

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Kaavoitus- ja rakentamislakia tehdään seuraavien vuosikymmenten tarpeisiin. Sen perusteella muodostuva rakennettu ympäristö vaikuttaa vielä yli sadankin vuoden päästä. Lain uudistuksessa on pystyttävä katsomaan tulevaisuuteen ja tarkastelemaan lain pitkäaikaisia vaikutuksia keskeisimpiin haasteisiin – kuten ilmastonmuutos, luontokato, väestönkehitys ja digitalisaatio – ja erottamaan ne lyhytaikaisista vaikutuksista. Kaavoitus- ja rakentamislain tulee osaltaan tukea yhteiskunnan kestävyysmurrosta.

SYKE pitää tärkeänä ja hyvänä uudistuksena, että ilmastonmuutos on nostettu näkyvästi mukaan lakiehdotukseen. Uusi 5 § ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta sekä kaavakohtaiset laadulliset vaatimukset lisäävät ilmastonmuutoksen painoarvoa alueidenkäytön suunnittelussa ja niillä on todennäköisiä positiivisia vaikutuksia ilmastopäästöjen kehitykseen ja sopeutumistoimiin. Myös viherrakenteen ja sen jatkuvuuden merkityksen korostaminen kaavoituksessa on kannatettavaa niin luonnon monimuotoisuuden, virkistykseen kuin ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen näkökulmasta.

Ilmastonmuutos ja luontokato ovat ihmiskunnan kannalta eksistentiaalisia uhkia, joita ei ole saatu riittävästi hillittyä nykyisellä lainsäädännöllä ja käytännöllä. Lain uudistaminen on tärkeää, jotta kaavoituksessa ja rakentamisessa voidaan paremmin hillitä näiden uhkien toteutumista. Alueiden ja yhdyskuntien suunnittelulla vaikutetaan merkittävästi molempiin ilmiöihin. Rakentamisesta, rakennusten käytöstä ja ylläpidosta sekä liikkumisesta syntyy edelleen liikaa ilmastopäästöjä. Rakennusten ja infran rakentaminen aiheuttaa haitallisia luontovaikutuksia hävittämällä ja pirstomalla nykyisiä luonto- ja viheralueita. Rakennetun alueen laajeneminen on hidastunut 2010-luvulla, mutta luonto- ja viheralueita otetaan silti edelleen rakentamiskäyttöön. Kahdeksalla suurimmalla kaupunkiseuduilla 34 % uusista rakennuksista rakennettiin metsä- tai muille viheralueille ja 5 % maatalousalueille vuosina 2018-2020 (Tiitu 2021). Myös maaseudulla rakennettu alue kasvaa merkittävästi, jopa enemmän kuin suurilla kaupunkiseuduilla, kun huomioidaan

luonnonvarojen käyttöön liittyvä maankäyttö kuten maa-ainesten otto- ja kaivosalueet, kaatopaikat ja teollisuuden alueet (Saarela ym. 2020). Nykytrendillä rakennetun alueen ennakoidaan edelleen kasvavan oleellisesti seuraavina vuosikymmeninä. Rakennetun alueen kasvua tulee hillitä nykyistä voimakkaammin. Tätä tukee myös ennakoitujen väestönkehityksen kääntyminen laskuun reilun vuosikymmenen päästä.

Ehdotetut lakimuutokset toimivat oikeasuuntaisesti ilmastonmuutoksen ja luontokadon parempaan huomioon ottoon, mutta ne eivät ole riittäviä. Lakiehdotus ei estä tai sanktioi metsien ja maatalousalueiden ottamista rakentamiskäyttöön ("no net land take") ja hiilinielujen hävittämistä, tai vaadi rakentamisessa menetettyjen luonnon monimuotoisuusarvojen kompensointia osana kokonaisheikentymättömyystavoitetta ("no net loss").

Osana YK:n kestävän kehityksen tavoitteita Suomi on sitoutunut suojelemaan luonnon monimuotoisuutta ja saavuttamaan maan tuottokyvyn kokonaisheikentymättömyyden vuoteen 2030 mennessä. EU:n maaperästrategian (2021) mukaisesti jäsenmaiden tulee asettaa tavoitteet maan rakennuskäyttöön ottamisen vähentämiseksi ja integroida maankäyttömuutoshierarkia eli lievennysportaati (land take hierarchy) osaksi maankäytön suunnittelua: välttä - käytä uudelleen – minimoi – kompensoi. Täydennysrakentamisen ja olemassa olevan rakenteen hyödyntämisen tulee olla ensisijaista (maan uudelleenkäyttö). Jos metsä- ja luonnonalueita on välttämätöntä ottaa muuhun käyttöön, ekologiset haitat tulisi minimoida ja kompensoida toisaalla. Nämä tavoitteet ja hierarkia tulisi sisällyttää selkeämmin kaavoitus- ja rakentamislakiin. Tämä edellyttää myös nykyistä tarkempaa tietoa kaavoituksen vaikutuksista ja työkaluja heikennysten estämiseen ja kompensointiin (mm. Kujala ym. 2021).

Lakiehdotuksessa painottuu perustellusti kaupunkiseutujen suunnittelutarve. Kaupunkiseututason suunnittelun tunnistaminen laissa on tärkeä uudistus. Kokonaisvaltaista suunnittelua ja seudullista yhteensovittamista tarvitaan kuitenkin myös kaupunkiseutujen ulkopuolella, jossa niin ikään tapahtuu merkittävää rakennetun alueen laajenemista. Laissa on lisäksi hyvä varautua trendiskenaariosta poikkeaviin tulevaisuuskenaarioihin, kuten digitalisaation ja monipaikkaisuuden mahdollistamaan hajautumiskehitykseen.

1 luku Yleisiä säännöksiä

5 § Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

SYKE pitää hyvänä uutta yleissäännöstä 5 § Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa. Läpäisevä ilmastonäkökulman huomioiminen todennäköisesti lisää ilmastonmuutoksen huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa ja ohjauksessa. Ilmastovaikutusten huomioon ottaminen kuitenkin edellyttää, että toimijoilla on käytössään ilmastovaikutusten arviointia tukevia menetelmiä ja työkaluja sekä riittävä tietopohja.

SYKE katsoo, että kaavoitus- ja rakentamislakiin tulisi sisällyttää viittaukset ilmastolakiin, jotta ilmastolain mukaiset tavoitteet sekä ilmastosuunnitelmat otettaisiin myös tämän lain soveltamisessa huomioon.

Luontokadon pysäyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden huomioiminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymisen edistäminen tuotiin maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2000 yhdeksi alueiden käytön suunnittelun tavoitteeksi (MRL 5 §). On ongelmallista, että uudessa lakiehdotuksessa luonnon monimuotoisuus ja luonnonarvojen säilyminen ei nouse yhtä tärkeään asemaan kuin ilmastonmuutos. Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen viitataan lakiehdotuksen yleisosassa uuden viherrakente-termin yhteydessä, jolla tarkoitetaan alueita, joilla on ”erityistä merkitystä” mm. luonnon monimuotoisuuden, virkistykseen tai ilmastonmuutoksen kannalta. Luontokato ja luonnon monimuotoisuus on syytä nostaa laissa ilmastonmuutoksen rinnalle yhtä tärkeään asemaan. SYKE ehdottaa, että se nostetaan omaksi pykäläkseen ilmastonmuutosta koskevan pykälän jälkeen:

X § Luontokadon pysäyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden huomioiminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Kaavoituksessa on edistettävä luontokadon torjuntaa. Maankäytön suunnittelun kaikilla tasoilla on pyrittävä luonnon monimuotoisuuden kokonaisheikentymättömyyteen. Suunnittelussa tulee soveltaa ekosysteemilähestymistapaa, johon perustuen tulee välttää luontoalueiden pirstoutumista, varmistettava viherrakenteen kytkeytyneisyys ja hyödynnettävä mahdollisimman paljon toimiviin ekosysteemeihin perustuvia luontopohjaisia ratkaisuja. Myös yksittäiset erillisinä saarekkeina olevat tärkeät luonnon monimuotoisuuskohteet tulee säilyttää kaupunkirakenteessa. Rakentamisen yhteydessä syntyneet luontohaitat tulee kompensoida täysimääräisesti kompensatiohierarkiaa noudattaen.

Perustelut uudelle pykälälle

Luontokato on tunnistettu ilmastonmuutoksen rinnalla ihmiskuntaa vakavasti uhkaavaksi riskiksi, samoin luontokadon ja ilmastonmuutoksen väliset kiinteät yhteydet (mm. maailman talousfoorumi 2021, Dasgupta 2021, Glasgow’n ilmastokokous COP26 2021). Niin kansalliset raportit (mm. Suomen lajien uhanalaisuusarvio) kuin kansainväliset biodiversiteetin suojelua tukevat raportit ja paneelit (mm. Global Biodiversity Outlook 5, IPBES’in raportti 2018) ovat korostaneet, että maankäytöllä on merkittävä vaikutus luonnon monimuotoisuuteen. EU:n biodiversiteettistrategian mukaan luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen tulee pysäyttää vuoteen 2030 mennessä.

Luontokadon pysäyttämiseksi luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia haittoja tulee välttää ja väistämättömät luontoheikennykset tulee hyvittää. Uusi yleissäännös korostaisi alueidenkäytön

suunnittelun merkitystä luontokadon ehkäisyssä ja mahdollistaisi monimuotoisuuden tarkastelun ja integroimisen läpi maankäytön suunnittelun ja rakentamisen eri mittakaavatasojen.

Kestävällä maankäytön suunnittelulla voidaan vahvistaa kaupunkien, maakuntien ja alueiden luonnon monimuotoisuuden suojelua. Kaupunkien tiivistyminen ja laajeneminen, viheralueiden ja kasvipeitteisyyden väheneminen sekä uuden maa-alan käyttöönotto rakentamiselle uhkaavat luonnon monimuotoisuutta, vähentävät sopeutumiskykyä ilmastonmuutokseen ja viihtyisyyttä. Auvinen ym. (2020) arvioivat, että maankäytön suunnittelun keinot biodiversiteetin suojelemiseksi ovat jääneet heikoiksi viimeisen kahdeksan vuoden aikana. Lajistollisesti monimuotoisten ekologisten (sini- ja viher-) verkostojen kehityksen arvioitiin hieman heikentyneen. Viherrakennetta turvaavia hankkeita oli toteutettu maakunta- ja kuntasoilla, mutta niiden vaikutuksia ei pystytty vielä arvioimaan.

Tieteelliset tutkimukset osoittavat, että suunnitelmallinen ja kokonaisvaltainen, monimuotoisuutta huomioiva maankäytön suunnittelu on tärkeä keino hillitä luontokatoa alueellisella ja paikallisella tasolla (Niemelä 2014, Garrard ym. 2017, Heymans ym. 2019, Jalkanen 2020). Viherrakenteen turvaamisella on tässä merkittävä rooli, ja sen vuoksi sen tuominen uuteen lakiin omaksi päätermiksi on merkittävä edistysaskel luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä. Uuden kaavoitus- ja rakentamislain on vastattava luontokadon kriisiin täysipainotteisesti ja pyrittävä luonnon monimuotoisuuden kokonaisheikentämättömyyteen. Tähän on tarjottava myös keinoja ja työkaluja, kuten vaikutusten arviointi ja kompensointimekanismit.

SYKE korostaa, että luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta on luotava uusi normi maankäytön suunnitteluun. Jo tällä hetkellä Suomessa on monia edelläkävijäkuntia, jotka pyrkivät turvaamaan luonnon monimuotoisuutta maankäytön suunnittelun keinoin, kuten huomioimalla luonnon arvokohteita ja edistämällä suojelua, lisäämällä viherpeitteistä ja pinnoittamatonta alaa, käyttämällä viherkertoimia ja kohteiden arvottamisen analyysimenetelmiä, kunnostamalla vesistöjä, perustamalla niittyjä ja kosteikkoja, hyödyntämällä luontopohjaisia ratkaisuja kaupunkirakenteessa sekä toteuttamalla selvityksiä ja inventointeja. Monimuotoinen luonto on myös kuntien vetovoimaisuustekijä.

8 § Saamelaisten oikeudet

Saamelaisten oikeuksien (8 §) lisääminen lakiin on perusteltua alkuperäiskansan oikeuksien toteutumiseksi. Se vahvistaa saamelaisten mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ja siihen liittyviä perinteisiä elinkeinojaan. Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen ja osallistumisoikeuksiin liittyvä ennakkosuostumuksen periaatteen (FPIC) mukaan alkuperäiskansojen kanssa on neuvoteltava kaikissa heitä koskevissa kysymyksissä, joista maankäyttökysymykset ovat keskeisessä asemassa.

2 luku Viranomaiset

10 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

SYKE kannattaa ELY-keskusten alueidenkäytön laillisuusvalvontatehtävän palauttamista entiselle tasolle (10 §). ELYjen laaja valitusoikeus mahdollistaa sen, että lakia sovelletaan yhdenmukaisesti myös uuden 5 §:n osalta. ELYt käyttävät valitusoikeuttaan vain harvoin ja perustellusti (Haapanala 2013). Oikeusvaltion periaatteiden mukaan valtiolla on vastuu laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisesta, kansainvälisten velvoitteiden noudattamisesta ja EU-oikeuden tehokkaasta toteuttamisesta myös silloin, kun tehtävät on lailla annettu itsehallinnollisille maakunnille ja kunnille. Valtion on siten osoitettava taho, joka valvoo lakien ja yleisen intressin toteutumista alueidenkäytössä kokonaisuutena (Mäkinen 2018). Laillisuusvalvonnan puuttuminen voi horjuttaa luottamuksen perustaa valtioon ja sen mahdollisuuksiin taata hyvän hallinnon toteutuminen (Rekola ym. 2018).

14 § Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät

Lain 14 §:n mukaan ympäristöministeriön tehtävänä on järjestää alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seuranta. Nämä tehtävät on käytännössä vastuutettu SYKELLE. Laissa Suomen ympäristökeskuksesta todetaan (1 §), että SYKE muun muassa ”seuraa ja arvioi ... alueiden käyttöä”, ”tutkii ja arvioi ... alueiden käytössä ... tapahtuvia muutoksia ja niiden syitä sekä kehittää keinoja haitallisten ympäristömuutosten ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa” sekä ”ylläpitää ja kehittää toimialan tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja tietopalveluja”. Lisäksi SYKE tukee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, maakuntien liittojen ja kuntien kaavoitus- ja rakentamislain lakisääteisten tehtävien hoitamista tarjoamalla tietoa, tilastollisia aluejakoja ja työkaluja seurannan, selvitysten ja vaikutusten arvioinnin pohjaksi. SYKEssä tehtävä tieteellinen tutkimus palvelee myös kaavoituksen tietopohjan kehittämistä. SYKEN tehtäväkokonaisuuden määrittely ja lakisääteisten tehtävien rahoituksen turvaaminen on tarpeen vielä käydä läpi lakiuudistuksen yhteydessä.

Jotta SYKE voi toteuttaa kaavoitus- ja rakentamislain sekä SYKE-lain mukaiset seuranta-, arviointi- ja kehittämistehtävät, tehtävien toteuttamiseksi tarpeellisten tietoaineistojen saanti on turvattava. Tämä tarkoittaa erityisesti Tilastokeskuksen salaamattomien YKR-ruutuaineistojen saamista tutkimus- ja kehityskäyttöön SYKEssä. Tämä edellyttää Tilastolain muuttamista sekä mahdollista erillislainsäädäntöä (esimerkiksi laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä), jossa määritellään aineistojen käsittely SYKEssä tietyissä tehtävissä. Lisäksi maakuntien liitot ja kunnat tarvitsevat käyttöönsä tarpeelliset tietoaineistot SYKEN toimittamana lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen. Asia liittyy myös vaikutusten arviointiin (71 §) sekä viranomaisten tiedonsaantioikeuteen (352 §).

3 luku Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

On perusteltua, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdelistaan (15 §) on lisätty asiat, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvarojen kestävään käyttöön tai ympäristöhaittojen välttämiseen. Tavoitteita valmisteltaessa tulee ottaa huomioon ilmastolain mukaiset tavoitteet ja suunnitelmat. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, kuten eri kaavatasojenkin laadullisissa vaatimuksissa, tulisi huomioida myös vesien- ja merenhoidon edistäminen.

4 luku Maakuntakaava

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen kolmeen teemaan (aluerakenne, liikennejärjestelmä ja viherrakenne) sekä vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin tuo mukanaan sekä mahdollisuuksia että uhkia. Rajaaminen selkeyttää maakuntakaavoituksen roolia kaavajärjestelmässä sekä kanavoi suunnittelua maakuntatasolla strategisiin valintoihin ja keskeisiin teemoihin, joilla on todellista vaikuttavuutta kuntakaavoitukseen.

Oikeusvaikutusten rajaamisen riskinä voi olla kokonaisvaltaisen, yhteensovittavan suunnittelun sekä alueidenkäytön yhteisvaikutusten tunnistamisen heikentyminen. Kaupunkiseutujen ulkopuolellakin on merkittävää tuotanto- ja toimitilarakentamista sekä seudullisen yhteensovittamisen ja ylikunnallisten vaikutusten huomioimisen tarpeita erityisesti luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyen (esim. biotalousteollisuus, maa-ainesten otto, kaivostoiminta, energiantuotanto, matkailu).

Laki ei kuitenkaan estä muiden teemojen esittämistä ei-oikeusvaikutteisina. Aluerakenne ja viherrakenne oikeusvaikutteisina rajaavat jo merkittävät 'ei'-alueet, lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää luonnonvarojen hyödyntämisen potentiaalit ei-oikeusvaikutteisina, esimerkiksi tuulivoima-, kaivos- ja maa-ainespotentiaali tai toimintaan soveltuvimmat alueet.

Myös seudullisten selvitysten tulevaisuudesta on esitetty huolta, niiden jatkuvuus on turvattava. Maakuntakaavan ja maakunnallisten selvitysten merkitys on suuri erityisesti kaupunkiseutujen ulkopuolella sekä pienissä kunnissa, joissa omat kaavoitusresurssit ovat heikot. Pienissä kunnissa näiden tarjoaman tuen heikentyminen voi heikentää myös ympäristö- ja ilmastonäkökulmien huomioimista.

Aluerakenne on keskeinen oikeusvaikutteinen teema, jossa tulee pyrkiä aitoihin strategisiin valintoihin yhdyskuntien tulevasta kehityksestä. Maakunnallisen aluerakenteen ja kunnallisen yhdyskuntarakenteen sisältöjen määrittely ja rajanveto edellyttävät vielä lisäselvityksiä.

Liikennejärjestelmän osoittaminen oikeusvaikutteisena maakuntakaavassa on tärkeää ja tukee liikenneväylien suunnittelua. Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista on tarpeen edelleen kehittää ja tiivistää. Liikennejärjestelmäsuunnittelun keskeisenä lähtökohtana tulee olla yhdyskuntien kehityssuunnat ja niiden aiheuttamat muutokset liikkumistarpeisiin.

Viherrakenteen nostaminen yhdeksi kolmesta oikeusvaikutteisesta teemasta (18 §) on kannatettava uudistus ja edistää luonnon monimuotoisuuden, virkistys- ja ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen parempaa huomioon ottoa maakuntakaavoituksessa. Lakiluonnoksessa maakuntakaavan laadulliset vaatimukset (20 §) velvoittavat kiinnittämään erityistä huomiota esimerkiksi viherrakenteen jatkuvuuteen sekä luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen. Tämä edellyttää sitä, että maakuntakaavan taustaselvityksissä pystytään arvioimaan viherrakenteen kytkeytyneisyyttä, myös eri lajien toiminnallista kytkeytyneisyyttä sekä kytkeytyneisyyttä maakuntarajojen yli. Lisäksi tulee arvioida koko alueen luonnon monimuotoisuuden ja luontotyyppien taso. Selvityksissä voidaan hyödyntää kaavoitusta varten kehitettyjä ja tutkimukseen pohjautuvia arviointityökaluja ja mittareita.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi viherrakenteelle ja viheryhteyksille tulisi asettaa laadullisia minimisuosituksia esimerkiksi ohjeistuksella. Lain perustelutekstissä tulisi korostaa viherrakenteen hyötyjä lajistolliselle ja toiminnalliselle monimuotoisuudelle, lajiston ilmastonmuutokseen sopeutumiselle, hiilen sitomiselle ja varastoinnille, hule- ja tulvavesien hallinnalle, ravinteiden sitomiselle, riistalajiston kulkuyhteyksille, luonnon virkistyskäytölle ja terveyshyödyille.

Maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa nousevat nyt aiempaa paremmin esiin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja viherrakenteen jatkuvuuden lisäksi myös luonnonvarojen kestävä käyttö ja kiertotalous.

5 luku Yleiskaava

Yleiskaavan laadulliset vaatimukset (29 §) ovat hyviä ja muodostavat kattavan kokonaisuuden. Kestävän liikkumisen edistämisen kannalta on aiheellista, että laadullisissa vaatimuksissa kiinnitetään erityistä huomiota palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuteen sekä eritellään kävelyn ja pyöräilyn edellytykset. SYKEN tutkimusten mukaan (Helminen ym. 2020) muun muassa mahdollisuudet kestäviin kulkumuotoihin työmatkoilla ovat heikentyneet.

Keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten nostaminen laadullisiin vaatimuksiin on perusteltua, sillä keskustojen asema on heikentynyt vähittäiskaupan volyymissä ja ostosmatkat ovat pidentyneet. Keskustojen kehittäminen liittyy myös työpaikkojen saavutettavuuden parantamiseen ja työmatkojen kulkutapaan. Haitallisen segregaaation ehkäisy on tärkeä tavoite yleiskaavoituksessa erityisesti kaupunkiseuduilla.

Viherrakenteen jatkuvuuden ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja vaaliminen ovat tärkeitä nostoja. Koko kunnan tai kunnan osan kattavan yleiskaavan laadinnassa tulee olla riittävät tiedot alueen viherrakenteesta ja luontoarvoista. Osa kunnista on jo tuottanut yleiskaavan laadinnan yhteydessä kokonaisvaltaisia selvityksiä ja arviointeja alueensa viherrakenteesta ja monimuotoisuusarvoista (Kopperoinen ym. 2021). Samalla voidaan arvioida virkistykseen kannalta tärkeät alueet ja virkistysmahdollisuuksien tasapuolinen jakautuminen. Viherrakenteen analysoinnissa tulisi huomioida myös niiden tuottamat muut hyödyt, kuten ilmastonmuutokseen hillintää tukevat säätelypalvelut. Kaupunkien ekosysteemipalveluiden kartoittaminen ja niiden tuottamien taloudellisten hyötyjen arviointi mm. ekosysteemitilinpidon avulla on vahvistumassa (Larondelle ym. 2014, Pulighe ym. 2016).

SYKE suosittelee, että luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistamisen tavoitteita ja keinoja yleis- ja asemakaavatasolla tarkennetaan ohjeistuksella. Keinoja ovat esimerkiksi monimuotoisuudelle tärkeiden rakennepiirteiden säilyttäminen, palauttaminen ja luominen luontaisille ja rakennetuille viheralueille, luontopohjaiset ratkaisut hulevesien hallinnassa (esim. kosteikot, luonnonvesien suojavaikot, rakennetut viheralueet ja viherkatot) sekä ennallistamistarvealueiden määrittely esimerkiksi kuntien maille.

6 luku Asemakaava

Asemakaavan uudet laadulliset vaatimukset ovat kannatettavia ja ottavat huomioon vähähiilisen liikkuamisen, keskustojen palveluiden kehittämisen, asuinalueiden segregaaation ehkäisyn ja viherympäristön riittävyyden.

Asemakaavan laadullisista vaatimuksista puuttuvat kuitenkin edellytykset energiatehokkuuteen sekä tuottaa tai varastoida uusiutuvaa energiaa. Asemakaavatasolla tulee ratkaistavaksi esimerkiksi tilavaraukset paikalliseen energiantuotantoon, energian kierrättämiseen (hukkalämmön hyödyntäminen) ja energian varastointiin. Nämä alueen vähäpäästöisyyteen liittyvät tavoitteet olisi perusteltua mainita laadullisissa vaatimuksissa.

Myös luonnon monimuotoisuuteen ja viherrakenteeseen vaikutetaan asemakaavatasolla, kuten monimuotoisuudelle tärkeiden rakennepiirteiden säilyttämisellä viheralueilla sekä luontopohjaisilla ratkaisuilla hulevesien hallinnassa. Luonnon monimuotoisuuden vaaliminen voisi siten näkyä laadullisissa vaatimuksissa luonnon ympäristön vaalimisen rinnalla.

7 luku Kaupunkiseutusuunnitelma

SYKE pitää erittäin tärkeänä, että kaupunkiseutu tunnistetaan lakiehdotuksessa keskeiseksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi ja alueidenkäytön suunnittelun tasoksi. Kaupunkiseututason suunnittelulla on merkittäviä vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään, luontokadon ehkäisyyn, toiminnalliseen rakenteeseen ja elinympäristön laatuun. Lakisääteisyys tuo kaupunkiseututason suunnitteluun jatkuvuutta, avoimuutta ja hyväksyttävyyttä ja lisää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Strateginen seutuyhteistyö parantaa suunnittelun lopputulosta ja sitouttaa seudun kunnat yhteiseen näkemykseen ja sen edistämiseen. Kaupunkiseututason suunnittelun tavoitteena tulee olla tosiasiallinen ohjausvaikutus kuntasuunnitteluun. Parhaiten se toteutuu, jos suunnitelma on oikeusvaikutteinen.

SYKEN tutkimustulokset osoittavat, että kaupunkiseutujen toiminnallinen rakenne on edelleen hajautunut, vaikka yhdyskuntarakenne onkin tiivistynyt täydennysrakentamisen myötä. Esimerkiksi mahdollisuudet kestäväan työmatkaliikkumiseen ovat heikentyneet (Helminen ym. 2020). Työpaikka-alueiden suunnitteluun ja sijoittamiseen sekä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota kaupunkiseuduilla. Väljän autokaupungin leviämisen ehkäisy on kaupunkiseuduilla erityisen ajankohtaista juuri nyt, kun pandemia-aika yhdessä digitalisaation, paikkariippumattoman työn ja etätöiden yleistymisen kanssa asettavat sille paineita.

Kaupunkiseutusunnitelmalla on tärkeä rooli myös kaupan seudullisessa suunnittelussa, koska lähes kaikki suuret kaupan hankkeet sijoittuvat suurimmille kaupunkiseuduille eikä kaupan suuryksiköitä ohjata enää maakuntakaavalla. Vähittäiskaupan suunnittelussa keskeisenä tavoitteena tulee olla saavutettavuuden parantaminen kestäväillä kulkumuodoilla.

Viherrakenteen nosto osaksi kaupunkiseutusunnitelmaa on perusteltua sekä luonnon monimuotoisuuden että virkistyskäyttämömahdollisuuksien turvaamiseksi kasvavilla ja tiivistyvillä seuduilla. Hallitusohjelmassa yhdeksi lain tavoitteeksi on asetettu luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen kaupunkiympäristössä. Tätä tukee myös uusi EU:n biodiversiteettistrategia 2030, jossa on ensimmäistä kertaa nostettu toimenpiteenä esiin kaupunkien viherryttäminen.

11 luku Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

SYKE pitää hyvänä esityksiä kaava-aineistojen ajankohtaisesta tarjoamisesta (63 §), tietoaineistojen avaamisesta (66 §) sekä kaupunkiseutusunnitelman (Luku 7) sisällyttämisestä lakiin. Nämä lisäävät kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman läheisempi kytkentä kaavan vireilletuloon (65 §) on tervetullut, kuten myös se, että lähivirkistysalueisiin kohdistuvat asemakaavamutokset on nostettu esiin ei-vähäisinä muutoksina (65 §).

Vaikka lakiehdotuksessa edistetään asukkaiden mielipiteiden esittämisen mahdollisuuksia, se myös jatkaa suunnitteluperinnettä, jossa asukkaiden vaikutusmahdollisuus rajoittuu mielipiteiden lausumiseen. Erilaisten kumppanuus- ja yhteissuunnittelumenetelmien käyttöönotto on edelleen kuntien vapaaehtoisuuden varassa. Suunnittelijoilla on paljon valtaa määrittellä toimenpiteiden merkittävyys tai vähäisyys, esimerkiksi päättää milloin mielipiteen esittäminen kaavan valmisteluvaiheessa ei ole tarpeen (66 §).

Osallistumisessa tulisi tukea kansalaisosallistumisen vaikuttavuutta, kokemuksellisen tiedon hyödyntämistä osana suunnittelun tietopohjaa sekä kansalaisten itseorganisoituvaa osallistumista. Aidosti osallistavassa suunnittelussa tulisi varmistaa kansalaisten systemaattinen osallistuminen myös visioiden ja strategioiden luomiseen.

12 luku Vaikutusten arviointi kaavoituksessa

Hyvin toteutettu vaikutusten arviointi parantaa arvioitavien tekijöiden huomioon ottamista suunnittelussa ja nostaa kaavojen laatua. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen nostaminen selkeämmin esiin kaavojen vaikutusten arvioinnissa (71 §) on kannatettava uudistus ja parantaa ilmastonmuutoksen huomioimista kaavoituksessa. Mitä paremmin vaikutusten arviointi saadaan integroitua suunnitteluprosessiin, sitä tehokkaammin se vaikuttaa kaavassa esitettyihin ratkaisuihin. Arviointi tulee sen vuoksi tehdä riittävän aikaisessa vaiheessa. Arvioinnin laatimisen ajankohdasta ei kuitenkaan ole ehdotettu sääntelyä. SYKE ehdottaa, että vaikutusten arvioinnin laatimisen ajankohdasta säädettäisiin laissa.

Ilmastovaikutusten arvioinnin toteuttaminen laadukkaasti ja resurssitehokkaasti edellyttää yhtenäisten arviointimenetelmien ja -työkalujen kehittämistä. SYKE on mielellään jatkossakin mukana tässä kehitystyössä. Myös arvioinnin lähtöaineistojen saatavuus tulee turvata kunnille ja maakuntien liitoille (tästä lausuttu tarkemmin 14 §:n yhteydessä).

SYKE suosittelee monimuotoisuusvaikutusten neutraalisuustarkastelua osana kaavoitus-, rakennus- ja luvitusprosesseja (ns. ”no net loss” -periaate) (Saarela ym. 2020). Monimuotoisuusvaikutuksia ja monimuotoisuushaittojen ekologista kompensointia tulisi tarkastella kaavojen vaikutusten arviointien yhteydessä sekä kaavoittamattomilla alueilla rakennusluvan yhteydessä.

Ekologista kompensatiota on tutkittu ja kehitetty Suomessa useassa hankkeessa (esim. Raunio ym. 2018). SOVA-direktiivi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY) asettaa tietyt vaatimukset suunnitelmien ja ohjelmien, kuten myös kaavojen, vaikutusten arvioinnille. Direktiivin liitteen 1 kohdan g) mukaan myös kompensatioiden (offset) tulisi sisältyä arviointiin: ”(g) the measures envisaged to prevent, reduce and as fully as possible offset any significant adverse effects on the environment of implementing the plan or programme;”. Direktiivin mukaisesti ympäristölle aiheutuvien haittavaikutusten kompensointi olisi implementoitava osaksi

kaavoitus- ja rakentamislain vaikutusten arviointia. Tämä mahdollistaisi myös EU:n Maaperästrategian tavoitteiden asettamisen ja täytäntöönpanon osana maankäytön suunnittelua.

15 luku Merialuesuunnittelu

83 § Merialuesuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen

Merialuesuunnitelmien esitystavasta on tarpeen antaa maakuntien liitoille selkeä ohje, jotta käytännöt muodostuvat mahdollisimman yhtenäisiksi. SYKE ehdottaa, että suunnittelun määräaajoista säädettäessä merialuesuunnitelmien seuranta ja uusiminen koordinoidaan meristrategiadirektiivin toimeenpanon (merenhoidon) aikataulujen kanssa. Tällä saavutettaisiin synergiaetuja sekä kahden meriluontoon ja -ympäristöön merkittävästi vaikuttavan lainsäädännön tehokas ja vaikuttava toimeenpano. Merenhoidossa on kuuden vuoden raportointi- ja päivitysaikataulu. Tämän jaksotuksen mukaan tuotetaan myös raportti meriympäristön tilasta meren ympäristönseurannan pohjalta. Samaa seurantatietoa ja raportointia voitaisiin käyttää soveltuvin osin myös merialuesuunnitelmien vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin tai jopa yhdistää nämä, kuten joissakin maissa, mm. Alankomaissa ja Ranskassa, tehdään.

16 luku Digitaalinen tietosisältö

SYKE pitää tavoitteita rakennetun ympäristön digitalisaatiosta, tietojen yhteentoimivuudesta ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä erittäin hyvinä. Näiden tavoitteiden saavuttaminen mahdollistaa merkittäviä työajan ja kustannusten säästöjä monissa sekä julkisen että yksityisten toimijoiden prosesseissa. Digitalisaation avulla saadaan myös nykyistä tarkempaa ja kattavampaa tietoa rakennetun ympäristön kehittämiseen ja esimerkiksi ilmastotavoitteiden saavuttamisen avuksi.

SYKE kannattaa pysyvän tunnisteen käyttöönottoa alueidenkäytön suunnitelmille. Pysyvä ja yksilöivä tunniste on erittäin tärkeä, jotta yhteentoimivista alueidenkäytön suunnitelmatiedoista saadaan kaikki hyödyt. Nykyiset kuntien antamat alueidenkäytön suunnitelmien tunnistet ovat erimuotoisia, eivätkä välttämättä yksilöi suunnitelmia valtakunnallisesti, vain ainoastaan kunnan sisällä.

Tietojen yhteentoimivuus on tärkeä perusta rakennetun ympäristön digitalisaatiolle. On hyvä, että velvoite tietomallimuodosta kirjataan säädöksiin, sillä vapaaehtoisuuteen perustuvassa mallissa kertyvä tietopohja jäisi vajaaksi ja hyödyt näin saavuttamatta. Alueidenkäytön suunnitelmatiedon osalta yhteistä tietomallia ei tällä hetkellä ole käytössä, eikä se tieto, jota edistyneimmistä kunnista jo löytyy, ole yhteen toimivaa. Suurimmalla osalla kunnista ei myöskään ole olemassa aidosti digitaalista tietoa alueidenkäytön suunnittelusta.

SYKE kannattaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän luomista. Pelkkä yhteentoimivuus ei riitä yhteiskunnallisten hyötyjen saavuttamiseksi, vaan tiedot pitää myös koota valtakunnallisesti yhteen paikkaan saataville. Kun tiedot ovat saatavilla yhdestä paikasta, säästyy suuri määrä yhteiskunnan resursseja, joita muuten käytettäisiin tiedon etsimiseen. Keskitetty tietojärjestelmä tarjoaa ratkaisun digitaalisuuteen myös niille kunnille, joilla ei ole mahdollisuuksia tai tarvetta rakentaa omia palveluita. Tärkeää on kuitenkin, että tietojen tuottaja vastaa tietojen tuottamisesta keskitettyyn järjestelmään sekä tietojen oikeellisuudesta. Tietojen tallentaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään sen sijaan, että tietoja käytettäisiin suoraan kuntien rajapinnoilta, mahdollistaa mm. yhtenäisen palvelulupauksen ja tietoturvaratkaisut, ja ratkaisun ylläpito vaatii huomattavasti vähemmän manuaalista työtä kuin suoraan rajapintakäyttöön perustuva ratkaisu. Kansainväliset velvoitteet, kuten INSPIRE-direktiivin mukaiset velvoitteet, voidaan helposti hoitaa keskitetyn tietojärjestelmän kautta. Tällä hetkellä suurin osa kunnista ei täytä INSPIRE-velvoitteitaan.

Lähteet:

Auvinen, A-P., Kemppainen, E., Jäppinen, J-P., Heliölä, J., Holmala, K., Jantunen, J., Koljonen, M-L., Kolström, T., Lumiaro, R., Puntila, P., Venesjärvi, R., Virkkala, R. ja Ahlroth, P. (2020). Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162392/VNTEAS_2020_36.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Dasgupta, P. (2021). The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review>

Garrard, G.E., Williams, N., Mata, L., Thomas, J. & Bekessy, S.A. (2017). Biodiversity sensitive urban design. *Conservation Letters* 11:1-10. <https://doi.org/10.1111/conl.12411>

Haapanala, A. (2013). Ely-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina, Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B4062A02C-44E9-4458-938A-4B983B556817%7D/32688>

Helminen, V., Vartiainen, K., Saastamoinen, U., Rehunen, A., Lindholm, M., Widell, K., Koskenniemi, O., Malmi, P., Nurmio, K., Nyberg, E., Strandell, A. ja Tiitu, M. (2020). Alueidenkäytön vuosikatsaus

2020, Kestävän liikkumisen edellytykset vaihtelevat. Suomen ympäristökeskus.
<https://storymaps.arcgis.com/stories/0e8f281233ce4a308e7828ced473e6c7>

Heymans, A., Breadsell, J., Morrison, G.M., Morrison, G.M., Byrne, J.J. & Eon, C. (2019). Ecological urban planning and design: A systematic literature review. *Sustainability* 11(13): 3723.
<https://doi.org/10.3390/su11133723>

Jalkanen, J. (2020). Spatial conservation prioritization for the benefit of urban and regional land-use planning. Väitöskirja, Geotieteiden ja maantieteiden laitos, Helsingin yliopisto.
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/320814>

Kopperoinen, L., Vierikko, K., Kasvio, P., Hietaranta, E. (2021). Tavoite 11: Kaupunkien viherryttäminen. Julkaisussa: Kärkkäinen, L. & Koljonen, S. (toim.). Arvio EU:n biodiversiteettistrategian vaikutuksista Suomessa. *Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus* 75/2021. Luonnonvarakeskus, Helsinki, s. 233-251. <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547941>

Kujala, H., Halme, P., Pekkonen, M., Rytteri, T., Raunio, A., Kullberg, P., Koljonen, S., Kostamo, K. & Keränen, I. (2021). Heikennyksen ja hyvityksen arviointi ekologisessa kompensaatiossa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 39/2021. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/334544>

Larondelle, N., Haase, D. & Kabisch, N. (2014). Mapping the diversity of regulating ecosystem services in European cities. *Global Environmental Change* 26, 119-129.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.04.008>

Mäkinen, E. (2018). Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018.
<https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25101>

Niemelä, J. (2014). Ecology of urban green spaces: The way forward in answering major research questions. *Landscape and Urban Planning* 125: 298-303.
<https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2013.07.014>

Pulighe, G., Fava, F. ja Lupia, F. (2016). Insights and opportunities from mapping ecosystem services of urban green spaces and potentials in planning. *Ecosystem Services* 22, Part A, 1-10.
<https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2016.09.004>

Raunio, A., Anttila, S., Pekkonen, M. ja Ojala, O. (2018). Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensatioon Suomessa. Suomen Ympäristö 4/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161156>

Rekola, A., Oinonen, K. ja Rehunen, A. (2018). Maakuntauudistus ja alueidenkäytön tehtävät, roolit ja yhteistyö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160929>

Saarela, S-R., Turunen, T., Saastamoinen, U., Raunio, A., Ahlroth, P., Korpinen, S., Hjerppe, T. & Kostamo, K. (2020). Luonnon monimuotoisuuden ja vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistäminen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 28/2020. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/318540>

Tiitu, M. (2021). Address urban sprawl and loss of biodiversity. Julkaisussa: Finland's Report on the Implementation of the New Urban Agenda, s. 54-56. Ympäristöministeriö. https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2021-07/NUA%20Report_FINLAND_Min.Env_.%20FINAL%20%283%29_0.pdf

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

-

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

Rakennuksilla on hyvin merkittävä vaikutus Suomen kasvihuonekaasupäästöihin, energian kulutukseen ja ympäristön ja asumisen laatuun. Toisaalta oikein valituilla suunnittelun, rakentamisen ja korjaamisen menetelmillä on suuri potentiaalinen vaikutus päästösäästöihin ja ihmisten hyvinvointiin. Nyt valmisteilla olevalla kaavoitus- ja rakennuslaki on tärkeä askel kohti ympäristötietoista rakennusala, joka ottaa kaikissa merkittävässä valinnoissa huomioon rakennusten elinkaariominaisuudet ja rakennusten aiheuttamat ilmastovaikutukset.

Kiinteistön vesihuollon näkökulmasta lain soveltamisala on rajattu liian tiukasti rakennuksen seinään. Useassa lain pykälässä, jossa säädetään rakennuksen rakentamista ja käyttöä, kuuluisi säädellä rakennuskohteen rakentamista ja käyttöä. Näin varsinkin kohteissa, jotka sijaitsevat yhteisen vesihuoltoverkoston ulkopuolella. Näissä tapauksissa säännökset eivät koske rakennusta oleellisesti palvelevia teknisiä järjestelmiä, kuten talousvesikaivoja ja jätevesien käsittelyjärjestelmiä, joita ilman asuminen rakennuksessa ei ole mahdollista. Järjestelmien puutteellinen rakentaminen ja väärä hoito voivat aiheuttaa ongelmia sekä omalle että naapurikiinteistöille. Rakennusvalvonnan tulisi olla tietoinen, miten kiinteistön talousvesi hankitaan ja jätevesi käsitellään. Rakentamislupahakemus voisi esimerkiksi sisältää myös selvityksen vesihuollon järjestämisestä. Lisäksi kiinteistöjen vesihuoltotietojen saatavuutta tulisi parantaa niin seurannan ja ohjauksen, kuin kiinteistön ostajan ja omistajankin tarpeet huomioiden.

1 luku Yleisiä säännöksiä

3 § Määritelmät

Kasvihuonekaasujen määrien arvioinnista on olemassa laaja yhteisymmärrys perustuen kansainvälisiin ja eurooppalaisiin standardeihin. Määritelmä 11 määrittelee hiilijalanjäljen riittävän selvästi. Sen sijaan hiilikädenjäljen merkitys ei ole määritelmän 12 pohjalta riittävän selvä.

Lakiehdotuksessa termi ”elinkaariominaisuudet” mainitaan useaan kertaan. Koska termille ei ole vakiintunutta merkitystä, se olisi hyvä lisätä määritelmiin.

Vähähiilisen rakennuksen määritelmän 18 sitominen hiilijalanjäljen raja-arvoon on ongelmallista. Rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvo ei ota huomioon rakennuksen perustamisen ja tontin rakentamisen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä. Luonnoksessa ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen ilmastoselvityksestä sanotaan, että rakennus sisältää vain rakennuksen rakenteiden maanpäälliset osat. Muiden kuin maanpäällisten osien merkitys voi kuitenkin tutkimustulosten mukaan olla joskus erittäin merkittävä. Tämän vuoksi rakennuksen vähähiilisyyden sitominen pelkästään raja-arvoon voi antaa erheellisen kuvan. Määritelmän sitominen raja-arvoon on ongelmallista myös sen vuoksi, että lakiehdotus ei määrittele raja-arvoja. SYKE ehdottaa, että määritelmää muutetaan esimerkiksi seuraavasti: ”Vähähiilisellä rakennuksella tarkoitetaan rakennusta, jonka maanpäällisillä ja -alaisilla osilla on matala hiilijalanjälki ja jonka hiilijalanjäljen arvioitu arvo alittaa asetetun raja-arvon.”

25 luku Rakentaminen

179 § Rakentamisen ohjaus

Kohdan 3 asia on erittäin tärkeä, mutta lause on vaikeasti ymmärrettävä. Vaikeus perustuu termin elinkaariominaisuudet epämääräiseen merkitykseen. Tämä hyvin tärkeä periaate olisi paremmin ymmärrettävissä kokonaan ilman termiä elinkaariominaisuudet. Myös ekologinen toimivuus on merkitykseltään epäselvä. SYKE ehdottaa muotoilua: ”rakentamisen on hillittävä ilmastonmuutosta perustamalla kestäviin, taloudellisiin, energiatehokkaisiin, vähäpäästöisiin ja kiertotaloutta edistäviin sekä sosiaalisesti toimiviin ratkaisuihin.”

188 § Väliaikainen rakennus

Kymmenen vuoden jakso on varsin pitkä ajanjakso väliaikaiselle rakennukselle sallittuun helpotukseen nähden. Ajanjaksoa olisi hyvä lyhentää.

191 § Lämmitysjärjestelmän arviointi

Säännökseen tulisi vähintään lisätä vaatimus siitä, että on esitettävä myös suunnitelma lämmitysjärjestelmän tai polttoaineen vaihtoon siirtyen uusiutuvan polttoaineen käyttöön. Tätä parempi ratkaisu olisi se, että kielletään fossiilisiin polttoaineisiin perustuvien lämmitysjärjestelmien asentaminen.

192 § Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että uusiutuvien osuus sähkön ja kaukolämmön tuotannosta on keskimäärin enemmän kuin pykälän ensimmäisessä momentissa vaadittu 38 prosenttia. Vaatimus on liian lievä ottaen huomioon, että lakiuudistuksen yksi keskeinen tavoite on sääntelyn avulla tukea rakentamisen ja rakennusten aiheuttamien ilmastovaikutuksien vähentämistä. Tarjolla on runsaasti tutkimustuloksia ja käytännön esimerkkejä, joiden pohjalta olisi mahdollista asettaa huomattavasti vaativampi tavoite.

193 § Kansallinen päästötietokanta

Rakennuksen ilmastaselvitystä koskevan asetusluonnoksen mukaan hiilikädenjälki perustuu arvioituihin päästöhyötyihin, jotka aiheutuvat uudelleenkäytöstä, kierrätyksestä, energiakäytöstä tai karbonatisoitumisesta elinkaaren jälkeen sekä ylimääräisestä uusiutuvasta energiasta tai hiilivarastosta. Elinkaaren jälkeen tapahtuvaa hyötykäyttöä ja sen aiheuttamia päästösäästöjä ja muita hyötyjä on erittäin vaikea ennustaa. Myös hiilivaraston merkitykseen liittyy paljon epävarmuutta. Merkittävän spekulatiivisen luonteen ja erittäin suuren epävarmuuden vuoksi kansallinen päästötietokanta olisi hyvä rajata koskemaan hiilijalanjälkeä.

Jos ilmastaselvitykseen halutaan tuoda mahdollisuus myös hyötyjen esittelyyn, sen tulisi perustua tuotekohtaisiin arvioituihin tuloksiin. Lakiperustelujen mukaan lähdetietona voidaankin käyttää ”muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja”, millä ehkä viitataan verifioituihin ympäristöselosteisiin.

194 § Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Purkumateriaaliselvityksen tekeminen on kohtalaisen yksinkertaista, mutta sen merkitys purkumateriaalien hyötykäytön kannalta on todennäköisesti vähäinen. Lain tulisi tiukemmin ohjata paitsi materiaalien myös itse rakennuksen uudelleenkäyttöön, jos se on teknisesti ja sijainnin kannalta mahdollinen. Purkumateriaaliselvityksen lisäksi olisi hyvä vaatia ilmastaselvitystä vastaavaa arvioita tilanteessa, jossa purettavan rakennuksen tilalle rakennetaan uusi. Selvityksessä tulisi vertailla korjauksen ja vaihtoehtoisen uuden rakennuksen materiaaliresurssi- ja ilmastovaikutuksia. Selvitys olisi joka tapauksessa tehtävä koskien uutta rakennusta.

26 luku Olennaiset tekniset vaatimukset

203 § Energiatehokkuus

Lakiuudistuksen keskeinen tavoite on parantaa sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Tähän keskeiseen tavoitteeseen nähden lakiehdotuksen pykälät, jotka koskevat rakennusten energiatehokkuutta ja vähähiilisyttä, on muotoiltu hyvin yleisluontoisiksi. Vaikka tarkoitus onkin, että rakennusten energiatehokkuuden vaatimuksista annetaan tarkempia säännöksiä asetuksella, lakiin tulisi kirjoittaa selvät periaatteet koskien vaatimuksien tasoa. Tarjolla on runsaasti tutkimukseen ja käytäntöön pohjautuvaa tietoa ja esimerkkejä, joiden nojalla on mahdollista vaatia nykyistä merkittävästi parempaa energiatehokkuutta.

Pelkkä arviointi- ja ilmoitusvelvollisuus auttaa lisäämään rakennusalan toimijoiden tietoisuutta ja ymmärrystä rakentamisen ilmastovaikutuksista. Raja-arvosääntely on kuitenkin lisäksi hyvin tärkeää, mutta ollakseen tehokasta raja-arvojen tulisi olla riittävän vaativia ja ottaa huomioon sekä korjaamiseen että uudisrakentamiseen liittyvä potentiaali. Vaikka raja-arvot lopulta esitetäänkin asetuksessa, niin lakiin tulisi sisältyä periaatteita raja-arvojen vaativuudesta.

Rakennuksen perustuksilla, maanalaisilla tiloilla sekä tontin rakentamisella voi olla erittäin merkittävä vaikutus rakentamisen hiilijalanjälkeen. Näiden rajaaminen kokonaan sääntelyn ulkopuolelle rakentamisen ilmastovaikutuksien ohjaamisessa on ongelmallista. Jos näitä osia ei voida ottaa huomioon raja-arvojen määrittelyssä, niin ne tulisi joka tapauksessa ottaa huomioon vähähiilisen rakennuksen määritelmässä.

206 § Rakennuksen vähähiilisyys

Rakennuksen hiilijalanjälki arvioidaan ottaen huomioon sekä tuote- että käyttösidonnaiset päästöt. Tarkempi menettelytapa määritellään erikseen annettavassa asetuksessa. Lausunolla olleen

asetusluonnoksen mukaan arviossa otetaan huomioon energian päästöskenaariot. Asian kokonaisvaltainen tarkastelu on järkevää, mutta samalla tulisi pyrkiä välttämään mahdollisia sekaannuksia, jotka aiheutuvat rakennuksen käytönaikaiseen energian arviointiin liittyvistä moninaisista määräyksistä.

Pykälän toisen momentin mukaan hiilijalanjäljen ja -kädenjäljen ”Arvioinnissa on käytettävä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää sekä kansallisen päästötietokannan tietoja tai muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja.” Tiedon lähde on määritelty osin epäselvästi. Muut arviointimenetelmän mukaiset ympäristötiedot tulee määritellä asetuksessa riittävän selvästi.

207 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Ensimmäisen momentin määräys koskee erittäin tärkeää ja koko lain kannalta keskeistä asiaa. Määräystä on kuitenkin vaikea ymmärtää täysin, koska termiä elinkaariominaisuudet ei ole määritelty. Elinkaariominaisuuksien voidaan ymmärtää tarkoittavan rakennuksen toimivuusominaisuuksia yleisesti (kuten muunneltavuus, monikäyttöisyys, turvallisuusominaisuudet ja sisäolosuhteiden laatu). Toinen vaihtoehto on, että ne rajataan koskevan vain rakennuksen vaihtoehtoisia skenaarioita koskevia ominaisuuksia (kuten muunneltavuus, monikäyttöisyys ja siirrettävyys, mutta ei esimerkiksi turvallisuus). Kolmas vaihtoehto on määrittää elinkaariominaisuudet koskemaan elinkaaren aikaisia vaikutuksia (ympäristövaikutukset, taloudelliset ja ihmisten hyvinvointiin kohdistuvat vaikutukset). Neljäs vaihtoehto on tarkoittaa näitä kaikkia. Termi ”elinkaariominaisuudet” voitaisiin korvata tässä yhteydessä termillä ”ympäristövaikutukset”.

Tilojen ja rakenteiden muunneltavuudella voi olla erittäin suuri merkitys rakennuksen lopulliselle käyttöäälle, purkamisen välttämiseksi ja resurssien säästölle. Vastaavasti huomattava merkitys resurssien säästön kannalta voi olla monikäyttöisyydellä. Ensimmäisen momentin lopussa sana ”muunneltavuus” voitaisiin korvata sanalla ”muuntojoustavuus”, joka kattaa sekä muunneltavuuden että monikäyttöisyyden.

Rakennusten elinkaariominaisuuksia on käytännössä hankala ohjata, koska muuntojoustaville tms. rakennuksille ei ole olemassa selviä kriteereitä. Tämän vuoksi vähintään yhtä tärkeää, kuin vaatia elinkaariominaisuuksien suunnittelua, on ohjata elinkaariominaisuuksien toteutumista nyt poistamalla muuntelun, uudelleen käytön ja käyttötarkoitusten muutosten esteitä sekä hankaloittamalla lyhytnäköiseen taloudelliseen arviointiin perustuvaa purkamista.

28 luku Lupamenettely

Rakennustuotteita koskevan tiedon saatavuus on tärkeää huollettavuuden ja korjattavuuden ja lopulta pitkän käyttöiän kannalta. Jotta tieto parhaiten palvelisi huollon, korjauksen ja elinkaariskenaarioiden toteuttamisen tarpeita, olisi hyödyllistä, että rakennustuotteita koskevalla tiedolla olisi yhteinen jäsentely. SYKE ehdottaa rakennustuotteita koskevan tiedon jäsentelyn pääkohdiksi arvioitu käyttöikä, huollon ja kunnossapidon tehtävät ja jaksot, ohje purkamiseen ja ohje kierrätykseen tai uudelleenkäyttöön. Tämä jäsentely liittyy myös rakennuskohteen tietojen saatavuuteen rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä (234 §).

Asia liittyy myös 285 §:ssä esitettyyn vaatimukseen, että ”Rakennustuotteen valmistajan on ... huolehdittava rakennustuotteen suunnittelusta ja valmistuksesta ominaisuuksiltaan kestäväksi ja korjattavaksi sekä sellaiseksi, että rakennuskohteesta purettuna sitä voidaan käyttää uudelleen rakentamisessa taikka materiaalina hyödynnettävissä olevin osin.” Vaatimuksen toteutuminen riippuu olennaisesti siitä, että rakennuksen käyttöiän aikana ao. toimijoilla on riittävästi tietoa tuotteen huollon, kunnossapidon, purkamisen ja uudelleen käytön vaatimuksista.

Asia liittyy myös 303 §:ään, jonka mukaan ”Pääsuunnittelijan on huolehdittava siitä, että uudelle rakennukselle laaditaan konekielisesti luettavissa oleva rakennuskohteen tietomalleihin tai koneluettaviin tietoihin perustuva käyttö- ja huolto-ohje” ja että ”Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuskohteen käyttö- ja huolto-ohjeen sisällöstä ja tietojen koneluettavasta muodosta.” Käyttö- ja huolto-ohjeen nykyinen käytännön fokus on rakennusten talotekniikassa. Mitä enemmän tavoitellaan hyvin pitkiä käyttöikä, muuntojoustavuutta, purettavuutta ja uudelleenkäytettävyyttä, sitä enemmän korostuu tarve esittää nykykäytäntöjä huomattavasti tarkempaa käyttöikä-tietoa kattavasti kaikille tuotteille. Tämän varmistamiseksi on erittäin hyvä, jos tiedon kattavuus varmistetaan esittämällä täsmällinen vaatimus annettavan tiedon sisällöstä kaikille tuotteille.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten

mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

SYKEN näkemyksen mukaan tässä vaihtoehdossa seudullinen alueidenkäytön yhteensovittava näkökulma ja seudulliset selvitykset tulevat varmemmin turvatuiksi. Tällöin tarvitaan kuitenkin tarkempia selvityksiä maakuntakaavan eri teemojen ohjausvaikutuksista kuntakaavoitukseen.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustaso ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Strandell Anna
Suomen ympäristökeskus SYKE