Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

26.10.2017 SYKE-2017-J-199

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 12.10.2017
Käsittely 27.10.2017 klo 9.30

O 49/2017 vp Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistaminen

Sanna-Riikka Saarela, tutkija

Suomen ympäristökeskus (SYKE) tutkii ja kehittää laaja-alaisesti alueidenkäytön suunnitteluun liittyviä teemoja sekä ylläpitää rakennettua ympäristöä ja yhdyskuntarakennetta kuvaavia tietoaineistoja.

SYKE on vastannut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun yhteydessä tehdystä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain mukaisesta vaikutusten arvioinnista (SOVA) sekä tehnyt ilmiöpohjaisen tarkastelun alueidenkäyttöön liittyvistä teemoista ja todennäköisistä kehityskuluista. SYKE on osallistunut vahvasti tavoitteiden valmisteluun, joten emme esitä niistä varsinaista lausuntoa vaan nostamme esiin muutamia keskeisiksi arvioimiamme näkökohtia.

SYKE haluaa kiinnittää huomiota kahteen seikkaan:
1) Kunnan, maakunnan ja valtion muuttuneita ja muuttuvia rooleja tavoitteiden toimeenpanossa ja seurannassa on syytä tulevaisuudessa tarkastella osana käynnissä olevaa aluehallintomuutosta.
2) Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen riippuu erityisesti siitä, miten alueidenkäytön suunnittelu organisoidaan, millaisia suunnitteluratkaisuja tehdään sekä miten maakuntien ja kuntien sekä suunnittelun eri osa-alueista vastaavien viranomaisten ja muiden tahojen välinen yhteistyö onnistuu.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tärkeä instrumentti valtakunnallisesti merkittävien alueidenkäyttökysymysten huomioon ottamiseksi

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (jäljempänä myös ’tavoitteet’) tehtävänä on osaltaan tukea ja edistää maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden, kuten kestävän kehityksen ja hyvän elinympäristön, saavuttamista, sekä edistää kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten täytäntöönpanoa Suomessa. Viime vuosina tehtyjen maankäyttö- ja rakennuslain muutosten vuoksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys kansallisesti merkittävien alueidenkäyttökysymysten edistämiseksi on nykyisin suuri.

Tavoitteiden ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tämä päämäärä saavutetaan ainoastaan, jos tavoitteet ja maakuntakaavoituksessa tehdyt ratkaisut otetaan huomioon alemman tason kaavoituksessa. Monien tavoitteiden toteutuminen riippuu osaltaan myös siitä, millaisia ratkaisuja sektorilainsäädännön piirissä olevien asioiden suhteen tehdään. Maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen valtakunnallisesta vahvistamisesta on luovuttu. Tämä korostaa entisestään kaavoitukseen liittyvää ennakoivaa ja vuorovaikutteista yhteistyötä, jolle valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet antavat sisältöä.

Uudet tavoitteet koskevat voimassa olevia tavoitteita rajatummin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia

Uusista tavoitteista on karsittu sektorilainsäädännön kanssa päällekkäisiä kirjauksia, ja ne koskevat voimassa olevia tavoitteita rajatummin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia. Uusissa tavoitteissa ei voimassa olevien tavoitteiden tapaan erikseen oteta kantaa esimerkiksi pinta- ja pohjavesien tilan turvaamiseen tai tiettyjen luonnonmaantieteellisten alueiden, arvokkaiden rantojen ja soiden säilyttämiseen. Tavoitteissa ei myöskään ole mukana pääkaupunkiseudun erityisiä suunnittelukysymyksiä, vaikka niillä onkin valtakunnallista merkitystä. Tavoitteiden rajattu sisältö vahvistaa maakuntien ja kuntien itsehallinnollista asemaa alueidenkäytössä. Tavoitteet johtavat todennäköisesti hyvin erilaisiin tulkintoihin ja käytännön ratkaisuihin eri maakunnissa. Uudet tavoitteet mahdollistavat joustavan soveltamisen, mutta toisaalta tavoitteiden tulkinnan monimuotoisuus saattaa hankaloittaa eri tahojen yhteistyötä.

Toteutuessaan tavoitteet tukevat toimivan ja taloudellisen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämistä

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä on leimannut kaupungistuminen, maaseudun tyhjeneminen ja kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Väestöä menettävillä alueilla yhdyskuntarakenne harvenee, palvelutarjonta vähenee ja asuntokannan ja infrastruktuurin käyttöasteet ja arvo laskevat (Ristimäki ym. 2017).

Toteutuessaan tavoitteet luovat edellytyksiä monikeskuksiselle aluerakenteelle sekä alueiden elinvoiman lisäämiselle. Samoin keskusta-alueiden ja maaseudun taajamien ja kyläverkoston elinvoimaisuus ja kehittämismahdollisuudet voivat lisääntyä. Toteutuessaan tavoitteet edistävät valtakunnallisen liikennejärjestelmän toimivuutta, uudenlaisen liikenteen kehittämistä, eri alueiden saavutettavuutta sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn lisääntymistä. Kokonaisuudessaan tavoitteiden toteutuminen todennäköisesti vähentäisi liikenteen päästöjä ja tehostaisi liikennettä, vaikka paikallisesti vaikutukset voivat vaihdella ja olla kielteisiäkin.

Tavoitteiden mukaisella olemassa olevien rakenteiden hyödyntämisellä ja kehittämisellä voidaan vaikuttaa yhdyskuntarakenteen hajautumisen sekä maa-alan, luonnonvarojen ja energian käytön vähentymiseen. On mahdollista, että liikennepalveluiden ja yhdyskuntahuollon edellytykset paranevat, korjausvelan taittaminen helpottuu sekä palveluiden järjestäminen helpottuu.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen edellyttävät alueidenkäytöllisiä ratkaisuja niin maakunta-, kunta- kuin korttelitasolla

Vaikka yhdyskuntarakenne uusiutuu hitaasti, on yhdyskuntarakenteen kehittämistoimilla mahdollista vähentää päästöjä. Useat yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen, ekologisiin yhteyksiin ja energiahuoltoon liittyvät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukevat samanaikaisesti toteutuessaan ja yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista sekä Suomen siirtymistä kohti vähähiilistä ja resurssitehokasta yhteiskuntaa.

Tavoitteet elinvoimaisen luonto- ja kulttuuriympäristön säilyttämiseksi ovat tärkeitä, mutta haastavia muotoilla

Suomen luonnon monimuotoisuutta kuvaava lajiston ja luontotyyppien uhanalaisuus on kokonaisuutena lisääntynyt, mutta myönteistäkin kehitystä on pitkäjänteisellä työllä saatu aikaan. Toteutuessaan tavoitteet voivat edistää valtakunnallisesti merkittävän luonnon perinnön säilymistä erityisesti, jos alueidenkäytönratkaisuilla osaltaan onnistutaan hillitsemään luontoalueiden pirstoutumista, maankäytön muutoksia, luonnonvarojen käyttöä ja haitallisten päästöjen joutumista luontoon. Ekologisten yhteyksien merkitys rakennetun ympäristön ulkopuolella on tärkeä ilmastomuutokseen sopeutumisen kannalta, koska ne mahdollistavat lajiston siirtymisen uusille elinalueille ilmaston lämmetessä ja elinympäristöjen muuttuessa.

Biotalouden edistäminen lisää metsien hakkuita, mikä voi johtaa ristiriitoihin metsien hiilinielun säilymisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kanssa. Tämä voidaan mahdollisesti välttää, jos asia huomioidaan maankäytön ja metsätalouden toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa.

Virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden sekä viherverkoston jatkuvuuteen keskittyvällä tavoitteella ehkäistään kehitystä, jossa luonto- ja virkistysalueet vähenevät tiivistyvillä kaupunkiseuduilla sekä niiden pinta-alan vähenemisen että asukasluvun kasvun myötä. Kulttuuriympäristöjen merkitys alueiden erityispiirteisiin perustuvalle elinkeinoelämälle on voimistumassa. Toteutuessaan tavoitteet tukevat alueiden elinvoimaisuutta, mikä puolestaan luo edellytyksiä taajamakuvan ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä kaupunki- että maaseutualueilla. Elinvoiman lisääntyminen tai olemassa olevan rakenteen hyödyntäminen eivät kuitenkin automaattisesti vaali kulttuuriperintöä, ellei niitä tukeviin toimiin kannusteta suunnittelun eri tasoilla.

Alueidenkäytön suunnittelulla vaikutetaan merkittävästi ja monella tapaa ihmisten hyvinvointiin

Ihmisten kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin vaikuttaa lisäksi monet sosioekonomiset tekijät, kuten palveluiden saatavuuden maantieteellinen jakautuminen ja asuinalueiden sosioekonominen eriytyminen. Tuoreen asukasbarometrin (Strandell, 2017) mukaan suomalaiset arvostavat asuinympäristöissään eniten sijaintia ja hyviä liikenneyhteyksiä sekä luonnonympäristöä ja rauhallisuutta. Toteutuessaan tavoitteet edistävät palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajanalueiden saavutettavuutta koko maassa.

Riittävän ja monipuolisen asuntotuotannon varmistaminen lisää kohtuuhintaisten asuntojen saatavuutta erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla. Toisaalta taantuvilla alueilla asuntojen hinnat voivat laskea merkittävästi. Viestintä- ja liikkumispalveluiden kehittäminen puolestaan lisää ihmisten mahdollisuuksia tehdä työtä ja käyttää palveluita joustavasti eri paikoissa. Saamelaiskulttuurin ja –elinkeinojen huomioon ottaminen saamelaisten perinteisesti asuttamilla maa-alueilla edesauttaa saamelaiskulttuurin säilymistä ja vaikuttaa siten suoraan ihmisten hyvinvointiin.

Lausunnon valmisteluun ovat lisäksi osallistuneet Jorma Jantunen ja Mika Ristimäki.

Lähteet

Ristimäki, M. ym. (2017). Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla. Kaupunkikudokset ja vyöhykkeet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2017.

Saarela, S., Jantunen, J. & Ristimäki, M. (2017). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisen ympäristöarviointi. Ympäristöselostus.

Strandell, A. (2017). Asukasbarometri 2016 – Kysely kaupunkimaisista asuinympäristöistä. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2017.