



11.12.2019

Asia/10

§ 373

Valtuutettu Leo Straniuksen aloite ekologisen kompensaation kokeilemiseksi kaavoituksessa

HEL 2019-006111 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginvaltuusto katsoi aloitteen loppuun käsitellyksi.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Valtuutettu Leo Straniuksen aloite ekologisen kompensaation kokeilemiseksi kaavoituksessa

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Valtuutettu Leo Stranius ja 20 muuta valtuutettua esittävät aloitteessaan, että Helsinki selvittää mahdollisia malleja ekologiseen kompensaatioon, valmistelee ja kokeilee niistä toimivimpia kaavoituksessa.

Kaupunki ylläpitää yllä ajantasaista luontotietojärjestelmää, jonka sisältö huomioidaan kaavoituksessa. Kaavoissa pyritään ekologisiin arvoihin kohdistuvien haittojen välttämiseen ja lieventämiseen muun muassa korttelialueiden ja viheralueiden rajauksilla. Asemakaavoissa käytetään viherkerroinmääräyksiä, säilytettävää ja istutettavaa kasvillisuutta sekä hulevesien hallintaa koskevia määräyksiä. Lisäksi on mahdollista käyttää määräyksiä ekologisista yhteyksistä, pienvesistä ja latvusyhteyksistä. Ekologiseen kompensaatioon ohjaavan lainsäädännön puuttuessa nojaa Helsingin kaavoituksen ekologisen kompensaation keinovalikoima pitkälti nykyisiin toimintatapoihin selvityksineen, 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 seuraamista.

Ekologisia arvoja kompensoivien toimenpiteiden saaminen osaksi koko suunnittelu- ja toteutusketjua vaatii kehittämistä. Tarvitaan lainsäädäntöä, joka turvaa ekologiselle kompensatiolle varatun rahoituksen ohjautumisen käytännön toimiin. Kaupunki voi kuitenkin itse edetä keuhankkeissa jo ennen asiaa koskevaa lainsäädäntöä.

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

Kompensaatio kaavoituksessa

Voimassa oleva kaavoitusta koskeva lainsäädäntö (maankäyttö- ja rakennuslaki) ei sisällä ekologista kompensatiota koskevia säännöksiä. Kunta voi toteuttaa omaa vastuutaan luonnon monimuotoisuuden suojelusta ryhtymällä luonnonarvoja edistäviin toimenpiteisiin omistamisensa kiinteistöissä. Kunta voi sisällyttää toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset kaavoittamiensa kiinteistöjen myyntiin. Kompensaation käyttäminen kaavoituksessa on kaavoittajan ja kaavan hyväksyvän tahon päätettävissä. Kaavamääräyksissä olevan kompensatiovelvoitteen tulee liittyä kaavassa osoitettuun aluevaraukseen ja alueen käyttötarkoitukseen.

Ekologinen kompensatio Helsingissä

Yleiskaavatason kompensatiota on Östersundomin yhteisessä yleiskaavaehdotuksessa. Kaavaehdotuksessa on määrätty ekologisen yhteyden kehitettävistä osista, joista on jatkosuunnittelussa laadittava erillinen suunnitelma ja toimenpiteet ekologisen yhteyden kehittämiseksi vastaamaan Natura 2000-alueen suojelun perusteena oleva lintulajien tarpeita. Tämä on edellytyksenä alueiden rakentamiselle ja koko kaavan hyväksyttävyydelle.

Asemakaavoituksessa on odotettavissa samanlaisia tilanteita liito-oravien tarvitsemien puustoisten latvusyhteyksien kehittämisessä, jotta nykyisin puistoisia alueita voidaan kaavoittaa rakentamiseen. Yhteyksiä ei välttämättä esitetä kaavamääräyksissä, vaan yhteyksistä huolehditaan osana alueen esirakentamista.



Asemakaavoissa määrätään viherkerroinmenetelmällä korttelialueiden vihertehokkuudesta. Vihertehokkuuden tavoitetaso määritellään numeerisena. Rakennusvalvonnan edellyttämä pihasuunnitelma ohjaa tontin rakentajaa säilyttämään tai istuttamaan tietyn määrän viherrakennetta. Menetelmä ohjaa toteutettavia hulevesiratkaisuja. Viherkerrotoimen ei voida katsoa suoraan kompensoivan tiettyjen luontoarvojen häviämistä, mutta sillä voidaan vahvistaa jonkin ekologisesti merkittävän yhteysalueen laatua.

Helsinki omistaa paljon seudulliseen virkistyskäyttöön hankittuja maa-alueita naapurikunnissa. Näiden pääosin metsäisten alueiden liittäminen osaksi kansallispuisto- ja luonnonsuojeluverkostoa voidaan katsoa olevan suojeluhyvityskompensaatiota.

Hiilineutraali Helsinki toimenpideohjelmassa on esitetty hiilinielujen, kuten metsien ja maaperän säilyttämistä. Uusien puiden istuttaminen kasvattaa myös hiilinielua. Näitä hiilinielutoimenpiteitä voidaan todennäköisesti kehittää ekologisesti toimiviksi kompensoitotoimenpiteiksi.

Helsingin uhanalaisista luontotyypeistä on kerätty inventointitietoa. Luontotyyppien ennaltamiskelpoisuudesta on saatavissa tietoa ja niiden arvottaminen yhteismitallisilla kriteereillä on mahdollista. Suojelu- ja ennaltamishyvityksen käsitteet sopivat tähän aineistoon hyvin, joten tämä olisi yksi mahdollinen tapa kerätä tietoa ennaltamistarpeista kaavoituksen taustatiedoksi.

Asiasta on saatu kaupunkiympäristölautakunnan lausunto, jossa on esitelty ekologinen kompensoitio käsitteenä ja kompensoinnin tapoja. Vastaus on lautakunnan lausunnon mukainen.

Hallintosäännön mukaan kaupunginvaltuusto käsittelee aloitteet, jotka on allekirjoittanut vähintään 15 valtuutettua.

Esitys ei ole valmistunut määräajassa, koska asian valmistelu toimialalla vei arvioitua pidemmän ajan ja asia jäi kaupunkiympäristölautakunnassa useamman kerran pöydälle.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Valtuutettu Leo Straniuksen aloite ekologisen kompensoitio kokeilemiseksi kaavoituksessa



Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

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 malleja ekologiseen kompensaatioon, valmistelee ja kokeilee niistä toimivimpia 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 kestäväen käytön toimintaohjelmassa 2013 - 2020 on kirjattu kompensaatio yhtenä mahdollisena lisäkeinona luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi ja ekosysteemipalveluiden turvaamiseksi.

Ekologinen kompensaatio 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-verkostoon 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 hyväksyttävyyden 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.

Ekologisen kompensoinnin tapoja

Ympäristöministeriön selvityksessä ”Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensatioon 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 ohjauskeinojen kehittäminen” vuodelta 2018 esitellään kolme vaihtoehtoa ekologialle kompensoinnille. Kaikissa vaihtoehdoissa on lähtöoletuksena jo luonnonsuojelulla tai vesillä suojeltujen luontoarvojen kompensointi. Hankkeen aiheuttamat haitat suojelualueille sekä tarvittavat kompensointitoimenpiteet on tarkoitettu arvioida yhtenäisesti ympäristöministeriön ohjeiden ja mittareiden pohjalta. Vaihtoehdot eroavat toisistaan kompensoinnin toteuttamisen tavoissa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa ne toteutetaan lupaehtojen kautta, toisessa kompensointimaksun kautta ja kolmannessa kompensointitoimenpidetilauksena ”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 laho-kaviosammal esiintyvät usein ajankohtaisten asemakaavoitushankkeiden alueilla.

Yleiskaavatason 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-kompensaatiota.

Hiilineutraalin Helsingin toimenpideohjelmassa (HNN 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 yhteismitallisilla kriteereillä on mahdollista. Suojelu- ja ennallistamishyvityksen 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 kompensatioon ohjaavan lainsäädännön puuttuessa Suomesta nojaa Helsingin kaavoituksen ekologisen kompensatian keinovalikoima pitkälti nykyisiin toimintatapoihin selviytyksineen, kaavakarttoineen ja siihen liittyvine määräyksineen.

Kompensatian 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 kompensatioinvestointeihin, jotka sijaitsevat varsinaisen rakennus-alueen ulkopuolella. Tarpeellinen askel olisi lakimuutos, jolla turvataan ekologiselle kompensatiolle varatun rahoituksen ohjautumista käytännön toimiin. Kaupunki voi kuitenkin itse edetä kokeiluhankkeissa jo ennen lakimuutoksia.

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

Käsittely

12.11.2019 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Vastaehdotus:

Anni Sinnemäki:

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



11.12.2019

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

Kannattaja: Atte Kaleva

Kaupunkiympäristölautakunta päätti yksimielisesti hyväksyä Anni Sinemäen 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