Utlåtande MiUU 28/2017 rd– EÄ 49/2017 rd

Miljöutskottet

Revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen

Till miljöministeriet

INLEDNING

Remiss

Utskottet begärde utredning av miljöministeriet den 4 oktober 2017 om översynen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regionplaneringsråd Ulla Koski, miljöministeriet
- enhetschef, trafikråd Risto Murto, kommunikationsministeriet
- överinspektör Merja Hilpinen, undervisnings- och kulturministeriet
- överinspektör Juha Karila, arbets- och näringsministeriet
- forskare Sanna-Riikka Saarela, Finlands miljöcentral
- Jarmo Vauhkonen, Landskapsförbundet i Södra Savolax
- generalplanechef Rikhard Manninen, Helsingfors stad
- utvecklingschef Anne Jarva, Finlands Kommunförbund
- jurist Leena Kristeri, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- miljöjurist Pasi Kallio, Finlands naturskyddsförbund rf
- verksamhetsledare Matti Koistinen, Cykelförbundet rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Lapplands förbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utredningen från miljöministeriet

På begäran av miljöutskottet lämnade miljöministeriet till utskottssammanträdet den 20 oktober 2017 en utredning om utkastet till statsrådets beslut om revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Utredningen lämnades på grundval av 47 § 2 mom. i grundlagen.

Beredning av ärendet

Utredningen från miljöministeriet gäller ett förslag om beslut om revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen och det har beretts av ministeriet. De riksomfattande målen för områdesanvändningen ingår i det planeringssystem för markanvändning som avses i markanvändnings- och bygglagen. Målen syftar till att säkerställa att landskapen och kommunerna i sin planläggning och statliga myndigheter i sin verksamhet tar hänsyn till nationellt viktiga aspekter. Målen utgör en innehållslig grund för myndigheternas proaktiva och växelverkande samarbete inom planläggning i frågor av relevans för hela landet.

Utmaningarna och kraven i områdesanvändningen och planläggningen har förändrats kraftigt under den tid som målen funnits. Därför uppfyller inte de nuvarande målen behoven inom den rikstäckande styrningen av områdesanvändningen. I sitt program säger regeringen Sipilä att makten att styra de riksomfattande målen för områdesanvändningen kommer att förtydligas för att ge kommunerna större makt och ansvar inom markanvändningen. I överensstämmelse med regeringsprogrammet frångick man 2016 förfarandet med att fastställa landskapsplaner och kommunernas gemensamma generalplaner via en ändring av markanvändnings- och bygglagen. Det understryker ytterligare vikten av proaktivt och växelverkande samarbete mellan myndigheterna inom planläggning när de riksomfattande målen för områdesanvändningen ger samarbetet en innehållslig grund.

Den 17 mars 2016 tillsatte miljöministeriet en samarbetsgrupp för att styra revideringen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. I gruppen är ministerierna, landskapsförbunden, närings-, trafik- och miljöcentralerna och Finlands Kommunförbund företrädda. Ordförande var tidigare riksdagens vice talman Mauri Pekkarinen och sedan den 9 augusti 2016 riksdagsledamot Timo Korhonen.

Syftet med att revidera målen är att ta tag i de kommande utmaningarna inom områdesanvändningen och att medverka till att internationella avtal genomförs i vårt land. Revideringen stöder sig på en bedömning av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar och programmet för regeringen Sipilä. Utifrån detta kommer målen att mer inskränka sig till de viktigaste nationella aspekterna. Samtidigt vill regeringen förtydliga målen.

Det nya beslutet ersätter statsrådets beslut från november 2000 om de riksomfattande målen för områdesanvändningen och det reviderade beslutet från november 2008.

Vid behandlingen av de tidigare besluten har utskottet sagt att besluten om målen alltid måste föreläggas riksdagen. Följaktligen innehåller också det gällande beslutet en skrivning om att riksdagen ska ges möjlighet att behandla en eventuell revidering. För att initiera frågan i riksdagen begärde miljöutskottet utredning från miljöministeriet den 4 oktober 2017 om förslaget till revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen och ministeriet lämnade en utredning till utskottet den 20 oktober 2017.

Utkastet till statsrådets beslut

Förslaget till statsrådets beslut är uppdelat i sju kapitel.

Kapitel 1 går in på de rikstäckande behoven inom områdesanvändningen i framtiden. Det är enligt statsrådet viktigt att tillgodose behoven för att hela landet ska ha bra livsmiljö och utvecklas hållbart. De främsta behoven är kopplade till klimatförändringen, naturens mångfald och kulturmiljön, översyn av näringarna och urbaniseringen.

I kapitel 2 ingår den rättsliga grunden för målen och en rad andra utgångspunkter. I överensstämmelse med markanvändnings- och bygglagen lyfter kapitlet fram de frågor som målen kan gälla. Andra faktorer som påverkar måluppställningen är målens betydelse för att genomföra internationella förpliktelser och avtal och konsekvenserna av landskapsreformen.

Kapitel 3 innefattar de riksomfattande målen inklusive motivering. Målen är uppdelade i fem temaområden:

1) Fungerande samhällen och hållbara färdsätt
2) Ett effektivt trafiksystem
3) En sund och trygg livsmiljö
4) En livskraftig natur- och kulturmiljö samt naturtillgångar
5) En energiförsörjning med förmåga att vara förnybar.

Kapitel 4 behandlar de viktigaste konsekvenserna utifrån en miljörapport som gjorts av Finlands miljöcentral i överensstämmelse med lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program.

Kapitel 5 beskriver de rättsliga konsekvenserna av målen utifrån bestämmelserna i 24 § i markanvändnings- och bygglagen.

I kapitel 6 behandlas ikraftträdande och verkställighet samt verkställighet och behov av uppdatering.

I kapitel 7 anges det hur beslutet kan överklagas.

Allmänt om de riksomfattande målen

Det är rätt tidpunkt för att revidera målen för områdesanvändningen, anser utskottet. Målen sågs över 2008, men omvärlden har förändrats och en ny revidering är nödvändig. De viktigaste förändringsfaktorerna är till största delen desamma, men förändringen har gått snabbt bland annat klimatförändringen och digitaliseringen. Uppbyggnaden av utkastet tar fasta på frågor som är av stor relevans för planeringen av områdesanvändningen, exempelvis att begränsa klimatförändringen och övergå till ett utsläppssnålt samhälle, stoppa utarmningen av biodiversiteten, bevara kulturmiljön och dess värden, beakta urbaniseringen och centraliseringen av samhällsstrukturen, se över närings- och företagsstrukturen, centralisera tjänster och väga både digitaliseringen och en åldrande befolkning.

Bestämmelser om de rättsliga konsekvenserna av målen finns i 24 § i markanvändnings- och bygglagen. I 1 mom. föreskrivs det att de statliga myndigheterna i sin verksamhet ska beakta de riksomfattande målen för områdesanvändningen och främja möjligheterna att uppnå dem. De ska också bedöma vilka konsekvenser deras åtgärder har för områdesanvändningen. Enligt 2 mom.

ska målen vägas in och främjas i landskapsplaneringen och planeringen av områdesanvändningen i övrigt för att möjligheterna att nå målen ska vara bättre. Målen konkretiserar de mål för planeringen av områdesanvändningen som ingår i 5 §. Därmed utvidgas inte innehållskraven på planerna, och inga nya rättsliga krav ställs på planläggningen.

Utskottet framhåller att de föreslagna målen i allt väsentligt bygger på det gällande beslutet. Följaktligen kommer innehållet inte att ändras särskilt mycket även om målen anpassas efter förändringen i samhällsutvecklingen. Det sker heller inga förändringar i de rättsliga konsekvenserna. Utkastet innehåller dock betydligt färre mål och styrningen koncentreras därför mer på att lyfta fram frågor av rikskaraktär i planläggningen och i statliga myndigheters verksamhet. Vidare har målen slagits samman och delvis omformulerats för att vara mer generella.

Målen blir sannolikt tydligare och överlappningarna med lagstiftningen färre när delarna om allmänna mål och särskilda mål stryks i beslutet. Därmed är målen inget parallellt styrmedel för speciallagstiftningen. När överlappningar undviks, behöver inte restriktionerna till följd av speciallagstiftningen upprepas. Exempelvis innehåller miljöskyddslagen ett absolut förbud mot att smutsa ner grundvatten. Dessutom har lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen fått bestämmelser om avgränsning, klassificering och skyddsplaner vad beträffar grundvattenområden (19.12.2014/1263). Utkastet nämner inte särskilt att målet är att skydda grundvatten. I stället understryks det rent allmänt att anläggningar som orsakar risk för olyckor ska placeras på betryggande avstånd från känsliga områden.

När målen explicit fokuseras på frågor av relevans på riksplanet, finns det större spelrum för lokala lösningar inom markanvändningen. Områdena är mycket olika och utvecklingen blir ännu mer polariserad i takt med att urbaniseringstrenden stärks. Vidare ses målen som nu formuleras en aning mer som möjligheter och mindre som restriktioner. Flera av målen främjar, tryggar eller utvecklar de avsedda syftena. Målen ger bättre resultat när beslutet koncentrerar sig på de allmänna mål som har störst relevans i ett riksperspektiv.

När landskapsplaner inte längre behöver fastställas, får det interaktiva samarbetet inom områdesanvändningen större betydelse och större innebörd via de riksomfattande målen. Planeringen av områdesanvändningen är en övergripande, intressesamordnande verksamhet där man tar reda på de funktionella behoven och anpassar dem till kraven i omgivningen. Det borgar för att miljöaspekter blir tillräckligt väl beaktade på ett tidigt stadium i planeringen, innan beslut fattas om enskilda projekt och innan förfaranden enligt speciallagar inleds.

Reviderade mål

I planeringen av områdesanvändningen är det viktigt att kunna möta de nya behov som hänger samman med strukturella förändringar som är nödvändiga för ett utsläppssnålt samhälle och energiproduktion från förnybar energi, framhåller utskottet. Den pågående omställningen inom trafik och transport, digitaliseringen och automationen och därmed också förändringen i arbetslivet kräver att nya aspekter fasas in i planeringen. En polycentrisk områdesstruktur gör det lättare att utnyttja styrkorna i olika delar av områdena. Med nätverkande och samarbete kan vi ge områdena bättre tillväxtmöjligheter och göra dem mer attraktiva. Med sina egna beslut och åtgärder kan områden, regioner, landskap, kommuner och städer i hög grad medverka till att utsläppen av

växthusgaser minskar, resurserna används på ett klokt sätt, välståndet ökar och möjligheterna att bedriva företagsverksamhet ökar. Hur områdesanvändningen utformas i stora stadsregioner och hur sammanhållen samhällsstrukturen är spelar en stor roll för möjligheterna att nå målen för utsläppsminskning och för ett fungerande och ekonomiskt hållbart samhälle. Vi behöver ett resurseffektivt och utsläppssnålt samhälle för att kunna uppfylla de allt strängare minskningsmålen enligt Parisavtalet.

De viktigaste fokusområdena i det nationella handlingsprogrammet Agenda 2030 ett koldioxidneutralt och resurssmart Finland samt ett Finland där det råder jämlikhet, jämställdhet och kompetens. För ett genomförandet av fokusområdet ”ett koldioxidneutralt och resurssmart Finland” måste vi satsa på kompetensutveckling och förändringshantering på ett sätt som är hållbart och rättvist för samhället och människorna. Välfärdssamhället kan vidareutvecklas om vi satsar på hållbar ekonomi och större sysselsättning. Med de riksomfattande målen för områdesanvändningen kan vi genomföra målen för hållbar utveckling i handlingsprogrammet Agenda 2030.

En förutsättning för hållbar utveckling är att vi har ett säkert samhälle i en föränderlig omvärld. Å andra sidan är den övergripande säkerheten och de vitala funktionerna i samhället beroende av en hållbar utveckling. Följaktligen behandlar beslutet om de riksomfattande målen också behoven inom försvaret och gränsbevakningen. För att säkerställa verksamhetsförutsättningarna inom försvaret måste områdesanvändningen särskilt ta fasta på de restriktioner som verksamheten ger upphov till i områden som inte används av försvaret eller gränsbevakningen.

Utöver Parisavtalet och Agenda 2030 finns det en rad andra internationella avtal som har stort inflytande på de riksomfattande målen. Bland dem märks FN:s stadsutvecklingsagenda Habitat III, konventionen om biologisk mångfald, konventionen om skydd för världens kultur och naturarv, konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa, europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska arvet och europeiska landskapskonventionen. Områdesanvändningen måste planeras med hänsyn till konventionerna och målen i dem. Planeringen av områdesanvändningen styrs av konventionerna, men i sin planering preciserar landskapen målen och anpassar sina lösningar till målen i landskapen och på lokal nivå. De konkreta beslut som planläggning resulterar i är således alltid nationella, samordnade tolkningar, som påverkas av både internationella avtal och nationell lagstiftning.

Av utkastet till beslut framgår det tydligt att transportsystemet spelar en framträdande roll när det gäller att gynna koldioxidsnåla lösningar samtidigt som ett fungerande, funktionssäkert och i övrigt säkert transportsystem är en grundläggande förutsättning för att hela landet ska utvecklas. Målet är att det rikstäckande transportsystemet ska fungera och vara kostnadseffektivt. I första hand ska befintliga trafikförbindelser och trafiknät utvecklas samtidigt som man skapar förutsättningar för rese- och transportkedjor baserade på samtidig användning av olika transportformer och trafiktjänster och för fungerande knutpunkter för gods- och persontransport.

Stommen i det rikstäckande transportsystemet är ett nät som binder samman landskapscentrumen, viktiga regioncentra och betydande terminaler för gods- och persontransport. Också för Finlands konkurrenskraft är det viktigt att vi förbättrar förbindelser av nationell och internationell betydelse. Utskottet understryker att Helsingforsområdet fortfarande spelar en stor roll för hela landet även om de särfrågor som rör Helsingforsregionen inte längre ingår i målen. I planeringen av

områdesanvändningen gäller det också att se konkurrenskraften i metropolområdet i relation till andra europeiska metropolområden.

Vi behöver satsa på ett hållbart transportsystem, och i synnerhet på att utnyttja den potential som spårtrafiken står för i tillväxtcentra och regioncentra, understryker utskottet. Om områdena blir mer vitala och en polycentrisk områdesstruktur backas upp, kan det rikstäckande transportsystemet fungera bättre, många områden bli mer tillgängliga och kollektivtrafik och cykeltrafik öka. Målet ”Fungerande samhällen och hållbara färdsätt” behöver stärkas ytterligare, särskilt vad gäller en samhällsstruktur baserad på bra kollektivtrafik. Därmed kan målen för områdesanvändningen medverka till att fler promenerar, cyklar och anlitar kollektivtrafik om områden med nya bostäder, arbetsplatser och tjänster placeras lätt tillgängligt. Dessutom är det viktigt att det går smidigt att byta från gång- och cykeltrafik till kollektivtrafik och vice versa. När man bundit samman region- och samhällsstrukturen och anpassar dem till utvecklingsprinciperna och lösningarna inom transportsystemet har man fått goda resultat med MBT-avtal inom markanvändning, områdesanvändning och trafiksektor, som medverkar till att målen kan uppfyllas och fler bostäder till rimligt pris byggas. De erfarenheter av gott samarbete kan tjäna som förebild i arbetet med de övriga målen. Tillräckligt stort utbud på bostäder till rimligt pris är en grundförutsättning för att locka arbetskraft och stärka näringslivet.

Större satsningar på befintliga strukturer och lättare tillgängliga regioncentra är ett medel för att i ett större perspektiv påverka samhällsstrukturen, förutsättningarna för näringslivet, boendet och energiförsörjningen så att de totala utsläppen kan minska och transporterna bli effektivare. Strukturerna påverkas i allt högre grad av digitaliseringen och automationen. Det gör att transportstrukturen förändras och att rese- och transportkedjorna kombinerar olika transportformer och därmed fungerar bättre. Tack vare fungerande och heltäckande bredbandssystem kan människor arbeta på nya sätt och få större tillgång till tjänster.

I planeringen av områdesanvändningen är det viktigt att väga in förändringarna i näringslivet, bland annat målen för bioekonomi och cirkulär ekonomi. Övergången till förnybar energi kräver att vi tar hänsyn till de nya krav som vindkraft, solenergi, energiöverföring och energianvändare ställer. Företagen ställer om sina logistiska lösningar för distribution och drift när digitaliseringen gör sitt intåg. I framtiden bör vi få fler alternativ med smarta och enklare rese- och logistikkedjor med varierande strukturer.

Också behovet att anpassa områdesanvändningen till klimatförändringen har vägts in i utkastet. Enligt utkastet kommer Finland att gardera sig inför extrema väderfenomen och översvämningar och andra konsekvenser av klimatförändringen. Nybyggnation placeras utanför områden med översvämningsrisk eller översvämningsriskerna hanteras på något annat sätt. Utskottet understryker att anpassningsaspekten kommer att få en större roll i planeringen av områdesanvändningen. Detta får gott stöd i klimatlagen som föreskriver om en nationell anpassningsplan som statsrådet ska godkänna minst en gång på tio år. Planen inkluderar en risk- och sårbarhetsgranskning samt ett handlingsprogram för anpassning inom olika förvaltningsområden enligt behov.

Utskottet anser det mycket viktigt att målen för områdesanvändningen medverkar till att områden med ekologiska förbindelser som är värdefulla för den biologiska mångfalden kan finnas kvar. Särskilt i stadsregioner måste man se ekologiska förbindelser ur ett riksperspektiv eftersom

de möjliggör för arterna att flytta till nya habitat när klimatet blir varmare. I planeringen av områdesanvändningen är bästa sättet att bevara förutsättningarna för biologisk mångfald att undvika att splittra områden i onödan och på det sättet bryta de ekologiska förbindelserna.

Bland de viktigaste målen märks åtgärder för att bevara nationellt värdefulla kulturmiljöer och säkerställa naturarvet, men också insatser för hållbar användning av naturresurser. Insatserna för kultur- och naturarvet och naturresurserna avser att bevara den nationella natur- och kulturtraditionen och medverka till ekologisk hållbarhet. Underutnyttjande eller bristande användning av byggd miljö spelar en stor roll för hur vi ska kunna bevara våra kulturmiljöer. Följaktligen kan vi medverka till större mångfald i kulturmiljöerna om vi utvecklar den byggda miljön på ett högkvalitativt sätt.

Här är det värt att samtidigt lyft fram målen att se till att det finns tillräckligt många områden som lämpar sig för rekreation och att det fortsatt finns grönområden. När naturen i allt större omfattning kommer att användas för rekreation och turism, behöver vi mer nätverkande och bättre arbetsfördelningen mellan områdena. Den tilltagande urbaniseringen och den ökande natur- och kulturturismen kräver större fokus på dessa aspekter och mer hänsyn till lokala förhållanden eftersom de regionala skillnaderna är stora.

Avslutningsvis

Utskottet anser att revideringen av de rikstäckande målen för områdesanvändningen kan få större effekt, när de nu är betydligt färre, mer exakta och tydligare tack vare omstruktureringen, som betyder att uppdelningen i allmänna och särskilda mål försvinner. Å andra sidan ger de nya målen både landskapen och kommunerna en starkare roll i planeringen av områdesanvändningen. Därför är det viktigt att säkerställa att den kommande landskapsförvaltningen för sitt beslutsfattande blir ordentligt informerad om de statliga myndigheternas synpunkter på de riksomfattande målen.

Landskapsreformen kommer dessutom att innebära stora omstruktureringar i förvaltningen och i arbetsfördelningen mellan statliga myndigheter och landskap å ena sidan och kommunala myndigheter å andra sidan. I detta läge är det enligt utskottet nödvändigt att kontrollera effekterna av revideringen relativt snart efter att omstruktureringarna har genomförts och det finns erfarenheter av att tillämpa målen. Vidare är det viktigt att riksdagen enligt normal praxis ges möjlighet att ta ställning till eventuella revideringar av målen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDE

Miljöutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande MiUU 28/2017 rd

Helsingfors 28.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Petri Honkonen cent
medlem Susanna Huovinen sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä blå
medlem Veera Ruoho saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.