

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö

Asia:

LAUSUNTO MAANKÄYTTÖ-JA RAKENNUSLAIN VALTAKUNNALLISTEN
ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN UUDISTAMISESTA JA SITÄ KOSKEVASTA
ALUSTAVASTA TYÖ- JA YMPÄRISTÖSELOSTUKSESTA

Ympäristöministeriö on aloittanut valmistelun maakäyttö- ja rakennuslain (MRL) nojalla annettavien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) uudistamiseksi. Valmisteluun liittyy ympäristöarviointi ja ympäristöselostuksen laatiminen. Alustavasta työ- ja arviointisuunnitelmasta pyydetään mielipiteitä viranomaisilta ja yleisöltä.

Alustava työ- ja arviointisuunnitelma

Alustavan työsuunnitelman mukaan ehdotusta valmisteltaisiin hallitusohjelman linjausten ja MRL:n toimivuudenarvioinnin mukaisesti siten, että tavoitteet koskisivat nykyistä rajatummin keskeisiä valtakunnallisia näkökohtia ja olisivat nykyistä täsmällisemmin ja konkreettisemmin ilmaistuja.

Lain toimivuudenarviointiin osallistuneiden näkemykset sen toimivuudesta ja tulkinnoista vaihtelivat suurestikin. Loppuraportissa todettiin, että arvioinnin päätelmät ja johtopäätökset on kirjoitettu ympäristöministeriössä eivätkä seurantaryhmän jäsenet ole niihin sellaisenaan sitoutuneet. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tästä syystä uudistamistyötä ei tulisi tehdä toimivuusarvioinnin päätelmien mukaan. Ministeriö esitti arviointiprosessista ja loppuraportista näkemyksiään (MMM 134/441/2014) kiinnittäen huomiota mm. kaavojen päällekkäiseen säätelyyn sektorilainsäädännön kanssa ja siitä aiheutuviin ongelmiin muun muassa maaseudulle, uusiutuviin luonnonvaroihin ja niitä hyödyntäviin maaseutu-elinkeinoihin, ja esitti näitä koskevien säädösten ja MRL:n keskinäisten suhteiden selkiyttämistä.

Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamista vain hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Selkiyttäminen on välttämätöntä tehdä myös kaavoituksen sujuvuuden ja osallisten oikeusturvan parantamiseksi Valtakunnalliset tavoitteet annettaisiin MRL:n nojalla. Siksi niiden tulisi, poiketen nykyisestä laajasti yhteiskunnan toimintaan kohdistuvasta sisällöstä, rajautua koskemaan ainoastaan sellaisia valtakunnallisesti tärkeitä kaavoituksen ja rakentamisen seikkoja, jotka kuuluvat MRL:n toimialaan ja ohjaukseen. Päällekkäisyydet muiden hallinnonalojen tehtäviin ja säädösohjaukseen tulee poistaa.

VAT:n tulee koskea ensisijaisesti maakuntatason kaavasuunnittelua ja niiden aseman tulee olla ohjeellisia. VAT:a uusittaessa tulisi "alueidenkäyttö"- sana selvyiden vuoksi korvata sanalla, joka paremmin kuvaisi maankäyttö- ja rakennuslain valtakunnallisesti tärkeimpiä rakentamisen ja rakennetun ympäristön ohjauksen tavoitteita.

Tavoitteiden tulisi olla aidosti tulevaisuuteen suuntaavia, kehitystä edistäviä ja kannustavia. Suomen taloudellisen tilanteen kannalta on tärkeää, että VAT:n valmistelusta lähtien niitä arvioitaisiin myös elinkeinoelämän, yritystoiminnan ja kansantalouden kehittämisen näkökulmasta.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö esittää seuraavia näkökohtia valmisteluun:

1. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteet

2. Uudistamisen kohteena valtioneuvoston päätökset vuosilta 2000 ja 2008

Alustavan työ- ja arviointisuunnitelman tässä kohdassa on kuvattu nykyisten tavoitteiden tehtävä ja päätöserusta.

3. Uudistamisen tausta, tarkoitus ja käsiteltävät asiat

Nykyisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ongelmia ovat mm. niiden oikeudellisen aseman ja ohjauksen ulottuvuuden epäselvyys ja päällekkäisyys, tavoitteiden iso määrä sekä osin vaikeasti tulkittava ja ristiriitaiseksi koettu sisältö. Tämän lisäksi hierarkinen jaottelu yleis- ja erityistavoitteisiin, erityiskysymyksiin sekä erityisiin aluekokonaisuuksiin vaikeuttaa tavoitekokonaisuuden ja ydinasioiden hallintaa. Käytännön kaavoituksessa viranomaisen tulkinta tavoitteista on voinut vaihdella, mikä vaikeuttaa kaavojen sisällöllistä ja oikeudellista arviointia. Ohjaavilla viranomaisilla on ollut keskeinen rooli tavoitteiden tulkitsemisessa ja käytännön kaavaratkaisuihin viemisessä.

Toisin kuin alustavasta työsuunnitelmasta saa käsityksen, maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta arvioivien viranomais- ja toimijatahojen johtopäätökset VAT:n tehtävästä ja toimivuudesta eivät olleet yhteneväisiä ja puoltavia.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että uudistamistyö tulisi tehdä uusista lähtökohdista.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamistyössä on tarpeen vähentää tavoitteiden määrää, rajata niiden sisältöä, kattavuutta ja ohjausvaltaa sekä selkiyttää niiden oikeudellinen asema myös toimijoiden oikeusturvan kannalta. Nykyistä huomattavasti suppeampi asiakokonaisuus rajautuisi maankäyttö- ja rakennuslain rakentamisen ja kaavoituksen kysymyksiin ja olisi ohjeellinen.

Alueiden käyttämistä ohjataan useiden sektorisäädösten nojalla ja hallinnonalakohtaisesti. Vaikka VAT:t annetaan MRL:n nojalla, nykyisistä tavoitteista vain pieni osa voidaan suoraan tai edes välillisesti suunnitella ja ohjata maankäyttö- ja rakennuslain ja sen suunnittelujärjestelmän nojalla. VAT:n sisällytetyt inventoinnit ja ympäristöä koskevat tavoitteet ovat voineet johtaa maaseutualueilla epäselvään tai päällekkäiseen säätelyyn. Maakuntakaavoissa on voitu VAT:a tulkitsemalla ja hyödyntäen erilaisia inventointeja, joita on voitu tehdä ilman sektoriviranomaisten tai myöskään maanomistajien osallistamista, asettaa taajamien ulkopuolisille maaseutualueille laajoja käyttö- ja hoitomääräyksiä, joita on tiukennettu alempiasteisissa kaavoissa. Vastaavista rajoituksista ei kuitenkaan ole säädetty kyseisiä alueita tai toimintoja, kuten maa- ja metsätaloutta koskevissa säädöksissä, jotka kuitenkin ohjaavat viranomaisen, maanomistajien ja muiden tahojen toimintaa.

MRL 24§:n mukainen kirjaus valtion viranomaisen VAT:n huomioonottamis- ja edistämisvelvoitteesta toiminnsaans on ns. kuollut kirjain ja se tulee uudistamisen yhteydessä poistaa.

Kaavoituksessa painotetaan osallistumisen ja osallistamisen tärkeyttä, ja myös kansalaisten tulisi oikeusturvansa vuoksi voida kohtalaisen helposti ymmärtää VAT:n sisältöjä ja osuutta kaavaprosessin osana.

Maakuntakaavojen vahvistamismenettelystä luopuminen, maakunnallisen itsehallinnon vahvistuminen ja muut suunnitteilla olevat hallinnonuudistukset muuttavat VAT:n sisältöä ja asemaa. Laajentuneessa maakuntien viranomaisyhteistyössä valtakunnallisia tavoitteita esitetään MRL:n ohella useiden muiden hallinnonalojen ja säädösten kautta.

Kun maakuntakaavaan kohdistuu valtakunnallisesti merkittäviä asioita, ministeriöiden kanssa käydään neuvotteluja. Neuvottelut valtakunnallisista asioista painottuvat kaavan alkuvaiheisiin.

Suomen maapinta-alasta on rakennettua aluetta vain n. 4,5 %, ja muu alue on metsää, peltoa ja sisävesiä. Maaseutumaisten alueiden osuus on yksi Euroopan suurimmista eli noin 80 % . Jokaisen maakunnan pinta-alasta valtaosa on maaseutua, millä jo itseisarvona on iso valtakunnallinen merkitys. Siksi maa- ja metsätaloushallinnon säädösohjauksessa olevia seikkoja ja valtakunnallisia ohjelmia, strategioita ja tavoitteita tulee käsittelemään kaikissa maakuntakaavojen valtakunnallisissa viranomaisneuvotteluissa. Maakunnan ja kuntien suunnitteluun saadaan neuvotteluissa kattavaa ja ajantasaista tietoa valtionhallinnon tavoitteista ja toimenpiteistä. Esimerkiksi biotalouden, maa- ja metsätalouden, uudistuvien luonnonvarojen ohjauksen, maaseudun kehittämisen ja maaseutuelinkeinojen edistämisen tavoitteet ja merkitys maakuntatasolla voivat olla käsiteltäviä seikkoja. Näitä ei kuitenkaan sisällytetä VAT:iin, koska kyseisten seikkojen kehittämistä, säätelyä ja muuta ohjausta ei tehdä MRL:n nojalla.

VAT:n uudistettaessa tultaneen pohtimaan kansainvälisten tavoitteiden, sopimusten ja sitoumusten sisällyttämistä tavoitteisiin. Esimerkiksi ilmastomuutoksen hillinnässä rakentamisen ja rakennetun ympäristön vaikutukset ja tehtävät ovat merkittäviä, mutta poikkeavat oleellisesti esimerkiksi maa- ja metsätaloudelle asetetuista tavoitteista ja toimenpiteistä. Päällekkäisen säätelyn välttämiseksi tulisi uudistustyössä katsoa, miten esimerkiksi rakentamiseen kohdistuva kansallinen säätely täyttää kansainvälisten sopimusten velvoitteet. Maaseutuhallinnon ilmastovelvoitteita ja -toimenpiteitä ja muitakaan kansainvälisiä tai kansallisia tavoitteita ja velvoitteita ei tule sisällyttää VAT:n, vaan niitä toteutetaan ja seurataan alan omalla säätelyllä ja ohjausjärjestelmillä.

4. Valmistelun pääperiaatteet ja uudistamisen kohteet

Suomessa rakennettu ympäristö ja uudisrakentaminen ovat keskittyneet isoille kaupunkiseuduille ja muihin tiiviimmin rakennettuihin taajamiin. Valtaosa suomalaisista asuu ja työskentelee näillä alueilla, joten kaavoituksen ja rakentamisen muun ohjaamisen resursseja ja painopistettä tulisi oleellisesti kohdentaa näille alueille.

Eri-ikäisten ihmisen päivittäiseen hyvinvointiin vaikuttaa rakennettu ympäristö. Ympäristön kannalta myönteistä kehitystä voidaan aikaansaada erityisesti MRL:n ohjausvälineiden avulla. Rakennettuun ympäristöön käytetään ja siellä kulutetaan merkittävä osa luonnonvaroista. Kiertotalouden ja energiatehokkuuden tavoitteita sekä monia muita vastaavia, ilmaston ja muun ympäristön kannalta tärkeitä seikkoja voidaan ohjatusti kehittää ja toteuttaa taajamissa kaavoituksen ja rakentamisen keinoin.

Maan eri osissa rakentamisen paineet poikkeavat suuresti toisistaan. Suomi on suurimmalta osin harvaan rakennettua. VAT:lla ei tule määrittää aluerakenteen malleja maanlaajuisesti eikä yksityiskohtaisesti. Uusiutuvan energian lisääntyvä käyttö, verkottuvat yhteydet ja digitalisaatio mahdollistavat aiempaa enemmän erityisesti uudenlaista maaseudun voimavarojen hyödyntämistä asuin- ja työympäristönä. Tällainen kehitys lähtee uusien toimijoiden innovatiivisuudesta, omasta aktiivisuudesta ja voi tapahtua sekä olevaan rakenteeseen tukeutuen tai siitä irrallisena. VAT:n sisällöllisen painopisteen tulisi kohdentua rajatusti pääkaupunkiseudun, muiden isojen kaupunkiseutujen ja taajamien rakennettaviin alueisiin sekä niiden välisten yhteysverkkojen varmistamiseen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi jatkossa näiltäkin osin olla suositusluonteisia.

4. Valmistelun pääperiaatteet

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että MRL 22§:n uusiminen on tarpeen.

Valmistelutyössä on ratkaisevaa, mitä VAT:lla aiotaan tavoitella ja mikä on niiden suhde muihin yhteiskunnan kehitystä ohjaaviin strategiisiin tavoitteisiin ja välineisiin. VAT:n uusimisella tulisi saada lisäarvoa maakuntien kehittämiseen toimintaympäristön jatkuvasti muuttuessa.

Valtakunnallisten tavoitteiden tulisi sisältää ainoastaan seikkoja, joilla on valtakunnallista merkitystä. Koska lain mukaan kaavoittajilta edellytetään pätevyyttä, VAT:n lisäarvon tulisi olla muuta kuin ”hyvän suunnittelun periaatteet”- tapainen lista.

Uudistamisen käynnistyessä tulisi määritellä VAT:n asema ja tehtävä osana suunnittelujärjestelmää ja harkita asetettavien tavoitteiden konkreettinen tarve, määrä, sisältö ja painotukset.

Koska viranomaisneuvotteluihin tullaan tuomaan useampia valtionhallinnon valtakunnallista merkitystä omaavia tavoitteita, MRL:n nojalla annettavien VAT:n sisältöä ei ole tarvetta pyrkiä ulottamaan seikkoihin, joita MRL:n nojalla ei voida ohjata. VAT:n määrällinen ja sisällöllinen supistaminen puoltaa niiden muuttamista ohjeellisiksi, jolloin niitä on joustavampi sovittaa yhteen muiden hallinnonalojen tavoitteiden kanssa. Tämä selkiyttää osaltaan viranomaisprosessia hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti.

VAT- uudistamiseen asetettu työryhmä voisi työskentelyn alussa tutustua esimerkiksi Ruotsin kaava- ja rakentamisen ohjausjärjestelmään, uudistamisvaiheisiin ja tuloksiin.

Valmistelu ja vaikutusten arviointi

Tavoitteiden lähtökohta, kuten MRL 22§:n muuttaminen, tavoitteille asetettava voimassaoloaika ja niiden oikeudellinen asema vaikuttavat merkittävästi arviointiin. Tavoitteiden ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointiin tulisi sisällyttää laadullisen ja sanallisen arvioinnin rinnalle joukko määrällisiä, mitattavia vaikutuksia. MRL:n mukaisten ”valtakunnallisten” ja ”merkittävien” seikkojen erittely arvioinnissa on vaikeaa, mikä osaltaan puoltaa lainkohdan uusimista.

Arviointi tulisi käynnistää uudistamisprosessin alkaessa ja kiinnittää työhön eri hallinnonalojen tutkimuslaitoksia. Aiempien ympäristövaikutusten arviointiajoista menetelmät ovat kehittyneet, ja tuloksia voinee käyttää lähinnä taustatietona.

Kaikista tavoitteista tulisi tavoitekohtaisesti arvioida niistä seuraavia suoria ja välillisiä taloudellisia vaikutuksia valtio-, maakunta- ja kuntatasolle ja maan eri osiin. Vastaava laaja arviointi tulisi tehdä oikeudellisista vaikutuksista.

Valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa on syytä ottaa huomioon valtionhallinnon eri sektoreita ohjaavat kansainväliset sopimukset ja kytkennät, kuten toimialojen EU-sidonnainen ohjaus, joista esimerkkeinä maaseudun kehittäminen sekä maatalous.

Listaa vaikutusten arvioinnista tulisi täydentää ja täsmentää. Aluerakennetta ja yhdyskuntarakennetta koskevat vaikutukset on tarpeen erottaa omaksi tarkasteluksi, samoin erotella taajamien ja maaseudun tarkastelu niiden ominaislaadun vuoksi. Liikenteen ja yhdyskuntatekniikan ohella tulisi arviointi tehdä myös energiankäytön ja -tuottamisen näkökulmasta.

Luonnonvarojen tulisi arvioida sekä uusiutuvien että uusiutumattomien osalta, millä on erityistä merkitystä kaupunkirakentamisen sijoittumista, tehokkuutta ja rakentamistapaa koskevissa tavoitteissa. "Luonnon" arvioinnin painopiste voisi olla taajamien ja rakentamista koskeviin tavoitteisiin liitettävien luontoarvojen kehittämisessä. Samoin kaupunkikuvaa ja kulttuuriperintöä koskevissa arviointikriteereissä tulisi ottaa huomioon mahdollisuus mitata kaupungistumisen ja tiivistämisen muutoksen vaikutuksia. Maisemavaikutukset koskevat niin ikään rakentamisen sijoittamista.

Vaikutus- listaan tulisi lisätä elinympäristö. Palveluja ja työpaikkojen määrää ja rakennetta tulisi arvioida. Näitä sekä elinkeinojen kehitystä on tarpeen arvioida sekä taajamien että maaseudun osalta ja maan eri osissa.

Toteuttaminen ja seuranta

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämiskaava valtion viranomaisten toiminnassa on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi toteuttaa mm. ministeriöiden tarkkarajaisten, niukasti liikkumatilaa antavien sektorisäästöjen vuoksi. Viranomaisten edistämiskäytännön ei alustavaan työsuunnitelmaan olekaan enää kirjattu.

Alustavan työsuunnitelman mukaan tavoitteiden toteuttamiskäytäntö laajenisi käsittäen valtion viranomaisten toiminnan, maakunnan suunnittelun ja muun alueidenkäytön suunnittelun. Maa- ja metsätalousministeriö vastustaa velvoitetta esitettyssä muodossa katsoen, että se lisäisi säätelystä ja olisi viranomaistoiminnassa juridisesti ongelmallinen, jähkistäisi tavoitteiden soveltamista ja vaikeuttaisi esimerkiksi maaseudun toimintaympäristön kehittämistä tulevilla EU-ohjelmakausilla.

Tulevien VAT:n seurantaan ehdotettavat toimenpiteet vaikuttavat varsin raskailta. Sanallisten, yleispiirteisten tavoitteiden soveltamisen ympäristö-vaikutusten seuranta maakuntakaavataso suunnittelussa, esimerkiksi tilastoimalla tai vaikutuksia mittaamalla voi olla haasteellista. Työ- ja arviointisuunnitelmasta ei käy ilmi, mitä olisivat ne toimenpiteet, joihin ympäristöministeriö ryhtyisi ympäristöhaittojen määrittämiseksi ja vähentämiseksi, mihin ne kohdistettaisiin, miten menettely organisoitaisiin ja miten siinä otettaisiin huomioon esimerkiksi muiden hallinnonalojen valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisen vaikutukset. Seurantavelvoitteen ja sen tavan harkitseminen voisi jäädä asetetun työryhmän tehtäväksi.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että alueidenkäyttötavoitteita uudistettaessa ja kehitettäessä otettaisiin huomioon tasapuolisesti eri näkökulmia ja intressejä, mukaan lukien elinkeino- ja työllisyyspoliittisia, ympäristöpoliittisia sekä ihmisen hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä näkökulmia.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Yliarkkitehti



Raija Seppänen