



SUOMEN LATU

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/279/2018

Suomen Latu ry on valtakunnallinen ulkoilujärjestö. Tavoitteemme on, että jokainen löytää itselleen mielekkään tavan ulkoilla ja liikkua luonnossa. Suomen Ladulla on noin 93 000 jäsentä.

Suomen Latu kiittää lausuntopyynnöstä.

Keskeinen havaintomme on, että kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksessa ei tunnisteta riittämättömän fyysisen aktiivisuuden yhteiskunnallista haastetta eikä kaavoituksen ja rakentamisen vaikutuksia väestön fyysiseen aktiivisuuteen. Myöskään luonnon hyvinvointivaikutusten merkitystä viherrakenteen perusteena ei tunnisteta.

Väestön liian vähäinen fyysinen aktiivisuus on yksi suomalaisen yhteiskunnan merkittävimmistä kansanterveydellisistä ja -taloudellisista ongelmista. Ongelma tunnistetaan poikkihallinnollisesti. UKK-instituutin laskelman mukaan liian vähäisestä liikkumisesta aiheutuu kansantaloudellisia kustannuksia vuosittain yli 3 miljardia euroa.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on liikunnallisen kokonaisaktiivisuuden nostaminen kaikissa ikäryhmissä. Tavoitteeseen liittyy tarve saada kaikki hallinnonalat mukaan edistämään fyysisesti aktiivista elämäntapaa. Tavoitteena on myös, että ulkoilun ja arkiliikkumisen edellytykset paranevat. Tähän sisältyy mm. tavoite lisätä lasten, iäkkäiden ja erityisryhmien liikkumisen kannalta keskeisiä arjen lähiympäristöjä, kuten puistoja ja viheralueita.

Yli 15-vuotiaiden suomalaisten liikunnallisesta aktiivisuudesta 67 % tapahtuu ulkona, suurelta osin omatoimisesti. Suomalaiset ovatkin EU:n liikuntabarometrin (v. 2018) mukaan liikunnallisesti aktiivisinta ja toisaalta Euroopan eniten ulkoilevaa kansaa.

Luonnonvarakeskuksen tutkimuksen mukaan (LVVI2, 2010) suomalainen ulkoilee keskimäärin 170 kertaa vuodessa. Siten suomalaiset ulkoilevat yhteensä noin 850 miljoonaa kertaa vuodessa. Näistä ulkoilukäynneistä vain alle 10 miljoonaa käyntiä kohdistuu Metsähallituksen hallinnassa olevalle maalle, kuten kansallispuistoihin ja retkeilyalueille.

Suurin osa kaikesta ulkoilusta ja ulkona tapahtuvasta fyysisestä aktiivisuudesta kohdistuu lähellä kotia oleviin puistoihin, lähimetsiin, kävely- ja pyöräteille, leikkipaikoille ja ulkoilureiteille ja -poluille.

Viherrakenteeltaan monipuolinen ja verkostomainen ympäristö mahdollistaa eri harrastuksiin mielekkään ja motiiveihin vastaavan liikkumisympäristön vuodenaikojen mukaan vaihdellen. Suomalaisilla on keskimäärin 13 eri ulkoiluharrastusta vuoden aikana.

Useimmiten ulkoilu kohdistuu alueille, jossa on puustoa tai luontoympäristöä (LVVI2, Luke).

Maankäytön suunnittelulla on suuri merkitys ulkoiluun, sen saavutettavuuteen ja houkuttelevuuteen. Erityisen tärkeää on lähiluonnon saavutettavuus ja laatu sekä ulkoilureittien verkostomaisuus.

Viheralueiden saavutettavuus on keskeistä elämänkaaren kaikissa vaiheissa. Pienen lapsen elinpiiri on pieni ja luonnon on oltava lähellä, jotta se on aidosti arjessakin saavutettavissa. Pihat ovat tällöin tärkeitä. Toisaalta pienelle lapselle luonnoksi riittää myös pieni lähimetsä tai metsäinen puisto. Nuorena ja aikuisena elinpiiri kasvaa, ulkoilutavat ja motiivit muuttuvat. Aikuisille on tärkeää pidempien lenkkien tekeminen viheralueiden verkostossa esim. kävellen, pyöräillen tai juosten. Keskeistä on myös pääsy laajemmille virkistysalueille retkeilemään. Toisaalta lähialueet pysyvät tärkeinä mm. koiranulkoiluttajille ja arkiulkoiluun. Elämänkaaren loppupäässä on taas tärkeää, että lähiluonto löytyy palvelutalon tai kodin läheltä. **Keskeistä ulkoilun kannalta on viherrakenteen käytettävyys, verkostomaisuus ja jatkuvuus kotipihaista laajemmille metsä- ja virkistysalueille.**

Suomen ympäristökeskuksen *Luonto lähelle ja terveydeksi. Ekosysteemipalvelut ja ihmisen terveys. Argumenta-hankkeen (2013–2014) tulokset ja toimenpidesuosituks* -julkaisussa tuodaan esille luontoon perustuvien ekosysteemipalvelujen kansalaisten terveyttä ja hyvinvointia edistäviä ja sairauksia ennalta ehkäiseviä vaikutuksia. **Vaikka Suomessa on runsaasti luontoa, on monimuotoisten luontoympäristöjen saavutettavuus kansalaisille muuttunut. Samaan aikaan kansalaiset tunnistavat yhä vahvemmin luonnon terveys- ja hyvinvointihyödyt. Ne vastaavat osaltaan ikääntyvän väestön, työurien pidentämisen ja terveydenhuoltosektorin säästötavoitteiden asettamiin haasteisiin.**

Luontoympäristö tuottaa itsessään hyvinvointia. Ulkomaisissa laajoissa väestötutkimuksissa on havaittu viheralueiden määrän olevan yhteydessä koettuun terveyteen. Alueilla, joilla viheralueita oli runsaasti, arvioi suurempi osa asukkaista terveydentilansa hyväksi muihin alueisiin verrattuna. Epidemiologisissa tutkimuksissa on raportoitu asuinympäristön viheralueen määrän olevan yhteydessä myös sairastuvuuteen ja kuolleisuuteen. Vähiten terveyseroja eri tuloluokkien välillä on havaittu alueilla, joissa on eniten viherympäristöä. Yhteyttä on selitetty luonnonympäristöjen fyysistä aktiivisuutta ja sosiaalisia kontakteja lisäävällä sekä stressiä (esimerkiksi luontokokemuksen kautta) vähentävällä vaikutuksella.

Helsingin yliopiston tutkimuksen mukaan päiväkodin pihalla oleva kasvillisuus, mullassa möyriminen ja kunta monipuolistivat lasten elimistön bakteeriflooraa. Tällä taas tiedetään olevan positiivinen vaikutus erilaisten autoimmuunisairauksien, kuten allergioiden puhkeamiseen.

Maankäytön suunnittelulla on tarpeen turvata luonnon hyvinvointivaikutukset kaikille.

Maankäytön suunnittelulla vaikutetaan ihmisten arkiympäristöön vuosikymmeniä ja vieläkin pidempiä aikoja. Fyysisen aktiivisuuden lisääminen ja viherverkoston suunnittelu aktiivisuuden tukemiseksi ja luonnon hyvinvointivaikutusten realisoitumiseksi on tärkeää. Tätä tavoitetta tukemaan on perustettu myös Oulun yliopiston arkkitehtuuriosaston tekemä ja OKM:n rahoittama Liikuntakaavoitus.fi -sivusto.

Tärkeimpiä fyysisen aktiivisuuden paikkoja ovat kävely- ja pyörätiet, puistot ja erilaiset ulkoilureitit ja -alueet. Suurin osa lapsista ulkoilee päivittäin, ja tärkeimpiä ulkoiluympäristöjä ovat kodin, varhaiskasvatuksen ja koulun lähimetsät, leikkipuistot ja pihat. Nuorten tärkeimpiä ulkoiluympäristöjä ovat kävely- ja pyöräreitit, kadut ja lähimetsät. Ulkoilu on kaikille tasa-arvoista liikuntaa, joka ei edellytä erityisiä välineitä, vuoroja tai seuraan kuulumista.

Koronapandemian aikana ulkoilu ja luonnossa liikkuminen ovat nousseet yhä merkittävimmäksi liikkumisen muodoksi. Monet taajamissa ja niiden lähellä sijaitsevat vetovoimaiset ulkoilualueet ovat ruuhkautuneet ja ulkoilun laatu kärsii. On ensiarvoisen tärkeää fyysisen aktiivisuuden ympäristöjen joustavuudenkin vuoksi

varata ja turvata lähiviheralueita riittävästi suhteessa väestön virkistystarpeeseen. **Virkistykseen käytettävissä olevien alueiden riittävydelle tulee laatia mittarit ja arviointitavat, joiden avulla voidaan selvittää virkistyskäyttöpaineen kohdentumista ja alueiden riittävyttä.** Kaupunkitaajamissa kova virkistyskäyttöpaine aiheuttaa viheralueiden ruuhkautumista ja kulumista. Tällöin virkistyskäyttö ja luonnon monimuotoisuus ajautuvat maankäyttötapoina vastakkain.

Suomen Latu esittää seuraavia muutoksia luonnokseen hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön:

Tavoitteet

Suomen Latu esittää, että lain tavoitteeksi lisätään **fyysisen aktiivisuuden lisääminen**. Siihen liittyy lukuisia tavoitteita, jotka tuodaan esiin myös Sanna Marinin hallitusohjelmassa. Perusteluna on tieto suomalaisten fyysisen aktiivisuuden vähenemisestä ja vähäisen liikkumisen haitoista sekä yksilölle että yhteiskunnalle.

Lisäksi esitämme, että hallituksen esitykseen tulee **viherrakenteen verkostomaisen rakenteen tavoittelun perusteeksi lisätä fyysinen aktiivisuus, ulkoilureittien jatkuvuus ja luonnon hyvinvointivaikutusten saavutettavuus tasa-arvoisesti kaikille.**

Määritelmät – viherrakenne

3 § (...) viherrakenteella pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa, joka sisältää suojelu- ja virkistysalueita, vesialueita sekä sellaisia metsä- ja peltoalueita, joilla on erityistä merkitystä alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistyskäytön ja ilmastonmuutoksen kannalta ja johon liittyvät myös rakennetun ympäristön kasvulliset alueet (...).

Suomen Latu esittää, että säädöksessä viherrakenteen määrittelyä poistetaan sana ”erityistä” siten, että **puhutaan vain ... (...) merkitystä alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien....**

Kaikki viherrakenne ei sovellu virkistyskäyttöön. **Virkistyskäyttöön tarkoitettujen alueiden laadun arviointia tulee täsmentää** myöhemmin säädettävissä lakia alemman asteisissa säädöksissä, jotta sitä arvioidaan valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla.

Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen samanaikaisesti

Jos yleiskaava ja asemakaava laaditaan samanaikaisesti, tulee varmistaa virkistykseen käytettävissä olevien alueiden riittävyys ja saavutettavuus kokonaisuudessaan suunnittelualueella.

Suomen Latu esittää, että **virkistykseen käytettävissä olevien alueiden riittävydelle tulee laatia mittarit ja yhtenäiset arviointitavat, joiden avulla voidaan selvittää virkistyskäyttöpaineen kohdentumista ja alueiden riittävyttä.** Ruuhkautuminen ja luonnon kuluminen on jo nyt ongelma monilla kaupunkitaajamien nimekkäillä viheralueilla.

Kaavojen laadulliset vaatimukset

Maakuntakaavan laadullisena vaatimuksena on, että ”*kiinnitetään erityistä huomiota virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen ja viherrakenteen jatkuvuuteen.*”

Suomen Latu esittää, että lauseeseen lisätään saavutettavuus. ”*(...) kiinnitetään erityistä huomiota virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen, saavutettavuuteen ja viherrakenteen jatkuvuuteen.*”

Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön näkökulmasta keskeistä on paitsi viherrakenteen jatkuvuus, myös sen **saavutettavuus** erilaisten ulkoiluun tai virkistyskäyttöön tarkoitettujen palvelupisteiden, kuten luontoliikuntapaikkojen kautta. Näissä voi olla mm. retkeilyinfraa, reittejä, pysäköintialueita ja vastaavia.

Suomen Latu esittää kantanaan, että viherrakenteen tulee sisältyä maakuntakaavan oikeusvaikutteiseen sisältöön. Viheryhteyksien riittävyyden, jatkuvuuden ja kytkeytyneisyyden turvaaminen tulee tehdä yli kuntarajojen ylettyvässä maakuntakaavassa. Kuntakaavoituksessa tätä ei ole enää mahdollista kokonaisuutena ratkaista.

Yleiskaavat. Seudullisen viheralueverkoston eli viherrakenteen ydinalueiden sekä niitä yhdistävien yleiskaavojen laadullisena vaatimuksena on, että *yleiskaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota: yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN sekä palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuteen; (...).viherrakenteen jatkuvuuteen ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen; (...). maisemaan sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaamiseen ja vaalimiseen; (...). luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen.*

Suomen Latu esittää, että viherrakenteen jatkuvuuden ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyden määrittämiseen tulisi yleiskaavatasolla käyttää viheralueiden **saavutettavuuteen ja käyttöpaineeseen liittyviä mittareita** eikä pelkkää näennäistä, lähinnä visuaalista yhteyttä. Mittarit ja ohjeet voidaan laatia lain jälkitöissä.

On erittäin tärkeää huomata, että viherrakenteen jatkuvuus ei turvaa virkistykseen soveltuvien alueiden kytkeytyneisyyttä, joka on ensiarvoisen tärkeää monille ulkoilu- ja liikuntaharrastuksille.

Yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin 1 mom tulee lisätä että *yleiskaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota: yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN sekä palveluiden, työpaikkojen, viheralueiden ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuteen;*

Eryteisesti yleiskaavatasolla asuin ympäristön suunnittelulla ja sen viheralueilla voidaan vaikuttaa fyysisen aktiivisuuden määrään ja ulkoilun laatuun. Arkiulkoilun ja virkistykseen ympäristön tulee löytyä läheltä siten, että ei ole lähdeittävä erikseen virkistysalueelle.

Vaarana on, että viheralueet ja viherrakenne jäävät yleiskaavoituksessa heikolle huomiolle. Siten jää myös epäselväksi, miten ja missä vaiheessa asukkaat pystyvät vaikuttamaan oman elinympäristönsä viheralueisiin ja viherrakenteeseen. Suomen Latu muistuttaa, että monissa kaupungeissa asukkaat ovat yhä äännekkäämmin heränneet puolustamaan omaa, tärkeäksi koettua lähivihreäänsä.

Laissa ei määritetä virkistyskäyttöön soveltuvia alueita, viheryhteyksien leveyttä tai anneta ohjeita viheryhteyksien laadulle. Suomen Latu esittää, että nämä tulisi huomioida myöhemmin säädettävissä lakia alemman asteisissa säädöksissä.

Lakiesityksessä "vaalitaan ja säilytetään" luonnonarvoja, luonnon monimuotoisuutta ja mm. maisemaa. Esitämme, että passiivisen vaalimisen ja säilyttämisen sijaan ko. arvoja tulisi mahdollisuuksien mukaan vaalia ja **kehittää**.

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. Oikeusvaikutteisen maakuntakaavan kulttuuriympäristömääräykset ja yleiskaavassa asetettava maisematyölupavaatimus puunkaatoon maa- ja metsätalousalueilla ovat keskeisiä työkaluja näiden arvojen turvaamiseksi.

Asemakaavassa ei enää puhuta viherrakenteesta, vaan puistojen ja lähivirkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä. Uhkakuvana tässä on, että esimerkiksi hankeasemakaava ajaa ratkaisuun, jossa ohitetaan esim. varsin äskettäin laaditussa yleiskaavassa osoitetut viheryhteydet ja viherrakenteen kokonaisuus pirstoutuu.

Suomen Latu esittää, että mikäli **asemakaavamuutos on muutettavan yleiskaavan viheryhteyksiä pirstova tai virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyttä heikentävä, sitä ei tulisi hyväksyä.**

Mitä enemmän tiheään asutuilla alueilla nakerretaan viheralueita rakentamiselle, sen kovempi virkistyspaine kohdistuu yhä pienemmille, käytettävissä oleville viheralueille. Niiden virkistys- ja luonnonarvot vähenevät ruuhkautumisen ja kulumisen seurauksena. Tämä on kasvava ongelma, joka johtaa viheralueiden käytön tavoitteiden ristiriitoihin.

Suomen Latu esittää, että **lähivirkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys ja saavutettavuus tulee tarkastella asemakaavavaiheessa. Asian arviointiin tulee antaa yhtenäiset välineet myöhemmin säädettävissä lakia alemman asteisissa säädöksissä.**

Suomen Latu esittää, että asemakaavoja koskevassa 39 §:ssä laadullisissa vaatimuksissa 6 mom lausetta täydennetään sanalla ”saavutettavuuteen”. (...) *puistojen tai muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden sekä viherympäristön riittävyteen ja saavutettavuuteen kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä.*”

Luontokosketuksella ja luonnon läheisyydellä on paljon terveysvaikutuksia, jotka realisoituvat vain, jos luonto on saavutettavissa. Tämä vastaa myös esteettömän suunnittelun vaatimukseen.

Viherrakenteen sijoittaminen asemakaavoituksessa erityisesti koulujen, varhaiskasvatuksen, palvelutalojen ja erilaisten sote-palveluiden läheisyyteen on tärkeää, jotta luonnon hyvinvointivaikutuksia voitaisiin käyttää osana koulutusta, oppimista ja palveluja.

Ilmastonmuutoksen hillintä

Ilmastonmuutoksen hillintä edellyttää liikenteen päästöjen vähentämistä.

Mikäli ulkoilu- ja virkistysmahdollisuudet karkaavat tiivistyvissä kaupunkikeskustoissa yhä kauemmas, lisääntyy matkustaminen viikonloppuisin kauempana oleville virkistysalueille. Luonnonvarakeskus tekee parhaillaan tätä viikonloppumatkustamista koskevaa tutkimusta. Ilmastonmuutoksen hillinnän vuoksi lähivirkistysmahdollisuudet on tarpeen turvata kaupunkirakenteessa.

Kaupunkiseutus suunnitelma

Kaupunkiseutus suunnitelmissa on tarpeen huomioida kuntarajat ylittävät ulkoilu- ja liikuntareitit, niiden jatkuvuus ja saavutettavuus. Kuntarajat ylittävä reittiverkosto on tärkeä monelle ulkoilulajille ja sille, että reittilajeja voi harrastaa ilmastoviisaasti lähellä.

Suomen Latu esittää, että kaupunkiseutus suunnitelman pakollisuutta perustellaan paitsi nyt mainituilla yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen ratkaisujen yhteensovittamisessa yli kuntarajojen, myös **liikuntareittien ja virkistysalueiden** yhteensovittamiseksi yli kuntarajojen.

Rannat

Lähes 70 % suomalaisista ui luonnon vesissä. Lisäksi vesillä mm. melotaan, soudetaan ja talvisin hiihdetään, luistellaan ja pilkitään. Yleisessä käytössä olevat vapaat, saavutettavat rannat, kunnan uimarannat ja erilaista vesille pääsyä mahdollistavat laiturit lisäävät fyysistä aktiivisuutta.

Rakentamattomat rannat ovat tärkeitä, mutta eivät sinällään helpota vesistöjen virkistyskäyttöä tai lisää fyysistä aktiivisuutta. Keskeinen kysymys virkistyskäytön näkökulmasta ovat nimenomaan vesille pääsy.

Suomen Latu esittää, että **vesille pääsy** lisätään rantoja koskeviin tavoitteisiin ja huomioidaan perustelutekstissä.

Leikkipaikat ja toiminta- ja oleskelualueet

Tällä hetkellä lainsäädännössä ja asetuksissa puhutaan leikkipaikoista ja oleskelualueista.

Suomen Latu esittää, että alueilla olisi luontoelementti mukana. Lisäksi esitämme, että fyysisen aktiivisuuden näkökulmasta käsite ”oleskelualue” muutettaisiin esimerkiksi ”toiminta- ja oleskelualueeksi”, joka ohjaisi suunnittelemaan pihuille myös aikuisille fyysiseen aktiivisuuteen kannustavia rakenteita.

Kansallinen kaupunkipuisto

Suomen Latu pitää tärkeänä, että uusi laki sisältää kansalliseen kaupunkipuistoon liittyvät asiat esitetyllä tavalla. Kansallinen kaupunkipuisto on erinomainen väline kehittää viherrakennetta kaupunkilaisten ulko-olohuoneeksi.

Osallistuminen

Suomen Latu pitää hyvänä uudistuksena sitä, että kaavoituksen vuorovaikutteisuuden liittyen esityksessä ehdotetaan kaavahankkeista tiedottamisen tehostamista sekä varhaisen vaiheen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista. Kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi on tärkeää, että kaavoitukseen osallistumisen menetelmiä kehitetään kaikille sopiviksi ja saavutettaviksi. Menetelmät ja viestinnän kieli eivät saa olla niin vaativia, että se sulkee pois tavallisten asukkaiden osallistumista.

Osallistamisen ja tiedottamisen menetelmiä tulee käytännössä kehittää. Suunnitelmia kerran vuodessa päivitettävästä ajankohtaisesta tietoaaineistosta Suomen Latu pitää kannatettavana.

Vaikutusten arviointi

Suomen Latu esittää, että vaikutusten arviointiin tulee liittää **selvitys kaavojen vaikutuksista asukkaiden virkistyskäyttöympäristöjen määrään, laatuun ja saavutettavuuteen**. Tämä on erityisen tärkeää tiivistävissä kaupunkikeskustoissa ja taajamissa.

Esteettömyys

Ikääntyvien ja eri tavoin toimintarajoitteisten ihmisten määrä kasvaa Suomessa lähitulevaisuudessa merkittävästi. Tärkeimmät omatoimisen liikkumisen paikat toimintarajoitteisilla ihmisillä ovat lähiympäristö, kävely- ja pyörätiet, puistoalueet, liikuntapaikat sekä metsä ja luontoreitit.

Viherrakenteen saavutettavuus esteettömästi on toimintarajoitteisille väestöryhmille erityisen tärkeää. Tämä korostaa suunnittelussa mm. lähiympäristön viherrakenteen esteettömän saavuttamisen huomioimista.