteisiin, joita puolustusvoimien ja rajavallvonnan toiminnasta ja kehittämisestä aiheutuu.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Terveellinen ja turvallinen elinympäristö

Alueidenkäytössä varaudutaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin.

Alueidenkäytöllä ehkäistään melusta, tärinästä ja huonosta ilmanlaadusta aiheutuvia terveyshaittoja.

Haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille on jätettävä riittävän suuri etäisyys. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja niitä palvelevat kemikaaliratapihat on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

Alueidenkäytössä otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavallvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.

3.4 Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat

Tavoitteiden tausta ja tarve

Luonnon- ja kulttuuriympäristöstä huolehtiminen kestäväällä tavalla on tärkeää elinkeinojen, väestön hyvinvoinnin ja alueiden identiteetin kannalta. Alueidenkäytöllä on ratkaiseva merkitys luonnon- ja kulttuuriympäristöjen sekä arkeologisten arvojen säilymiselle sekä niitä koskevien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanolle. Alueidenkäytöllä vaikutetaan myös luonnonvarojen kestävään hyödyntämiseen. Luonnon- ja kulttuuriympäristöjen kestävä käyttö toteutuu turvaamalla niiden alueellinen monimuotoisuus ja ajallinen kerroksisuus. Suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Alueidenkäytössä on tarpeen tunnistaa nämä alueet ja ottaa huomioon siten, että niiden arvot turvataan. Valtioneuvosto päättää erikseen inventointien hyväksymisestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisiksi inventoinneiksi.

Merkittävä osa luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeistä luonnonarvoista samoin kuin arvokkaista yhtenäisistä luonnonalueista sijaitsee suojelualueiden ulkopuolella. Luonnon monimuotoisuuden edistämisen ja sitä koskevien kansainvälisten velvoitteiden kannalta on tärkeää, että luonnonarvot ja niiden kannalta tärkeät aluekokonaisuudet otetaan huomioon alueidenkäytössä. Kaupungistuminen, luonto- ja kulttuurimatkailun kasvunäkymät sekä ihmisten vapaa-ajan lisääntyminen muuttavat virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden tarvetta.

Alueidenkäytössä on tarpeen varautua bio- ja kiertotalouden kasvuun osana Suomen uusiutuvaa elinkeinorakennetta ja kiinnittää huomiota luonnonvarojen sijoittumiseen ja niiden kestäviin hyödyntämisedellytyksiin. Metsillä on keskeinen rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä. Riittävän yhtenäisten pelto- ja metsäalueiden säilyminen on tärkeää biotalouden, huoltovarmuuden, maiseman ja luonnon monimuotoisuuden kannalta. Tämän vuoksi alueiden käytössä on tarpeen ottaa huomioon maa- ja metsätalouden kannalta toimivat ja riittävän yhtenäiset alueet.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat

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 kestävää hyödyntämistä. Alueidenkäytössä huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden säilymisestä.

3.5 Uusiutumiskykyinen energiahuolto

Tavoitteiden tausta ja tarve

Pariisin ilmastositoumuksessa ja Euroopan unionissa sovitut ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet ohjaavat voimakkaasti Suomen ilmasto- ja energiapolitiikkaa. Suomen kansallisten linjausten mukaan uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta nousee yli 50 prosenttiin ja energiaomavaraisuus yli 55 prosenttiin 2020-luvulla. Tämän vuoksi alueidenkäytössä on tarpeen varautua uusiutuvan energiatuotannon, erityisesti bioenergian tuotannon ja käytön merkittävään lisäämiseen sekä tuulivoimapotentialin laajamittaiseen hyödyntämiseen. Bioenergian käytön lisääminen asettaa vaatimuksia niihin liittyvien kuljetusten ja varastoinnin toimivuudelle.

Tuulivoimatuotannon lisääminen edellyttää tuulivoimarakentamisen sovittamista ympäröivään maankäyttöön ja haitallisten vaikutusten asianmukaista huomioon ottamista. Tuulivoimaloista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan minimoida ja teknistaloudellista toteutettavuutta parantaa, mikäli tuulivoimalat sijoitetaan suuriin yksiköihin.

Yhteysverkostojen ja energiahuollon kannalta oleellista on valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen siten, että edistetään toimivaa aluerakennetta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Toimintavarma energiahuolto on tärkeä osa kansallista huoltovarmuutta. Luotettava ja mahdollisimman häiriötön energiansaanti on elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja kansalaisten arjen sujuvuuden kannalta ensi arvoisen tärkeää. Kantaverkon kehittämiseen kohdennetaan mittavat investoinnit tulevaisuudessa. Alueidenkäytön suunnittelulla on keskeinen merkitys energiahuollon toimivuuden varmistamiseksi tarvittavien voimajohtojen ja kaasuputkien toteuttamismahdollisuuksien varmistamisessa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Uusiutumiskykyinen energiahuolto

Alueidenkäytössä varaudutaan uusiutuvan energian tuotannon ja sen edellyttämien logististen ratkaisujen tarpeisiin. Tuulivoimalat pyritään sijoittamaan ensisijaisesti suuriin yksiköihin.

Alueidenkäytössä turvataan valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävien voimajohtojen ja kaukokuljettamiseen tarvittavien kaasuputkien linjaukset ja niiden toteuttamismahdollisuudet. Voimajohtolinjauksissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.

4 Tavoitteiden keskeiset vaikutukset

Tavoitteiden valmistelun yhteydessä on tehty viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain mukainen vaikutusten arviointi (SOVA) ja laadittu ympäristöselostus. Työssä on arvioitu laadullisesti keskeisiä yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen, ympäristöön, talouteen, ihmisten hyvinvointiin sekä viranomaisten toimintaan kohdistuvia vaikutuksia. Arvioinnista on vastannut Suomen ympäristökeskus. Arviointia on hyödynnetty tavoitteiden valmistelun aikana.

Aluerakenteen kannalta voidaan arvioida, että toteutuessaan tavoitteet luovat edellytyksiä monikeskuiselle aluerakenteelle sekä alueiden elinvoiman lisäämiselle. Toteutuessaan tavoitteet tukevat toimivan ja taloudellisen yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Sekä keskusta-alueiden että maaseudun taajamien ja kyläverkoston elinvoimaisuus ja kehittämismahdollisuudet lisääntyvät, mikäli yhdyskuntarakenteen kehittämisen lähtökohtana on tavoitteiden mukaisesti hyvä saavutettavuus, olemassa olevan rakenteen hyödyntäminen, asuntotuotannon riittävyys sekä elinympäristön terveellisyys ja turvallisuus.

Toteutuessaan tavoitteet tukevat liikennejärjestelmän ja kuljetusketjujen toimivuutta, millä on myönteisiä vaikutuksia sekä talouteen, ihmisiin että ympäristöön. Tehokkaat liikenneyhteydet parantavat elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja mahdollistavat ihmisten liikkumisen. Toteutuessaan tavoitteet edistävät palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn lisääntymistä. Toisaalta henkilöliikenne ja kuljetukset saattavat lisääntyä tietyillä alueilla, millä olisi haitallisia liikenneturvallisuus-, ympäristö- ja terveysvaikutuksia.

Tavoitteiden mukaisella olemassa olevien rakenteiden, liikenneinfrastruktuurin ja energiahuollon johtokäytävien hyödyntämisellä ja kehittämisellä on myönteisiä vaikutuksia. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen sekä maa-alan, luonnonvarojen ja energian käyttö vähenevät. Liikennepalveluiden ja yhdyskuntahuollon edellytykset paranevat, korjausvelan taittaminen helpottuu sekä palveluiden järjestäminen helpottuu. Toteutuessaan tavoitteet edistävät valtakunnallisen luonto- ja kulttuuriperinnön säilymistä. Biotalous edistäminen voi lisätä metsien hakkuita, mikä voi johtaa ristiriitaihin luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kanssa.

Useat yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen ja energiahuoltoon liittyvät tavoitteet tukevat toteutuessaan ja yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa ilmastonmuutoksen hillintää sekä Suomen siirtymistä kohti vähähiilistä ja resurssitehokasta yhteiskuntaa. Tavoitteet tukevat rakennetun ympäristön sopeutumista ilmastonmuutokseen.

Toteutuessaan tavoitteet tukevat elinympäristöjen turvallisuutta ja terveellisyyttä. Ympäristöriskien hallinta pienentää taloudellisia riskejä ja lisää kokonaisturvallisuutta. Kulttuuri- ja luonnonarvojen säilyminen edistää asuinympäristöjen viihtyvyyttä sekä matkailun vetovoimaisuutta.

Tuulivoimaloiden sijoittaminen suurin yksiköihin vähentää niistä aiheutuvia haittavaikutuksia.

Tavoitteet edistävät alueidenkäytön suunnittelun ennakoitavuutta valtakunnallisesti merkittävissä asioissa, mikä edesauttaa kestävien maankäyttöratkaisujen tekemistä. Tavoitteiden rajattu sisältö vahvistaa maakuntien ja kuntien itsehallinnollista asemaa alueidenkäytössä.

5 Tavoitteiden oikeusvaikutukset

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:ssä, jonka mukaan ne koskevat alueidenkäytön suunnittelua ja valtion viranomaisten toimintaa.

Lain 24 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edistää niiden toteuttamista. Valtion viranomaisten on myös arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta.

Lain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat pääasiassa kaavoituksen kautta. Maakuntakaavoituksella on tässä keskeinen rooli. Maakunnan suunnittelussa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmennetään maakunnallisiksi alueidenkäytön ratkaisuksi ja sovitetaan yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia yksittäisen rakennusluvan, poikkeamisluvan tai suunnittelutarveratkaisuun myöntämisedellytyksiin maaseudulla tai muualla. Vaikutukset yksittäiseen rakennushankkeeseen ja maankäyttöön muutoin välittyvät kaavoituksen kautta kaavoille laissa säädettyjen sisältövaatimusten rajoissa.

Alueidenkäytön kannalta keskeisiä suunnitelmia valmistellaan ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtionhallinnossa. Valtion viranomaisten toiminnassa tulee tukea ja edistää tavoitteiden toteutumista. Tältä osin huomioon ottamiseen vaikuttaa kuitenkin se, millä tavalla viranomaisten päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja niihin liittyvästä harkintavallasta on asianomaisissa erityislaeissa säädetty.

6 Päätöksen voimaantulo ja toimeenpano

Tämä päätös tulee voimaan XX päivänä XXXXXkuuta 20XX.

Tämän päätöksen voimaan tullessa valmisteilla oleva kaava voidaan hyväksyä tämän päätöksen estämättä XX päivään XXXXXkuuta 20XX mennessä, mikäli kaavaehdotus on asetettu julkisesti nähtäville ennen tämän päätöksen voimaan tuloa.

Tämän päätöksen voimaan tullessa valmisteltavana oleva muu päätös tai toimenpide voidaan tämän päätöksen estämättä tehdä XX päivään XXXXXkuuta 20XX mennessä.

Ympäristöministeriön tulee edistää ja seurata päätöksen toimeenpanoa eri viranomaisten toiminnassa ja alueidenkäytön suunnittelussa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Ympäristöministeriön tulee arvioida päätöksen ajantasaisuutta tarpeen mukaan. Arviointien perusteella ympäristöministeriön on tarpeen vaatiessa huolehdittava päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi. Ajantasaisuuden ohella tavoitteiden tarkistustarvetta tulee arvioida niiden soveltamisessa mahdollisesti havaittujen ongelmien perusteella. Tavoitteiden tarkistukset on valmisteltava maankäyttö- ja rakennuslain 23 §:n mukaisesti vuorovaikutuksessa eri tahojen kanssa ja eduskunnalle on varattava mahdollisuus tarkistusten käsittelyyn.

7 Muutoksenhaku (XX.XX.20XX)

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on tämän päätöksen liitteenä.

Liitteet

Valitusosoitus