



11.12.2019

Ärende/10

§ 373

Den av ledamoten Leo Stranius väckta motionen om ett försök med ekologisk kompensation i planläggningen

HEL 2019-006111 T 00 00 03

Beslut

Stadsfullmäktige betraktade motionen som slutbehandlad.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Timo Lindén, stadssekreterare, telefon: 310 36550
timo.linden(a)hel.fi

Bilagor

1 Valtuutettu Leo Straniuksen aloite ekologisen kompensaation kokeilemiseksi kaavoituksessa

Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

Beslutsförslag

Beslutet stämmer överens med förslaget.

Föredragandens motiveringar

Ledamoten Leo Stranius och 20 andra ledamöter föreslår i sin motion att Helsingfors ska utreda tänkbara modeller för ekologisk kompensation samt bereda och testa de mest fungerande av dem i planläggningen.

Staden upprätthåller ett naturdatasystem som är up-to-date och vars innehåll beaktas i planläggningen. Man strävar efter att upprätta detaljplaner där skador på de ekologiska värdena undviks och lindras, bl.a. genom hur kvartersområden och grönområden avgränsas. I detaljplanläggningen tillämpas bestämmelser om grönytefaktorer, vegetation som ska bevaras och planteras samt bestämmelser som gäller hanteringen av dagvattnet. Dessutom är det möjligt att tillämpa bestämmelser om ekologiska samband, småvatten och konnektivitet mellan träd-kronorna. I brist på lagstiftning om reglering av ekologisk kompensation lutar sig urvalet av instrument för ekologisk kompensation inom Helsingfors planläggning i hög grad mot befintliga tillvägagångssätt inklusive utredningar, plankartor och därtill hörande bestämmelser.



Att utveckla ett kompensationsystem inom planläggningen förutsätter att den ekologiska kunskapsbasen utvecklas. Det krävs fortsatt arbete på riksnivå för att man ska kunna utveckla mätare för bedömning av den helhet som bildas av olika naturvärden och ekosystemtjänster och för att man ska kunna bilda sig en uppfattning om kompensationsmöjligheterna. Dessutom behöver man utveckling och uppföljning av urvalet av instrument inom byggande och underhåll.

Att se till att åtgärder som kompenserar ekologiska värden blir en del av hela kedjan från planering till genomförande kräver utvecklingsarbete. Det behövs lagstiftning som säkerställer att finansiering som har reserverats för ekologisk kompensation kanaliseras i praktiska åtgärder. Staden har emellertid möjlighet att själv ta steg på vägen i form av försöksprojekt redan innan det finns lagstiftning i frågan.

I takt med att stadsstrukturen blir tätare kan man inom planeringen av markanvändningen tillämpa åtgärder som liknar kompensationsförfarande utanför byggnadsområdena. I Helsingfors söker man något eller några objekt där det är motiverat att utveckla en särskild Helsingforsmodell och praxis för ekologisk kompensation.

Kompensation i planläggningen

Gällande lagstiftning om planläggning (markanvändnings- och bygglagen) innehåller inte bestämmelser om ekologisk kompensation. Kommunen har möjlighet att ta sitt ansvar för skyddet av naturens diversitet genom att skrida till åtgärder som främjar naturvärden i fastigheter som den äger. Kommunen kan inkludera kostnader som åtgärderna har medfört i försäljningen av de fastigheter som den har planlagt. Användning av kompensation i planläggningen är något som planläggaren och den instans som godkänner planen har möjlighet att fatta beslut om. Kompensationsskyldigheten i planbestämmelsen ska vara kopplad till den områdesreservering som har anvisats i planen och områdets användningsändamål.

Ekologisk kompensation i Helsingfors

Kompensation på generalplanenivå finns i det gemensamma generalplaneförslaget för Östersundom. Man har i planförslaget fastställt delar där ekologiska samband ska utvecklas. I den fortsatta planeringen ska det utarbetas en särskild plan för dessa delar och åtgärder för utveckling av ett ekologiskt samband som svarar mot de fågelarters behov som ligger till grund för att Natura 2000-området är skyddat. Detta är förutsättningen för byggande på områdena och för att generalplanen alls ska vara godtagbar.



11.12.2019

Ärende/10

I detaljplaneläggningen kan man vänta sig liknande situationer i utvecklingen av den konnektivitet mellan trädkronorna som flygekorrarna behöver, så att områden som i dagens läge är parkartade ska kunna planläggas för byggande. Sambanden behöver inte nödvändigtvis anges i planbestämmelserna, utan det kan man sörja för inom ramen för grundberedningen av området.

I detaljplanerna fastställer man kvartersområdenas gröneffektivitet med hjälp av grönytefaktormetoden. Målnivån för gröneffektiviteten ska fastställas numeriskt. Den trädgårdsplanering som byggnadstillsynen kräver styr in den som bebygger tomten på att bevara eller plantera en viss mängd grönanläggningar. Metoden är riktgivande för de dagvatenslösningar som genomförs. Det kan inte anses att grönytefaktorn direkt kompenserar förlusten av vissa naturvärden, men den kan stärka något ekologiskt betydelsefullt sambandsområdes kvalitet.

Helsingfors äger i grannkommunerna mycket mark som har förvärvat för regionalt rekreativ bruk. Att ansluta dessa i huvudsak skogbevuxna områden till nätverket av nationalparker och naturskyddsområden kan anses utgöra skyddsgottgörelse.

I handlingsprogrammet Kolneutralt Helsingfors förs det fram att man ska bevara kolsänkorna, såsom skogar och jordmån. Också plantering av nya träd bidrar till större kolsänkor. Dessa åtgärder till förmån för kolsänkorna kan sannolikt utvecklas mot ekologiskt fungerande kompensationsåtgärder.

Det finns inventeringsdata om de naturtyper i Helsingfors som är hotade. Det finns fakta om naturtyperns lämplighet för naturrestaurering, och det är möjligt att värdera dem på basis av jämförbara kriterier. Begreppen skydds- och restaureringsgottgörelse passar väl ihop med materialet, varför detta vore ett tänkbart sätt att samla kunskap om naturrestaureringsbehov som bakgrundsfakta för planläggningen.

Stadsmiljönämnden har lämnat ett utlåtande i ärendet. I utlåtandet presenteras ekologisk kompensation som begrepp och olika sätt att kompensera. Stadsstyrelsens svar stämmer överens med nämndens utlåtande.

Enligt förvaltningsstadgan ska stadsfullmäktige behandla motioner som undertecknats av minst 15 ledamöter.

Förslaget till stadsstyrelsens svar har inte blivit klart inom utsatt tid på grund av att det tog längre tid än beräknat för sektorn att bereda ärendet och därför att ärendet flera gånger bordlades i stadsmiljönämnden.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Postadress
PB 1
00099 HELSINGFORS STAD
kaupunginkanslia@hel.fi

Besöksadress
Norra esplanaden 11-13
Helsingfors 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Telefon
+358 9 310 1641
Telefax
+358 9 655 783

FO-nummer
0201256-6
Kontonr
FI0680001200062637
Moms nr
FI02012566



11.12.2019

Ärende/10

Upplysningar

Timo Lindén, stadssekreterare, telefon: 310 36550
timo.linden(a)hel.fi

Bilagor

1 Valtuutettu Leo Straniuksen aloite ekologisen kompensaa-
tion kokeiluksi kaavoituksessa

Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

Beslutshistoria

Kaupunginhallitus 25.11.2019 § 799

HEL 2019-006111 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto katsoo aloitteen loppuun käsitellyksi.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Timo Lindén, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36550
timo.linden(a)hel.fi

Kaupunkiympäristölautakunta 12.11.2019 § 569

HEL 2019-006111 T 00 00 03

Lausunto

Kaupunkiympäristölautakunta antoi kaupunginhallitukselle seuraavan
lausunnon:

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

Ekologinen kompensatio käsitteenä

Ekologisella kompensatiolla tarkoitetaan sitä, että ihmisen toiminnasta
luonnon monimuotoisuudelle aiheutunut haitta hyvitetään lisäämällä lu-



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

Ekologinen kompensatio luokitellaan taloudelliseksi ohjauskeinoksi, koska sen ohjausmekanismina on sisällyttää erilaisten ympäristöön 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 turvaudutaan, jos haittaa luonnon monimuotoisuudelle ei ole muuten vältettävissä tai lievennettävissä.

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

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 ekologiselle kompensoinnille. Kaikissa vaihtoehdoissa on lähtöoletuksena jo luonnonsuojelulla tai vesillä suojeltujen luontoarvojen kompensoin-



11.12.2019

Ärende/10

ti. Hankkeen aiheuttamat haitat suojelluille luontoarvoille sekä tarvittavat kompensatiotoimenpiteet on tarkoitus arvioida yhtenäisesti ympäristöministeriön ohjeiden ja mittareiden pohjalta. Vaihtoehdot eroavat toisistaan kompensatiion toteuttamisen tavoissa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa ne toteutetaan lupaehtoien 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 suojeleminen ja virkistystarpeet, mutta laki ei edellytä aktiivista uusien luonnon toimintojen luomista tai parantamista.

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

Kompensatioiden 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 vesiläilla 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 vesiläilla suojellut kohteet eivät ole useinkaan olleet ristiriidassa maankäytön suunnitelmien kanssa. Sen sijaan yksittäisten EU:n direktiivilajien suojeleminen on tuonut lisähaasteita kaavoitukselle: viime vuosina runsastunut liito-orava sekä lahokaviosammal esiintyvät usein ajankohtaisten asemakaavoitushankkeiden alueilla.



11.12.2019

Yleiskaavatasen 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 heikkoa. Luontotyyppien ennallistamiskelpoisuudesta on saatavissa tietoa, ja niiden arvottaminen kohtalaisen



11.12.2019

Ärende/10

yhteismitallisilla kriteereillä on mahdollista. Suojelu- ja ennallistamishy-
vityksen 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 si-
ihen liittyvien erityisten arvojen hävittämistä. Kaavoissa tehdään jatku-
vasti ekologiin arvoihin kohdistuvien haittojen välttämistä ja lieventä-
mistä muun muassa korttelialueiden ja viheralueiden rajausta määritte-
lemällä. Asemakaavojen määräyksissä on vakiintuneessa käytössä vi-
herkerroinmääräys, säilytettävää ja istutettavaa kasvillisuutta sekä hu-
levesien hallintaa koskevia määräyksiä. Lisäksi on mahdollisuus käyt-
tää määräyksiä muun muassa ekologisista yhteyksistä, pienvesistä ja
latvusyhteyksistä. Ekologiseen kompensaatioon ohjaavan lainsäädän-
nön puuttuessa Suomesta nojaa Helsingin kaavoituksen ekologisen
kompensaation keinovalikoima pitkälti nykyisiin toimintatapoihin selvi-
tyksineen, kaavakarttoineen ja siihen liittyvine määräyksineen.

Kompensaation kehittäminen kaavoituksessa edellyttää ekologisen tie-
toperustan kehittämistä. Mittarien kehittäminen eri luonnonarvojen ja
ekosysteemipalveluiden muodostaman kokonaisuuden arvottamiseksi
ja kompensointimahdollisuuksien hahmottaminen vaatii jatkotyötä val-
takunnallisella tasolla. Lisäksi tarvitaan rakentamisen ja ylläpidon kei-
novalikoiman kehittämistä ja seurantaa.

Ekologisia arvoja kompensoivien toimenpiteiden saaminen osaksi koko
suunnittelu- ja toteutusketjua vaatii kehittämistä. Rakentamishankkeis-
sa ei ole nykyisin mahdollisuutta toteuttaa kompensoivia toimenpiteitä
rakentamisalueen ulkopuolella, koska rahoitus ei välttämättä kohdistuisi
viheralueiden ja luontoalueiden ekologiin kompensaatioinvestointei-
hin, jotka sijaitsevat varsinaisen rakennus-alueen ulkopuolella.
Tarpeellinen askel olisi lakimuutos, jolla turvataan ekologiselle kom-
pensaatiolle varatun rahoituksen ohjautumista käytännön toimiin. Kau-
punki voi kuitenkin itse edetä kokeiluhankkeissa jo ennen lakimuutok-
sia.

Kaupunkirakenteen tiivistyessä osana maankäytön suunnittelua voi-
daan soveltaa kompensaatiomenettelyn kaltaisia toimenpiteitä raken-
tamisalueiden ulkopuolella. Helsingissä etsitään jokin tai joitakin kohteita
joissa kaupungin omaa mallia ja käytäntöä ekologisesta kompensaa-
tiosta on perusteltua kehittää.

Käsittely

Postadress
PB 1
00099 HELSINGFORS STAD
kaupunginkanslia@hel.fi

Besöksadress
Norra esplanaden 11-13
Helsingfors 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Telefon
+358 9 310 1641
Telefax
+358 9 655 783

FO-nummer
0201256-6

Kontonr
FI0680001200062637
Moms nr
FI02012566



11.12.2019

Ärende/10

12.11.2019 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Vastaehdotus:

Anni Sinnemäki:

Kappale 22: Tarpeellinen askel olisi lakimuutos, jolla turvataan ekologiselle kompensaatiolle varatun rahoituksen ohjautumista käytännön toimiin. Kaupunki voi kuitenkin itse edetä kokeiluhankkeissa jo ennen lakimuutoksia.

Kappale 23: Kaupunkirakenteen tiivistyessä osana maankäytön suunnittelua voidaan soveltaa kompensaatiomenettelyn kaltaisia toimenpiteitä rakentamisalueiden ulkopuolella. Helsingissä etsitään jokin tai joitakin kohteita joissa kaupungin omaa mallia ja käytäntöä ekologisesta kompensaatiosta on perusteltua kehittää.

Kannattaja: Atte Kaleva

Kaupunkiympäristölautakunta päätti yksimielisesti hyväksyä Anni Sinnemäen vastaehdotuksen.

05.11.2019 Pöydälle

29.10.2019 Pöydälle

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Mikko Aho

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