



29.10.2019

Asia/9

§ 537

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle valtuutettu Leo Straniuksen ym. valtuustoaloitteesta ekologisen kompensaation kokeilemiseksi kaavoituksessa

HEL 2019-006111 T 00 00 03

Lausunto

Kaupunkiympäristölautakunta päätti panna asian viikoksi pöydälle.

Käsittely

Pöydällepanoehdotus:

Amanda Pasanen: Pyydän asian pöydälle seuraavaan kokoukseen.

Kaupunkiympäristölautakunta päätti yksimielisesti panna asian pöydäl-
le.

Esittelijä

vs. kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Silja Hyvärinen

Lisätiedot

Anna Böhling, maisema-arkkitehti: 310 37211
anna.bohling(a)hel.fi
Raimo Pakarinen, ympäristötarkastaja, puhelin: +358 9 310 31534
raimo.pakarinen(a)hel.fi
Tom Qvisén, projektipäällikkö, puhelin: 09 310 34201
tom.qvisen(a)hel.fi
Tuomas Hakala, yksikön päällikkö, puhelin: 310 37205
tuomas.hakala(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus

Kaupunkiympäristölautakunta antaa kaupunginhallitukselle seuraavan
lausunnon:

Valtuustoaloitteessa esitetään, että kaupunki selvittää mahdollisia mal-
leja ekologiseen kompensaatioon, valmistelee ja kokeilee niistä toimi-
vimpia kaavoituksessa.

Ekologinen kompensaatio käsitteenä

Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan sitä, että ihmisen toiminnasta
luonnon monimuotoisuudelle aiheutunut haitta hyvitetään lisäämällä



luonnon monimuotoisuutta toisaalla. EU:n biodiversiteettistrategiassa ja Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön toimintaohjelmassa 2013 - 2020 on kirjattu kompensatio yhtenä mahdollisena lisäkeinona luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi ja ekosysteemipalveluiden turvaamiseksi.

Ekologinen kompensatio luokitellaan taloudelliseksi ohjauskeinoksi, koska sen ohjausmekanismi on sisällyttää erilaisten ympäristön vaikuttavien hankkeiden kustannusten sisällyttämisessä tuotteiden hintoihin.

Yhdysvalloissa ja Saksassa ekologinen kompensatio otettiin käyttöön 1970-luvulla maankäytön aiheuttamien haittojen hillitsemiseksi. Suomen lainsäädännössä ekologinen kompensatio tunnetaan vain Natura 2000-verkoston liittyen. Natura 2000:ssa se nähdään viimeisinä keinoina hankkeen toteuttamiseksi, jos muita vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole.

Ekologinen kompensatio on keino, johon turvaututaan, jos haittaa luonnon monimuotoisuudelle ei ole muuten vältettävissä tai lievennettävissä.

Kompensaatiotoimien hyväksyttävyyttä edellyttää toiminnallista korvaavuutta, mikä tarkoittaa, että toimien riittävyys ei määrity pinta-alallisesti vaan vaikuttavuuden mukaan. Luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeiset kriittiset tekijät koskevat kohteiden ekologista korvattavuutta, hyvityksen ajoittumista ja aikaviivettä sekä epävarmuutta ekologisen tilan parannustoimien biodiversiteettiä hyödyistä.

Ekologisen kompensoinnin tapoja

Ympäristöministeriön selvityksessä ”Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensointiin Suomessa” vuodelta 2018 tuodaan esille kaksi kompensointitapaa: ennallistamishyvitys ja suojeluhyvitys. Ennallistamishyvitys tarkoittaa heikkolaatuisten kohteiden, kuten ojitetun suon, luonnontilan parantamista menetelmillä, jotka parantavat luonnon monimuotoisuutta. Suojeluhyvitys tarkoittaa jo olemassa olevan luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaan kohteen turvaamista pysyvästi esimerkiksi luonnonsuojelualueena. Tällöin perusteluna on, että ilman suojelua kohteen arvot menetetään ja ovat uhattuna. Usein suojeluhyvityksen kohteen on oltava pinta-alaltaan laajempi kuin heikennettävän kohteen ja samoin kyseisen kompensoinnin ei tule vähentää tai korvata jo olevia luonnonsuojelutavoitteita.

Valtioneuvoston selvityksessä ”Ekologisen kompensoinnin ohjauksen kehittäminen” vuodelta 2018 esitellään kolme vaihtoehtoa ekologiseen kompensointiin. Kaikissa vaihtoehdoissa on lähtöoletuksena jo



luonnonsuojelulailla tai vesilailla suojeltujen luontoarvojen kompensointi. Hankkeen aiheuttamat haitat suojelluille luontoarvoille sekä tarvittavat kompensatiotoimenpiteet on tarkoitus arvioida yhtenäisesti ympäristöministeriön ohjeiden ja mittareiden pohjalta. Vaihtoehdot eroavat toisistaan kompensatiotoimeksien toteuttamisen tavoissa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa ne toteutetaan lupaehtojen kautta, toisessa kompensatiomaksun kautta ja kolmannessa kompensatiotoimenpidetilauksena ”luontoarvotuottajilta”.

Ekologinen kompensatio kaavoituksessa

Valtioneuvoston selvityksessä tuodaan esille selkeästi, että nykyinen kaavoituslainsäädäntö (maankäyttö- ja rakennuslaki) ei sisällä ekologista kompensatiota koskevia säännöksiä. Kaavoissa tulee ottaa huomioon biodiversiteetin suojelu ja virkistystarpeet, mutta laki ei edellytetä aktiivista uusien luonnon toimintojen luomista tai parantamista.

Kunta voi oma-aloitteisesti päättää toteuttaa omaa vastuutaan luonnon monimuotoisuuden suojelusta ryhtymällä luonnonarvoja edistäviin toimenpiteisiin omistamissaan kiinteistöissä. Kunta voi sisällyttää toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset rakentamiseen eli kaavoittamiensa kiinteistöjen myyntihintoihin.

Kompensaatioiden käyttäminen kaavoituksessa on kaavoittajan ja kaavan hyväksyvän tahon päätösvallassa, ja ne perustuvat käytännössä vapaaehtoisuuteen. Kaavamääräyksissä olevan kompensatiovelvoitteen on liityttävä kaavassa osoitettuun aluevaraukseen ja alueen käyttötarkoitukseen. Haasteellista on, että maankäytön suunnittelun ja käytännön toteutuksen välinen aika voi muodostua pitkäksi ja maanomistaja voi vaihtua.

Ekologinen kompensatio Helsingissä

Valtakunnallisella tasolla luonnonsuojelulailla tai vesilailla suojeltujen kohteiden kompensatio näyttäytyy Helsingin näkökulmasta osin epärelevantilta ja osin haasteelliselta. Kaupunkitasolla niin kutsutun ekologisen minimitason säilyminen edellyttää yksittäisten pienien luonnonsuojelualueiden lisäksi myös ekologisen verkoston kehittämistä. Ekologisen verkoston huomioimisesta on määrätty Helsingin yleiskaavassa 2016 esimerkiksi uusilla metsäverkoston ja niittyverkoston käsitteillä. Helsingissä luonnonsuojelulailla ja vesilailla suojellut kohteet eivät ole useinkaan olleet ristiriidassa maankäytön suunnitelmien kanssa. Sen sijaan yksittäisten EU:n direktiivilajien suojelu on tuonut lisähaasteita kaavoitukselle: viime vuosina runsastunut liito-orava sekä lahokaviosammal esiintyvät usein ajankohtaisten asemakaavoitushankkeiden alueilla.



Yleiskaavataso kompensatiosta Helsingissä esimerkiksi käy Östersundomin yhteinen yleiskaavaehdotus. Siinä on määrätty ekologisen yhteyden kehitettävistä osista, joista on jatkosuunnittelussa laadittava erillinen suunnitelma ja toimenpiteet ekologisen yhteyden kehittämiseksi vastamaan Natura 2000-alueen suojelun perusteena oleva lintulajien tarpeita. Tämä on edellytyksenä alueiden rakentamiselle ja koko kaavan hyväksyttävyydelle.

Jatkossa asemakaavoituksessa samankaltaisia tilanteita tulee vastaan jatkossa muun muassa liito-oravien tarvitsemien puustoisten latvusyhteyksien kehittämisessä, jotta nykyisin puustoisia alueita voidaan kaavoittaa rakentamiseen. Näitä uusia yhteyksiä ei välttämättä esitetä kaavamääräyksissä, vaan yhteyksistä huolehditaan osana alueen esirakentamista. Koko kaupungin kattavan liito-oravien elinpiirien kartoitus maankäytön suunnittelun tueksi on tekeillä ja sen ensimmäinen vaihe valmistuu vuoden 2019 aikana.

Viherkerroinmenetelmällä määrätään asemakaavoissa korttelialueiden vihertehokkuudesta. Tällöin asemakaavassa määritellään korttelialueen vihertehokkuuden tavoitetaso numeerisena. Laadittava pihasuunnitelma, jonka rakennusvalvonta vaatii osana lupamenettelyä, ohjaa tontin rakentajan säilyttämään tai istuttamaan tietyn määrän viherrakennetta tontilla kaavamääräyksen mukaisesti. Samoin menetelmä ohjaa toteutettavia hulevesiratkaisuita. Viherkertoimen ei voi katsoa suoraan kompensoivan tiettyjen luontoarvojen häviämistä, mutta sillä voidaan vahvistaa esimerkiksi jonkin ekologisesti merkittävän yhteysalueen laatua.

Helsingin kaupunki omistaa myös paljon seudulliseen virkistyskäyttöön alun perin hankittuja maa-alueita naapurikunnissa. Näiden pääosin metsäisten alueiden liittäminen osaksi kansallispuisto- ja luonnonsuojeluverkostoa voidaan katsoa olevan suojeluhyvitys-kompensatiota.

Hiilineutraalin Helsingin toimenpideohjelmassa (HNH 2035) on esitetty hiilinielujen, kuten metsien ja maaperän, säilyttämistä. Uusien puiden istuttaminen kasvattaa myös hiilinielua. Näitä hiilinielutoimia voidaan todennäköisesti kehittää ekologisesti toimiviksi kompensatiotoimenpiteiksi, jos tähän näkökulmaan kiinnitetään tarpeeksi aikaisessa vaiheessa huomiota.

Helsingin uhanalaisista luontotyypeistä on kerätty inventointitietoa Suomen ympäristökeskuksen laatiman jaottelun ja kriteeristön mukaisesti vuosina 2017-19. Työ on noin puolivälissä, ja siinä on löydetty paljon uhanalaisia luontotyyppisiä, joiden luonnontilaisuus ja edustavuus ovat kuitenkin keskimäärin melko heikkoja. Luontotyyppien ennallistamiskelpoisuudesta on saatavissa tietoa, ja niiden arvottaminen kohtalaisen yhteismitallisilla kriteereillä on mahdollista. Suojelu- ja en-



nallistamishyvityksen käsitteet sopivat tähän aineistoon hyvin, joten tämä olisi yksi mahdollinen tapa kerätä tietoa ennallistamistarpeista kaavoituksen taustatiedoksi.

Ekologisen kompensaation mahdolliset mallit Helsingin maankäytön suunnittelussa

Kaupunki pitää yllä ajantasaista luontotietojärjestelmää ja sen sisältö huomioidaan kaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslain 54 pykälän mukaan kaavoituksen on vaalittava luonnonympäristöä ja vältettävä siihen liittyvien erityisten arvojen hävittämistä. Kaavoissa tehdään jatkuvasti ekologisiin arvoihin kohdistuvien haittojen välttämistä ja lieventämistä muun muassa korttelialueiden ja viheralueiden rajausta määrittelemällä. Asemakaavojen määräyksissä on vakiintuneessa käytössä viherkerroinmääräys, säilytettävää ja istutettavaa kasvillisuutta sekä hulevesien hallintaa koskevia määräyksiä. Lisäksi on mahdollisuus käyttää määräyksiä muun muassa ekologisista yhteyksistä, pienvesistä ja latvusyhteyksistä. Ekologiseen kompensaatioon ohjaavan lainsäädännön puuttuessa Suomesta nojaa Helsingin kaavoituksen ekologisen kompensaation keinovalikoima pitkälti nykyisiin toimintatapoihin selviytyksineen, kaavakarttoineen ja siihen liittyvine määräyksineen.

Kompensaation kehittäminen kaavoituksessa edellyttää ekologisen tietoperustan kehittämistä. Mittarien kehittäminen eri luonnonarvojen ja ekosysteemipalveluiden muodostaman kokonaisuuden arvottamiseksi ja kompensointimahdollisuuksien hahmottaminen vaatii jatkotyötä valtakunnallisella tasolla. Lisäksi tarvitaan rakentamisen ja ylläpidon keinovalikoiman kehittämistä ja seurantaa.

Ekologisia arvoja kompensoivien toimenpiteiden saaminen osaksi koko suunnittelu- ja toteutusketjua vaatii kehittämistä. Rakentamishankkeissa ei ole nykyisin mahdollisuutta toteuttaa kompensoivia toimenpiteitä rakentamisalueen ulkopuolella, koska rahoitus ei välttämättä kohdistuisi viheralueiden ja luontoalueiden ekologisiin kompensaatioinvestointeihin, jotka sijaitsevat varsinaisen rakennus-alueen ulkopuolella. Ensimmäinen askel on lakimuutos, jolla turvataan ekologisen kompensaation varatun rahoituksen ohjautuminen käytännön toimiin.

Kaupunkirakenteen tiivistyessä osana maankäytön suunnittelua voidaan soveltaa kompensaatiomenettelyjen kaltaisia toimenpiteitä. Niitä hyödynnetään Helsingin tulevilla maankäytön muutosalueilla.

Esittelijän perustelut

Valtuustoaloite

Valtuutettu Leo Stranius ja 20 muuta valtuutettua ovat tehneet 22.5.2019 seuraavan valtuustoaloitteen:



"Kaupunkistrategian mukaan "Helsinki vaalii arvokasta luontoaan ja toimii kaupunkiluonnon monimuotoisuuden lisäämiseksi. Viher- ja sinialueiden ekologinen laatu, saavutettavuus ja terveysvaikutukset turvataan."

Monissa kaavoissa ja rakennushankkeissa ekologisten arvojen täysimääräinen huomioiminen on mahdotonta. Samaan aikaan luonnon monimuotoisuus ja lajien elinympäristöt ovat uhattuina.

Suomessa luontotyyppien uhanalaisuutta koskevan selvityksen (2018) mukaan vajaasta 400:sta Suomessa esiintyvistä eri luontotyyppistä noin puolet (48 %) arvioitiin uhanalaisiksi koko maassa. Etelä-Suomessa uhanalaisten osuus (59 %) on selvästi suurempi kuin Pohjois-Suomessa (32 %).

Ekologinen kompensatio tarkoittaa sitä, että kaavoituksesta ja rakentamisesta elinympäristölle aiheutettu haitta hyvitetään parantamalla elinympäristön tilaa jossain muualla silloin kun ennaltaehkäisevä ympäristövaikutusten minimointi ei ole riittävää luontotyyppien tai lajien elinympäristön heikentämisen estämiseksi.

Me allekirjoittaneet valtuutetut esitämme, että Helsinki selvittää mahdollisia malleja ekologiseen kompensatioon, valmistelee ja kokeilee niistä toimivimpia kaavoituksessa."

Lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia on pyytänyt kaupunkiympäristölautakuntaa antamaan lausunnon kaupunginhallitukselle 22.10.2019 mennessä.

Kaupunginkanslia on myöntänyt lausunnon antamiselle lisääaikaa 8.11.2019 saakka.

Esittelijä

vs. kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Silja Hyvärinen

Lisätiedot

Anna Böhling, maisema-arkkitehti: 310 37211
anna.bohling(a)hel.fi
Raimo Pakarinen, ympäristötarkastaja, puhelin: +358 9 310 31534
raimo.pakarinen(a)hel.fi
Tom Qvisén, projektipäällikkö, puhelin: 09 310 34201
tom.qvisen(a)hel.fi
Tuomas Hakala, yksikön päällikkö, puhelin: 310 37205
tuomas.hakala(a)hel.fi

Liitteet

1 Valtuutettu Leo Straniuksen aloite ekologisen kompensatian kokeile-



29.10.2019

Asia/9

miseksi kaavoituksessa

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano