



3.3.2016

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym.fi

Lausunto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisesta

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. Uudistettavien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden on tarkoitus korvata valtioneuvoston 30.11.2000 tekemä ja 13.11.2008 tarkistama päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on valmisteltu maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin ja hallitusohjelman linjausten mukaisesti siten, että tavoitteet koskevat nykyistä rajatumminkin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia. Uudet tavoitteet ovat hyvin lyhyet ja tiiviit verrattuna nykyisin voimassa oleviin tavoitteisiin.

Tavoitteiden rakenne

Kunkin tavoitteen alkuun on laadittu alueidenkäyttöön liittyvien keskeisimpien ilmiöiden lyhyt kuvaus, kuten ilmastonmuutos, kaupungistuminen, luonnon monimuotoisuuden väheneminen, elinvoimaisuuden ja alueidenkäytön kytkös, digitalisaatio ja väestön ikääntyminen.

Tavoitteiden jaosta yleis- ja erityistavoitteisiin on luovuttu. Tämä yksinkertaistaa, selkiyttää ja helpottaa tavoitteiden tulkintaa. Tavoitteet on ryhmitelty uudella tavalla. Uusi ryhmittely vaikuttaa toimivalta.

Tavoitteiden sisältö

Toimivia yhdyskuntia ja kestävästä liikkumisesta koskevat tavoitteet ovat hyviä. Niillä pyritään muun muassa vähähiiliseen yhdyskuntakehitykseen, tukeutumaan ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen ja edistämään kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen hyödyntämismahdollisuuksia. Tavoitteet eivät kuitenkaan velvoita riittävästi kestävästä yhdyskuntarakenteen toteuttamiseen, eivätkä turvaa sitä, että alueidenkäytön keinoilla saataisiin hillittyä ilmastonmuutosta.

Ne eivät myöskään huomioi kaupunkiseutujen merkitystä kestävästä yhdyskuntarakenteen saavuttamisesta.

Kestävästä yhdyskuntarakenteeseen sisältyy kestävä maankäyttö ja liikennejärjestelmä. Tämä on olennaista nimenomaan kaupunkiseuduilla, joissa valtaosa suomalaisista asuu.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisesta tehdyn ympäristöarvioinnin selostuksen mukaan Suomen kaupungistumisaste on 70 % ja kaupungistumiskehitys jatkuu. Kaupunkiseutujen kehitystä on kuitenkin leimannut jo vuosikymmeniä niiden yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Kaupunkiseuduilla kestävästä maankäytön ja liikennejärjestelmän saavuttaminen on mahdollista ja edellä osoitetusta johtuen myös välttämätöntä. Siihen tulee osoittaa tehokkaita keinoja. Tavoitteena tulee olla, että kaupunkiseuduilla eheytetään yhdyskuntarakennetta ja hillitään hajarakentamista.

Yhdyskuntarakenteen laajenemisalueiden tulee tukeutua tehokkaaseen joukkoliikenteeseen suurilla kaupunkiseuduilla, joilla siihen on todellinen mahdollisuus. Niillä tavoitteena tulee olla, että merkittävien uusien asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueiden käyttöönotto ajoitetaan siten, että mahdollisuudet joukkoliikenteen hyödyntämiseen varmistetaan.

Kaupunkiseutujen kestävästä yhdyskuntarakenteen saavuttaminen on olennaista myös ilmastomuutoksen näkökulmasta. Suomen päästövähennystavoite ei-päästökaupparektorille on 39 % vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Kansallisen energia- ja ilmastostrategian mukaan liikenteen päästöjä vähennetään vielä tätäkin enemmän, eli 50 % vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Keskeisiä keinoja päästövähennystavoitteisiin pääsemiseksi ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edistäminen sekä sen edellyttämä yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja maankäytön ja liikenteen ratkaisujen yhteen kytkeminen. Ilmastomuutoksen hallinta on mitä suurimmassa määrin kansallinen ja kansainvälinen alueiden käytön tulevaisuuden haaste. Ilmastomuutoksen hallinnan tulee sisältyä lausunnolla olevaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden luonnosta painokkaammin toimivia yhdyskuntia ja kestävästä liikkumisesta koskeviin tavoitteisiin.

Tavoiteluonnos ei huomioi Helsingin seudun erityisyyttä. Helsingin seutu on mittakaavaltaan ja merkitykseltään omanlaisensa seutu Suomessa. Seudulla asuu lähes 1,5 miljoonaa ihmistä ja sen yritysten osuus koko maan bruttokansantuotteesta on 33 prosenttia. Helsingin seudun yhdyskuntarakenteellisilla ratkaisuilla on paljon painoarvoa ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ja seudun merkitys Suomen elinkeinoelämälle on suuri. Esimerkiksi seudun liikennejärjestelmän toimivuudella on keskeinen vaikutus elinkeinoelämän toimintaedellytysten varmistamisessa. Tästä johtuen Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että uudistettaviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tulee sisällyttää omia, Helsingin seudun

yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämistä koskevia tavoitteita.

Valtakunnallista liikennejärjestelmää ja sen kehittämistä koskevat tavoitteet ovat toimivia. On hyvä, että keskitytään kehittämään ensisijaisesti olemassa olevia liikenneyhteyksiä ja verkostoja. Kansallisten ja kansainvälisten liikenne- ja viestintäyhteyksien sekä niiden solmupisteiden kehittämismahdollisuuksien turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää varmistaa alueidenkäyttöä suunniteltaessa. Valtakunnallista liikennejärjestelmää koskevia tavoitteita taustoittavassa tekstissä on määritelty valtakunnallinen liikennejärjestelmä. Sen mukaan valtakunnallisen liikennejärjestelmän rungon muodostaa verkko, joka yhdistää maakuntakeskukset, tärkeät aluekeskukset ja merkittävät henkilö- ja tavaraliikenteen terminaalit, ja jolla on merkittävä rooli elinkeinoelämän kuljetuksissa. Määritelmä on hyvä ja huomioi valtakunnallisen liikennejärjestelmän keskeiset osat.

Liikenneturvallisuuden parantaminen ei sisälly luonnokseen uusista alueidenkäytön tavoitteista. Alueiden käyttöä suunniteltaessa tehdään keskeisesti liikenneturvallisuuteen vaikuttavia ratkaisuja.

Yhdyskuntarakenteella ja toimintojen sijoittelulla vaikutetaan muun muassa liikennemääriin, kulkumuotojakaumaan ja kulkureitteihin.

Liikkumisen turvallisuutta ei siten ratkaista pelkästään liikenneväylien suunnittelulla ja sitä koskevalla lainsäädännöllä. Tämän vuoksi liikenneturvallisuuden tulee olla tavoitteena alueiden käytön suunnittelulle. Lisäksi Suomen liikenneturvallisuusvisio on hyvin tavoitteellinen; sen mukaan liikennejärjestelmä on suunniteltava siten, ettei kenenkään tarvitse kuolla tai loukkaantua vakavasti liikenteessä. Tämän tulisi välittyä myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joilla vaikutetaan liikennejärjestelmän muotoutumiseen.

Tavoitteiden velvoittavuus

Uudet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sisältävät hyviä tavoitteita sille, miten alueidenkäyttöä tulee suunnitella. Valmistelun lähtökohtana oli, että uudistetut tavoitteet olisivat nykyistä täsmällisemmin ja konkreettisemmin ilmaistuja. Lausuttavana olevat uudet tavoitteet eivät kuitenkaan toteuta tätä valmistelun lähtökohtaa. Uudet tavoitteet ovat melko yleispiirteisiä ja tulkinnanvaraisia. Ne ovat mahdollistavia, mutta niihin ei sisälly juurikaan velvoittavuutta. Tämän luonteisilla tavoitteilla on vaikea turvata niiden sisällön toteutumista. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että tavoitteiden tulisi olla luonteeltaan velvoittavampia.

Lausuttavana olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korostavat maakuntakaavoituksen merkitystä valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävien alueiden käytön asioiden ratkaisijana. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että valtiolla tulisi olla selkeämpi oma näkemys siitä,

miten kansallisen ja kansainvälisen tason alueiden käytön asioita suunnitellaan. Kansallisen ja kansainvälisen tason alueiden käytön asioiden ratkaisemista ei tulisi siirtää tehtäväksi seuraavalle suunnittelutasolle, jossa ratkaistaan maakunnallisesti ja seudullisesti tärkeitä suunnittelukysymyksiä.

Ympäristöarviointi

Uusista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on laadittu SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi, jossa on keskitytty arvioimaan sitä, millaisia vaikutuksia aiheutuu, mikäli tavoitteissa ilmaistut asiat toteutuvat. Arviodut vaikutukset ovat pääasiassa myönteisiä, sillä tavoitteet ovat sinällään sisällöltään hyvien yhdyskuntasuunnittelun suunnitteluperiaatteiden mukaisia.

Tehdyssä ympäristöarvioinnissa olisi kuitenkin tullut arvioida myös sitä, miten todennäköistä tavoitteiden toteutuminen on ja miten varmistetaan tavoitteiden toteutuminen. Sinänsä hyvien tavoitteiden toteutumisen riskinä on, että tavoitteisiin sisältyy hyvin vähän velvoittavuutta. Tulevaisuudessa tavoitteita ei myöskään ilmeisesti valvota.

Arvioinnissa käytetty 0-vaihtoehto on myös tavallisesta poikkeava. Arvioinnin 0-vaihtoehtona on pidetty tilannetta, jossa tavoitteita ei ole eikä niiden ilmaisema asiantila toteudu ainakaan samassa mitassa kuin tavoitteen toteutuessa. Yleensä vaikutusten arvioinnissa käytetään 0-vaihtoehtona nykytilaa, mikä tässä tapauksessa olisi ollut tällä hetkellä voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tässä ympäristöarvioinnissa ei ole arvioitu nykytilanteen jatkumisen vaikutuksia. Käytetty 0-vaihtoehto on myös hyvin negatiivinen, koska siinä alueidenkäytöllä ei ole minkäänlaisia tavoitteita.

Asian on ratkaissut johtaja Satu Pääkkönen ja esitellyt yksikön päällikkö Aimo Huhdanmäki. Merkintä sähköisestä hyväksynnästä on asiakirjan lopussa.

TIEDOKSI

Ympäristöministeriö, Timo Turunen
ELY: Anna Puolamäki

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Pääkkönen Satu 29.06.2017 15:55