

Maisemasuunnittelijat ry:n lausunto kaavoitus- ja rakennuslaista

Maisemasuunnittelijat ry kiittää mahdollisuudesta lausua lakiehdotuksesta sekä lain vuorovaikutteisesta laadintaprosessista, jossa olemme saaneet olla mukana. Liitto tuo esille halukkuutensa edelleen jatkossa tehdä yhteistyötä niin lakivalmistelun kuin myöhemmin lakia tulkitsevien ohjeistuksien valmistelussa.

Yleisiä huomioita

Kaavoitus- ja rakentamislain uudistuksen päätavoitteet ovat ilmastonmuutoksen hillintä, hiilineutraaliuden mahdollistaminen, luontokadon ehkäisy ja monimuotoisuuden edistäminen sekä digitalisaation edistäminen. Jotta näitä keskeisiä tavoitteita voidaan edistää, on maankäytön suunnittelussa ja yleisten alueiden suunnittelussa sekä rakentamisessa välttämätöntä huomioida riittävän ja laadukkaan siniviherrakenteen mahdollistaminen, ilmastonmuutosta hillitsevät suunnitteluratkaisut sekä monimuotoisten luonto- ja virkistysalueiden turvaaminen. Lakiehdotus ottaa nämä asiat kiitettävästi huomioon eri kaavatasoilla ja tarkemmassa rakentamisen ohjauksessa. Erityisen tärkeä on viherrakenteen huomioon ottaminen sekä se, että maisemarakentamisen suunnittelu on laissa tulossa omaksi erityissuunnittelualaksi. Joiltakin osin esitys on kuitenkin vielä keskeneräinen tai puutteellinen ja lain valmistelua tulisikin jatkaa sidosryhmiä kuullen. Erityistä huomiota tulee kiinnittää lain tulkintaan ja ohjaamiseen lakia täsmentävien asetusten kautta.

Maisemasuunnittelijat ry on erittäin tyytyväinen lakiin mukaan otettuun viherrakenne-termiin. Se kuvastaa paremmin ajatusta, että viherrakenne käsitteenä huomioi laajasti erityyppisten viheralueiden, viheryhteyksien sekä muun kaupunkivihreän muodostaman toisiinsa kytkeytyvän kokonaisuuden. Laissa on tunnistettu viherrakenteen merkitys monien eri teemojen, kuten virkistyksen, luonnon monimuotoisuuden ja viihtyisyyden näkökulmasta. Maisemasuunnittelijat ry näkee, että viherrakenteen moninaiskäytön kehittäminen ja ekologisten prosessien hyödyntäminen ja kehittäminen on tulevaisuudessa kaupunkialueilla yhä tärkeämpää monien ekosysteemipalveluiden ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulmasta ja oleellista huomioida kaikilla suunnittelun tasoilla.

Viherrakenteen termin määrittelyissä ja esim. myöhemmissä sitä koskevissa ohjeistuksissa on tärkeää pitää mielessä käsitteen kokonaisvaltaisuus ja se, ettei määritelmä käytännön kaavoitusta tulkitsevissa tilanteissa kavennu. Sen tulkintaan liittyy haasteita ja tulevaisuudessa lakia täsmentävä ohjeistus on todella tarpeen. On tarpeen kiteyttää mm. sitä, mitä viherrakenteella tarkoitetaan eri suunnittelutasoilla sekä sitä, milloin viherrakenteella on ”erityistä merkitystä” pykälässä 3 esitetyissä yhteyksissä. Hyvä lähtökohta viherrakenteeseen liittyviin määritelmiin on Suomen ympäristökeskuksen julkaisu ”Kaupunkiseutujen vihreän infrastruktuurin käsitteitä” (SYKE 39/2013). Huomioitavaa on myös, että viherrakenne termi käsittää myös sinirakenteen eli veteen liittyvät elinympäristöt.

Maisemasuunnittelijat ry näkee, että myös maisema-termi tulisi sisällyttää lakiin. Tässä määritelmässä tulee ottaa huomioon, mitä maisema-termistä on todettu eurooppalaisessa maisemayleissopimuksessa.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja hillintä

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa (5§) on erittäin tärkeä osa lakiuudistusta. Ilmastonmuutoksen hillinnässä tulisi ottaa huomioon myös viherrakenteen merkitys hiilensidonnan ja -varastoinnin kannalta. Lisäksi viherrakenteella on suuri merkitys erityisesti sopeutumisen näkökulmasta, käsittäen niin sään ääri-ilmiöt, ihmisten elinympäristön laadun ja terveellisyden kuin

ekologisen monimuotoisuuden turvaamisen. Tämän vuoksi lain tulisi huomioida ilmastonmuutoksen osalta myös viherrakenteen ja siihen kytkeytyvien ekologisten prosessien tukemisen kaikilla suunnittelun ja rakentamisen tasoilla.

Ilmastovaikutusten arvioinnin lisääminen kaavojen vaikutusten arvioinnin osa-alueeksi (71§) on tärkeä lisäys - jatkossa on tarpeen täsmentää, millä tavalla vaikutusten arvioinnissa otetaan huomioon viherrakenne ja miten eri vaikutusten arvioinnin muut osa-alueet, mm. luonnon monimuotoisuus, ihmisten terveys ja viihtyvyys sekä maisema, kytkeytyvät ilmastovaikutuksiin. On tärkeää, että vaikutuksia arvioidaan kokonaisvaltaisesti.

Rakennuksen vähähiilisyys-pykälään (206 §) haluamme tuoda esille, että vaadittavasta ilmastaselvityksestä on rajattu pois tontin maaperä ja kasvillisuus, joiden merkitys ilmastonmuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa on usein merkittävä. Maaperän ja kasvillisuuden merkitys ja niiden potentiaalinen hiilinielu ja varasto rakennetussa ympäristössä tulisi kuitenkin tunnistaa ja ilmastovaikutuksia tulisi tarkastella kokonaisuutena.

Maisemasuunnittelijat ry haluaa myös huomauttaa, että kaavojen ilmastovaikutusten ja rakennuksen hiilijalanjäljen väliin jää myös muita rakentamisen osa-alueita, joita ei tällä hetkellä huomioida lakiluonnoksessa, mm. infrarakennushankkeet, joiden merkitys on suuri niin viherrakenteen kuin rakentamisen hiilijalanjäljen kannalta.

Hulevesien hallinnan yleisiä tavoitteita (121 §) koskien haluamme tuoda esille, että pykälässä korostuvat hulevesien määrällinen käsittely ja näkemys hulevesistä riskinä. Maisemasuunnittelijat ry katsoo, että pykälässä tulisi selkeämmin tuoda esille hulevesien laadullinen käsittely osana viherrakennetta, hyödyntämällä ekologisia prosesseja. Hulevesissä tulisikin nähdä niiden monihyötyisyys, mm. luonnon monimuotoisuuden, virkistyksen kuin veden laadun kannalta ja lain tulisi edistää hulevesien hallinnan keinoja, joilla sekä ehkäistään haittoja ja riskejä, että edistetään kestäviä luontopohjaisia hulevesien hallinnan keinoja.

Maailmanperintökohteet

Maailmanperintökohteita koskevat pykälälisäykset ovat kannatettavia. Maisemasuunnittelijat ry katsoo, että maailmanperintökohteita koskevat vaikutusvyöhykkeet tulisi ottaa huomioon jo yleis- ja asemakaavoissa, ja ylipäätään vaikutusvyöhykkeen määritelmää tulisi tarkentaa.

Maailmanperintökohteiden vaikutusvyöhykkeet voivat olla erittäin laajoja ja kaukomaisemassa tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa heikentävästi maailmanperintökohteiden arvoihin.

Kansalliset kaupunkipuistot

Kansallisia kaupunkipuistoja koskeva sääntely ehdotetaan säilytettäväksi pääosin voimassa olevaa lakia vastaavana. On tärkeää, että kansalliset kaupunkipuistot ja niitä koskeva sääntely ovat mukana laissa. Kansallista kaupunkipuistoa koskevat määräykset -pykälässä säädettään puistoa koskevista määräyksistä. Pykälä vastaa muuten voimassa olevan lain vastaavaa pykälää, mutta hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ympäristöministeriön sijasta. Viherympäristöliitto katsoo, että hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistamisen tulisi säilyä jatkossakin ympäristöministeriöllä, koska päätöksen kohteena ovat valtakunnallisesti merkittävät arvot ja kohteet, joiden ohjauksesta, valvonnasta ja muista päätöksistä vastaavat muutoinkin eri ministeriöt. Lisäksi esitämme, että hoito- ja käyttösuunnitelman ajantasaisuudesta tulisi säätää laissa. Nykyinen laki tai uusi ehdotus eivät edellytä

ajantasaisuuden arvioimista. Käytännön kokemus kansallisissa kaupunkipuistoissa on kuitenkin osoittanut, että usein jo perustamisvaiheessa valmisteltu hoito- ja käyttösuunnitelma ei enää 15-20 vuoden kuluttua vastaa nykyisiä tarpeita ohjata kaupunkipuiston alueella tapahtuvia muutospaineita.

Alueidenkäytön suunnittelu

Viherrakenteen on oltava oikeusvaikutteinen kaikilla kaavatasoilla. Olisi tärkeää, että viherrakenne sisällytetään johdonmukaisesti alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kaikille suunnittelutasoille. Kaupunkiseuduilla/ kaupunkiseutusuunnitelmassa ja yleiskaavatasolla on tärkeää huolehtia sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta että saavutettavista virkistysalueista, ja asemakaavatasolla on näiden lisäksi tärkeää turvata myös pienimittakaavainen kaupunkivihreä ja sen tuottamat hyödyt. Erityisesti kasvavilla ja tiivistyvillä kaupunkiseuduilla on näiden tarpeiden huomiointi ja yhteen sovittaminen liikenteen ja asumisen ratkaisujen kanssa tärkeää viihtyisän, terveellisen ja hyvinvointia edistävän ympäristön säilyttämiseksi.

Viherympäristöliitto on seurannut huolestuneena keskustelua siitä, että viherrakenne tulisi poistaa maakuntakaavan sisältövaatimuksista. Haluammekin erityisesti korostaa, että viherrakenteen tulisi sisältyä ehdottomasti myös maakuntakaavan oikeusvaikutteiseen sisältöön. Seudullisen viheralueverkoston eli viherrakenteen ydinalueiden sekä niitä yhdistävien viheryhteyksien riittävyden, jatkuvuuden ja kytkeytyneisyyden turvaaminen tulee tehdä yli kuntarajojen ylettyvässä maakuntakaavassa, kuntakaavoituksessa ei tätä enää ole kokonaisuutena mahdollista ratkaista.

Haluamme tuoda esille huolestumme, että jos viherrakenne poistettaisiin maakuntakaavasta (ja kaupunkiseutusuunnitelmakaan ei olisi oikeusvaikutteinen), tämä asettaisi suuria vaatimuksia mm. kuntatason yhä laajemmille selvitystarpeille. Useissa kunnissa resurssit ovat jo tiukalla ja varsinkin pienemmissä kunnissa niitä ei juurikaan ole. Siten viherrakenne-kysymykset uhkaisivat tässä tilanteessa jäädä lainsuojattoman rooliin. Maakuntakaavatasolla määritetty viherrakenne takaa myös maanomistajien kannalta yhdenvertaisemman kohtelun kunnasta riippumatta ja ehkäisee kuntarajoista johtuvaa osaoptimointia.

Maisemasuunnittelijat ry näkee, että kulttuuriympäristön arvojen turvaamiseksi yleiskaavaan asetettava vaatimus maisematyöluvasta (nykyisen lain 128 §) olisi tarpeen puunkaadon osalta mahdollistaa myös maa- ja metsätalousalueilla. Näillä alueilla ei ole muutoin mitään sopivaa keinoa kyseisten arvojen huomioon ottamiseksi ja yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin vastaamiseksi eli maisemaan liittyvien erityisten arvojen turvaamiseksi ja vaalimiseksi. Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet velvoittavat huomioimaan vaikutukset valtakunnallisesti merkittävään kulttuuri- tai luonnonperintöön. Maisemasuunnittelijat ry näkee, että oikeusvaikutteisen maakuntakaavan kulttuuriympäristömääräykset ja yleiskaavassa asetettava maisematyölupavaatimus puunkaatoon maa- ja metsätalousalueilla ovat keskeisiä työkaluja näiden arvojen turvaamiseksi.

Yleiskaavan laadullisissa vaatimuksissa on viherrakenne huomioitu hyvin. Yleiskaavojen merkintöjen mahdollinen entistä strategisempi merkintätapa saattaa kuitenkin heikentää viheralueiden ja viheryhteyksien turvaamista riittävän laajoina alueina seuraaville suunnittelun tasoille tai merkinnät saattavat jäädä liian tulkinnanvaraisiksi. Kaavan strategisuus ei saa tarkoittaa kaavaratkaisun liiallista yleispiirteistämistä kaavatasolla turvattavien teemojen suhteen. Tältäkin osin on tärkeää jatkossa varmistaa lain tulkinnassa yhteneväiset toimintatavat, jotka turvaavat viherrakenteen eri näkökulmien huomioon ottamisen.

Lakiehdotuksessa esitetään mahdollisuus hyväksyä yleis- ja asemakaava yhtäaikaisesti (34§). Lisäksi lakiehdotuksessa esitetään (31§), että jos yleiskaava on vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Lisäksi tätä pykälää (31§) ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä ei enää edellytettäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaavan tulisi olla ilmeisen vanhentunut. Uhkakuvana tässä on, että esimerkiksi hankeasemakaava ajaa ratkaisuun, jossa ohitetaan esimerkiksi varsin äskettäin laaditussa yleiskaavassa osoitetut tai muuten edelleen kaupunkirakenteessa tärkeät yleiskaavan viheryhteydet ja viherrakenteen kokonaisuus pirstoutuu. Tämän uhkakuvan välttämiseksi on tärkeää varsinaisessa lakitekstissä korostaa, että mikäli asemakaavamuutos on muutettavan tai voimassa olevan yleiskaavan viheryhteyksiä pirstova tai virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyttä heikentävä, sitä ei tulisi hyväksyä.

Asemakaavassa ei lakiehdotuksessa ole mainittu viherrakenteen monitasoista huomioon ottamista vaan lakitekstissä korostuu asemakaavan osalta erityisesti viherrakenteen virkistykellinen ja viihtyvyyttä lisäävä merkitys. Myös asemakaavatasolla on tärkeää, että viherrakenne huomioidaan verkostomaisena kokonaisuutena ja turvataan sen jatkuvuus ja kytketyneisyys, ja että sisällöllisesti nostetaan esille viherrakenteen monitoiminnallinen luonne ja merkitys luontoarvojen sekä ekosysteemipalveluiden turvaamisessa. Kokonaisuuden turvaaminen tai pirstominen on vielä hyvin mahdollista suppea-alaisissakin asemakaavakohteissa. Lisäksi asemakaavassa on mahdollista huomioida myös viherrakenteen pienialaiset osat ja kaupunkien pienetkin kasvulliset alueet osana viherrakenteen kokonaisuutta, jotka itse kaavassa ovatkin usein osa muita kuin virkistysaluemerkintöjä (V-alkuisia aluemerkintöjä). Asemakaava onkin tärkein maankäytön suunnittelun suunnittelutaso esimerkiksi ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja hulevesien hallinnan huomioimiseksi kaupunkirakenteessa. Maisemasuunnittelijat ry esittääkin, että sen sijaan, että puhutaan vain riittävien virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden turvaamisesta, lakiin lisättäisiin myös ajatus mahdollisuudesta kehittää, parantaa tai vahvistaa viherrakennetta (asema)kaavoituksessa. Tämä vastaisi paremmin luontopohjaisten ratkaisujen konseptia.

Kaavoitus- ja rakentamislaisissa tulisi ottaa huomioon esitettyä paremmin myös muut energiankäyttömuodot (kuin tuulivoimarakentaminen). Esimerkiksi laajat aurinkopaneeliratkaisut voivat olla tulevaisuuden todellisuutta, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia mm. luontoon ja maisemaan.

Erilliskysymys maakuntakaavan vaihtoehtoisesta mallista

Maisemasuunnittelijat ry pitää esitettyä vaihtoehtoista maakuntakaavan mallia parempana. Liitto on huolissaan maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön kaventamisesta. Olemme huolissamme mm. kulttuuriympäristösisällön pois rajaavasta ehdotuksesta. Myös maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ja rakennetut kulttuuriympäristöt jäisivät ilman tukea suojella ja säilyttää niitä, jos ne eivät olisi maakuntakaavoituksessa oikeusvaikutteisia. Tätä on vaikea jollei mahdoton korvata kuntatason toimilla. Myös se, että maakuntakaavasta jäisivät pois esim. energiahankkeet ja luonnonvarojen kestävän käytön kysymykset, on mielestämme ongelmallista, sillä nämä kysymykset liittyvät läheisesti maisemaan, kulttuuriympäristöön, viherrakenteeseen ja niiden turvaamiseen. Uhkakuvana on myös kuntakohtaisen osaoptimoinnin seuraukset.

Yleiset alueet

Maisemasuunnittelijat ry haluaa kiinnittää huomiota siihen, että yleisistä alueista puhuttaessa puhutaan myös usein hyvin arvokkaista kulttuurimaisemista ja viherympäristöistä. Siten esim. pykälissä koskien

infralaitteiden sijoittamista yleisille alueille, tulee nostaa vahvemmin vaatimukset huomioida maisemalliset, ekologiset, virkistykelliset ym viheralueisiin ja puistoihin usein liittyvät arvot.

Lakiin ehdotetaan oikeutta poiketa yleisten alueen suunnittelussa vähäisessä määrin asemakaavasta. Tätä tulisi tarkentaa, jotta jo edellä mainitut viherympäristön moninaiset arvot eivät vaarannu. Näitä ovat perusteluteksteissä mainittujen luontoarvojen lisäksi mm. kulttuuriympäristöarvot – arvokkaassa ympäristössä jo vähäinenkin muutos voi aiheuttaa merkittävän negatiivisen vaikutuksen.

Uusi pykälä koskien yleisten alueiden suunnitelman laatimista asemakaavan kanssa samassa menettelyssä aiheuttaa käytännössä monia ratkaistavia kysymyksiä. Lakia tarkentavissa asetuksissa ja ohjeistuksissa tuleekin kiinnittää huomiota esim. kysymyksiin siitä, milloin yleisten alueiden suunnitelmat katsotaan vanhentuneiksi ja voidaanko esim. osallistumismenettelyjä pitää riittävinä, jos lähdetään toteuttamaan jo vuosia aiemmin hyväksyttyä yleisten alueiden suunnitelmaa.

Rakentamisen ohjaus

Maisemasuunnittelijat ry on erittäin tyytyväinen, että erityissuunnittelija-pykälässä on mukana maisema- ja pihasuunnittelija. Ehdotamme, että lakipykälissä käytettäisiin kuitenkin maisema- ja pihasuunnittelija -nimikkeen sijaan maisemarakentamisen suunnittelija -nimikettä, joka on etenemässä FISE-pätevyytenä parhaillaan eteenpäin. Haluamme nostaa esille myös, että hortonomin amk-tutkinto on luonnonvara-alan tutkinto, joten lakipykälän sisältöä tulisi tältä osin täsmentää kuvattaessa koulutusaloja.

Lupaprosessin osalta tulisi selventää tilannetta, joissa nykyään toimenpideluvassa on pääsuunnittelijana toiminut maisema-arkkitehti.