



15.12.2016

YM001:00/2016

Viite Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen
Hänvisning

Asia Yhteistyöryhmän 5. kokous
Ärende

AIKA 8.12.2016 klo 8.30-12.00

PAIKKA Ympäristöministeriö, Aleksanterinkatu 7, Norppa, 1. kerros

JÄSENET	Timo Korhonen, pj.	kansanedustaja	läsnä
	Ulla Koski, vpj.	ympäristöministeriö	läsnä
	Hanna Perälä	liikenne- ja viestintäministeriö	läsnä
	Christell Åström	maa- ja metsätalousministeriö	läsnä
	Merja Niemi	opetus- ja kulttuuriministeriö	läsnä
	Sami Heikkilä	puolustusministeriö	sijasta Matias Warsta
	Janne Koivukoski	sisäministeriö	poistui klo 10
	Vesa Pekkola	sosiaali- ja terveysministeriö	poissa
	Petra Stenfors	työ- ja elinkeinoministeriö	läsnä
	Ulla Hurmeranta	Suomen Kuntaliitto	läsnä
	Mika Riipi	Lapin liitto	läsnä
	Pentti Mäkinen	Etelä-Savon maakuntaliitto	läsnä
	Olli Ristaniemi	Keski-Suomen liitto	sijasta Hanna Kunttu
	Merja Vikman-Kanerva	Uudenmaan liitto	poissa
	Timo Jokelainen	Lapin ELY-keskus	läsnä
PÄÄSIHTEERI	Timo Turunen	ympäristöministeriö	läsnä
SIHTEERI	Juhana Rautiainen	ympäristöministeriö	poissa
ASiantuntija	Kari Kuusiniemi	Korkein hallinto-oikeus	läsnä
	Sanna-Riikka Saarela	Suomen ympäristökeskus	läsnä

Muistio

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen.

2. Asialistan hyväksyminen

Asialista hyväksyttiin.

3. VATit perustuslain näkökulmasta, asiantuntijoiden kuuleminen

Hallintoneuvos Kari Kuusiniemi esitteli KHO:n oikeuskäytäntöä VATtien näkökulmasta.

KHO:n oikeuskäytännössä VATit ovat tulleet esille kaavoja, erityisesti maakuntakaavoja koskevien valitusten yhteydessä. Kysymys on laillisuusharkinnasta eli siitä, ovatko VATit otettu huomioon ja edistetty niiden toteuttamista MRL 24 §:n mukaisesti. Tapauksille on tyypillistä mm. se, että VATteja sovelletaan samanaikaisesti ja rinnakkain kaavojen sisältövaatimusten kanssa ja toisaalta se, että niihin sisältyy kaavoitukselle ominaista eri intressien välistä punnintaa.

Sen sijaan VATEilla ei ole oikeusvaikutuksia MRL:n mukaisiin lupiin, poikkeamisiin tai muihin yksityisiin kohdistuviin velvoitteisiin. Tämä on todettu selkeästi KHO:n oikeuskäytännössä, josta tuotiin esille rakennuslupaa, katsusuunnitelmaa ja turvetuotannon ympäristölupaa koskevat tapaukset. Näissä ratkaisut ovat perustuneet ao. MRL:n pykäliin tai erityislakeihin eivätkä MRL 24 §:ään.

Keskustelussa nousi esille seuraavia näkökohtia:

- Maakuntauudistuksen näkökulmasta maakuntien maankäyttövalta ja -vastuu ovat lisääntyneet mm. maakuntakaavojen vahvistamisesta luopumisen johdosta. VATtien määrän vähentäminen ja keskittyminen keskeisimpiin valtakunnallisiin kysymyksiin vaikuttaa samaan suuntaan ja tukee näin maakuntien itsehallinnollista asemaa.

- VATtien suhteesta ja päällekkäisyydestä erityislakeihin on otettava huomioon, että tilanne on sama kaavojen sisältövaatimuksilla ja itse kaavoilla. Alueidenkäytön suunnittelulle on annettu erityislakeja laaja-alaisempi ja yhteen sovittava tehtävä. Keskeistä on se, että VATit tai kaavat eivät ole ristiriidassa erityislakien kanssa.
- VATit eivät kategorisesti niinkään täsmennä kaavojen sisältövaatimuksia, vaan paremminkin konkretisoivat niitä valtakunnallisesti niissä puitteissa kuin 22 § antaa valtuuden ja jos ja kun se katsotaan tarpeelliseksi. Vastaavasti kaavat konkretisoivat niitä maakunnan tai kunnan olosuhteista ja tarpeista käsin. VATit eivät ole myöskään normeja kuten eivät ole kaavatkaan.
- VATit poikkeavat muista VN:n strategioista ja periaatepäätöksistä siinä, että ne ovat osa MRL:n mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja siinä että niille on annettu laissa valtuutus ja oikeusvaikutukset.

OM:n lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri oli estynyt saapumaan kokoukseen, mutta hän oli toimittanut kirjallisen lausunnon (liite 1), joka jaettiin työryhmän jäsenille ja jonka pääkohdat selostettiin kokouksessa seuraavasti:

- Majuri ei näe PL 80 §:stä johtuvia esteitä VATtien antamiselle VN:n päätöksellä. VATEissa ei muutoinkaan ole kyse ohjauksesta, jota toteutetaan PL 80 §:ssä tarkoitetuilla yleisissä oikeussäännöillä.
- VN:n toimivalta ja VATtien sisällöllinen ala on MRL 22 §:ssä määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Laissa on seikkaperäisesti määritelty ne asiat, joista VN voi asettaa tavoitteita. Lisäksi tavoitteiden alaa tarkennetaan MRL 22.3 §:ssä, jossa säädetään, että tavoitteita annettaessa on otettava huomioon MRL 1 §:n yleiset tavoitteet ja 5 §:n alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet.
- MRL 24 §:n oikeusvaikutukset kohdistuvat ensisijaisesti ja välittömästi viranomaistoimintaan ja alueidenkäytön suunnitteluun. Tavoitteet eivät siten koske välittömästi lupien myöntämisedellytyksiä, poikkeamismahdollisuuksia eikä yksilön oikeusaseman perusteita eikä uusia oikeudellisia reunaehtoja päätöksenteolle.
- Tavoitteiden merkityksen kannalta on perusteltua, että eduskunnalla on mahdollisuus käydä keskustelua ja ottaa kantaa. Tämä voi tapahtua ensisijaisesti selontekona tai ministerin ilmoitusmenettelynä, jotka edellyttävät täysistuntokäsittelyä.

4. Edellisen kokouksen muistio

Hyväksyttiin muistio (liite 2)

5. Sidosryhmätilaisuuden yhteenveto ja Webropol-kyselyn tulokset tiedoksi

Timo Turunen kertoi, että sidosryhmät ovat osallistuneet hyvin aktiivisesti palautteen antoon. Sidosryhmäseminaariin osallistui noin 80 asiantuntijaa, ja kyselyssä palautetta antoi liki 120 tahoa/asiantuntijaa sekä yleisesti että tavoitekohtaisesti. Pääosin palaute on ollut myönteistä kuitenkin niin, että valtaosassa esitettiin muutosesityksiä tai painotuksia, jotka saattoivat olla ristiriitaisia keskenään. Myös uusia asioita esitettiin, ja ne liittyivät muun muassa pohjavesiin ja laajemmin luonnonvaroihin, elinkeinoihin tai aluerakenteeseen.

6. VAT-päätöksen luonnos

Timo Turunen esitteli luonnoksen todeten, että siinä tavoitteet on muokattu sidosryhmiltä saadun palautteen pohjalta ottaen huomioon MRL 22 §:n puitteet ja yhteistyöryhmässä hyväksytyt periaatteet. Muilta osin luonnos tuo esiin VN:n päätöksen rakenteen kuitenkin niin, että tavoitteita taustoittavat tekstit on tuotu jo ensimmäisinä alustavina versioina mukaan.

Keskustelussa painotettiin tavoitteiden kriittisen arvioinnin tarvetta eli ankkuroimista VATtien tarkoitukseen ja MRL 22 §:ään erityisesti siten, että mukaan tulevat asiat ovat aidosti valtakunnallisesti merkittäviä ja tarpeellisia ja että ne eivät olisi päällekkäisiä erityislakien kanssa. Keskustelussa tuotiin esille tavoitteisiin liittyviä näkemyksiä, jotka olivat osittain ristiriitaisia keskenään.

Jäseniä pyydettiin asiasta käydyn keskustelun pohjalta toimittamaan kirjallisesti muutosesitykset 16.12 mennessä. Tavoitteisiin ei tulisi ottaa uusia asioita kokouksessa esillä olleen lisäksi.

Keskustelussa tuotiin esiin mm. seuraavia näkökohtia:

Yleisesti:

- Tavoitteissa tulee olla aidosti valtakunnallinen näkökulma. Tärkeää on myös välttää päällekkäisyyttä erityislakien kanssa. On muistettava, että VN voi antaa VATteja, mutta mitään pakkoa siihen ei ole. On siis tarkoin pohdittava, mistä asioista tavoitteita annetaan.

- Tavoitteet ovat hyvin samanlaiset kuin nykyisessä VAT-päätöksessä. Uudistamisen paino on siinä, että tavoitteiden määrää on selkeästi rajattu.
- Aluekehittämisen ja alueidenkäytön valtakunnallisten linjausten tulee tukea toisiaan muistaen kuitenkin, että alueidenkäyttöä koskevat ratkaisut ovat pitkävaikutteisia ja linjaukset pitkäjänteisempiä.
- Tavoitteissa on edelleen jonkin verran ristiriitaisuutta sekä yhdistämisen ja tiivistämisen mahdollisuuksia.
- Elinkeinojen näkökulmaa on kyllä lisätty, mutta sen tulisi olla vahvemmin esillä.
- Tavoitteiden lukumäärä on toisisijainen asia. Olennaista on tuottaa tavoitteisto, joka selkeästi tuo esiin valtakunnalliset intressit.
- Rakennetun ympäristön laatu ja pohjavedet ja muut luonnonvarakysymykset saisivat olla vahvemmin mukana.
- Elinympäristöjen laatu ei ankkuroidu MRL 22 §:ään, vaan ne ovat enemmän luonteeltaan kuntien päätettäviä ja hyvän suunnittelun periaatteita.
- Teemoittelu saattaa kategorisoida ajattelua, minkä vuoksi olisi harkittava siitä luopumista.

Toimivat yhdyskunnat

- Tavoitteita voisi yhdistää. Syytä karsia turhaa yksityiskohtaisuutta.
- Osittain hyvän suunnittelun periaatteita asioista, jotka jo huomioitu kaavojen sisältövaatimuksissa.
- Tavoitteet ehdottoman tärkeitä mm. päästövelvoitteiden näkökulmasta, jossa painottuvat tiivistäminen, olemassa olevan rakenteen hyödyntäminen ja vähähiiliset liikkumismuodot.
- Tavoiteluonnokset tuovat lisäarvoa sisältövaatimuksiin. Maankäytön todellisuus on aivan toisenlainen; palvelut karkaavat, rakenteet hajautuvat ja kustannukset ja liikenne lisääntyvät.
- Suomessa on sitouduttu päästövähennysvelvoitteisiin, ja niidenkin suhteen tavoitteet tosi tarpeellisia. Vähähiilinen matkakettu on aivan keskeisiä asioita.
- Erittäin tärkeää ottaa huomioon asumisen, liikenteen ja työpaikkojen sijoittumisen kokonaisuus kaupunkiseuduilla.

Liikenneyhteydet

- Merkittävät asiat on jo ilmaistu aika selkeästi. Taustatekstissä määriteltävä, mitä tarkoitetaan valtakunnallisesti merkittävillä liikenneyhteyksillä. Tavoitteista puuttuu liikenneturvallisuus, mikä on tärkeä erityisesti kasvavilla ja tiivistyvillä kaupunkiseuduilla.
- Puuttuu maininta saavutettavuudesta.
- Pohjoisilla alueilla on tarpeita uusiinkin liikenneyhteyksiin.
- Turvattava pääsy valtakunnallisesti merkittäviin liikenneyhteyksiin.
- Keskusalueet huomioitu hyvin. Myös maaseutualueiden näkökulma olisi hyvä olla mukana.

Elinympäristö

- Tavoite 9 osittain päällekkäinen tulvariskien hallintalain kanssa ? Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja myrskyt, taajamatulvat ja rankkasateet yhteen tavoitteeseen !
- Tulvakohta tärkeä ja säilyttämisen arvoinen. Sanamuotoa vielä tarkennettava.
- Puolustusvoimien alueidenkäyttötarpeita koskeva tavoite selvästi tarpeen.
- LVM:ltä ehdotus tavoitteeseen 10 liittyen.
- Kemikaaliturvallisuuslaissa on yhtymäkohtia, joten päällekkäisyydet selvitettävä.
- Melua koskeva tavoite 11 tärkeä elinkeinoelämänkin kannalta – toive, ettei kaavoiteta lentomelualueelle ja vaaranneta valtakunnallisesti merkittävän lentokentän kehittämistä.

Luonto- ja kulttuuriympäristö

- Jääkö kaupunkien kulttuuriympäristöt huomiotta ?
- Valtakunnallisissa inventoinneissa myös kaupunkiympäristökohteita.
- Luonto- ja kulttuuriympäristöä tulisi käsitellä yhdessä.
- Lisäarvo MRL:n säännöksiin ?
- Luonnonvarat tulisi huomioida laajemmin kuin nyt esitetyt bio- ja kiertotalous ja kiviainekset.
- Alueidenkäytöllä olisi syytä varautua elinkeinorakenteen uusiutumiseen.

Energiahuolto

- Mitä tarkoittaa tuulivoiman osalta sanamuoto "usean" ?
- Tarvitaanko tuulivoimasta mainintaa erikseen, vaikka sinänsä tärkeä jatkossakin !
- TEM:ltä toimitettu turvetuotantoa koskeva esitys.
- Energiatavoitteissa muistettava alueidenkäytöllinen ulottuvuus ja kytkennät ilmasto- ja energiastrategiaan.

7. SOVA:n tilannekatsaus

Sanna-Riikka Saarela selosti vaikutusten arvioinnin tilannekatsauksen (liite 3). SOVA-lain mukaisesti VATEista on tehtävä ympäristöarviointi ja laadittava ympäristöselostus. Suomen ympäristökeskus vastaa arvioinnista itsenäisesti hyödyntäen siinä muidenkin tutkimuslaitosten ja tahojen asiantuntijoita. Seuraavaan kokoukseen tuodaan käsittelyyn ja valmistelun tueksi arvioinnin 1. kierros. Jäsenet voivat toimittaa kommentteja arvioinnin suorittamiseen liittyen.

8. Seuraavat kokoukset

Seuraava kokous on 26.1.2017 klo. 12-15. Lisäksi helmikuulle sovittiin kokous 16.2.2017 klo 9-12.

9. Mahdolliset muut asiat

Muita asioita ei ollut.

10. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 12.00.