

VN/279/2018. Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. Ympäristöministeriö, 7.12.2021.



Suomen ilmastopaneeli

Panelistit Jarek Kurnitski, Paula Kivimaa, Sirkku Juhola, tiedesihiteeri Marianne Leino

Esityksen tavoite

Uudella kaavoitus- ja rakentamislainsilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Uudella kaavoitus- ja rakentamislainsilla pyritään parantamaan sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, rakentamisen laadun parantamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi.

Yleisiä huomioita esityksestä

Ilmastopaneeli keskittyy lausunnossaan tarkastelemaan kaavoitus- ja rakentamislains uudistusta ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta keskeisistä näkökohdista.

Kuten HE luonnoksessa oikein huomioidaan, ilmastonmuutos ja siihen vastaamiseen vaadittava yhteiskunnallinen murros haastaa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslains uudistumaan. Käsillä oleva lains uudistus on siten merkitykseltään todella tärkeä.

Erityisen tärkeää ilmastonmuutoksen aiheuttamien haasteiden edessä on se, että kaikki valtionhallinnon sääntely ohjaa yhdenmukaisesti oikeaan suuntaan kohti vähähiilistä ja ilmastokestävää yhteiskuntaa. Tässä mielessä kaavoituksen ja rakentamisen sääntely kokonaisuutena yhden lains alla edesauttaa politiikkayhdenmukaisuuden turvaamista.

Kytkökset ilmastopolitiikkaan ovat merkittäviä; kaavoitusta ja rakentamista koskevalla sääntelyllä pystytään vaikuttamaan paljon yhteiskuntarakenteeseen, infrastruktuuriin ja rakennuskantaan – sitä kautta myös Suomelle haasteellisten päästövähennysten aikaan saamiseen esimerkiksi liikenteen osalta. Näin voitaisiin edesauttaa kansallisten päästövähennystavoitteiden lisäksi myös EU-velvoitteiden täyttämistä taakanjakosektorilla.

Näiden merkittävien kytkösten ja politiikkayhdenmukaisuuden turvaamisen vuoksi olisi tärkeää, että uudessa kaavoitus- ja rakentamislains viitattaisiin ilmastolains mukaiseen suunnittelu- ja seurantajärjestelmään. Mallia voitaisiin ottaa esimerkiksi valmisteilla olevasta luonnonsuojelulains, johon lakia valmisteleva työryhmä on tuonut lausuntopalautteen perusteella mukaan tärkeän viittauksen ilmastolains mukaisiin suunnitelmiin¹.

Uudistuvaan ilmastolains tuleva kirjaus kuntien ilmastosuunnitelmista olisi luonteva kytkös kuntia koskeviin kaavoitus- ja rakentamislains velvoitteisiin, mikä tulisi kaavoitus- ja rakentamislains tuoda esiin. On selvää, että sekä kaavoitus- ja rakentamislains että ilmastolains tavoitteiden toteuttamiseksi kuntien maa-, kaavoitus-, ja rakentamispoliitiikan pitää olla linjassa kuntien ilmastosuunnitelmien kanssa.

¹ Luku 3, pykälä 14 §:

”Strategian ja toimintaohjelman sekä alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelun ja seurannan tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon. Valmistelussa on otettava huomioon ilmastolains (609/2015) 9–12 §:ssä tarkoitetut suunnitelmat.”
https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/be5b1b33-37d6-4362-b53c-c2c2d4a799c2/90e82b9b-a483-4d96-829c-67f849c6a528/ESITYS_20211130094101.pdf

Ilmastopaneeli kiittää erityisesti lakiluonnoksen rakentamista koskevan sisällön eteenpäin katsovaa otetta; on hienoa, että rakentamisen vähähiilisyudessa otetaan tarvittavia askelia ja luodaan rohkeasti EU-minimitasoa kunnianhimoisempia käytäntöjä.

Kaavoitusta koskevat lakiluonnoksen kohdat ovat askel oikeaan suuntaan, mutta Ilmastopaneeli toivoisi myös tässä sovellettavan hieman eteenpäin katsovampaa lähestymistapaa; kaavoituksen ilmastovaikutuksien tunnistamiseen ja selventämisen kaavaa tehtäessä tulisi kannustaa.

Ilmastonmuutos on osaltaan ajanut tarvetta perinteisen ajattelutavan muutokselle, jossa on totuttu ottamaan yhä uusia alueita käyttöön. Resurssien niukkuus ja esimerkiksi hiilinielujen ja –varastojen säilyttämisen tarve ajavat yhteiskuntia kuitenkin ajattelemaan yhtälöä uudestaan. Tätä suurta trendiä esitetty lakiluonnos ei täysin vielä ole onnistunut tunnistamaan. Erityisesti kaavoitusta ja maapolitiikkaa koskeva sääntely voisi kaivata vielä rohkeampaa uudistamista, jossa kestävyysmurroksen tuomat haasteet ja mahdollisuudet otettaisiin paremmin huomioon.

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

On tärkeää, että ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen otetaan osaksi kaavojen laatimisen ja toteuttamisen laadullisia vaatimuksia. Laadulliset vaatimukset pitäisi kuitenkin laajentaa kattamaan koko lain kattaman toiminnan mukaista alaa, eikä rajata niitä vain kaavoitukseen. Näin katettaisiin muun muassa ilmastopolitiikan kannalta oleellinen maapolitiikan ala ja ulotettaisiin nämä sinänsä hyvät laadulliset vaatimukset kattamaan myös rakentaminen.

Laadullisten vaatimusten mukainen yhdyskuntarakenteen eheys on tärkeä tekijä kaavoituksen ja rakentamisen ilmastovaikutuksia huomioitaessa. Kuten luonnoksessa todetaan, ilmastomuutoksen hillintä ja yhdyskuntataloudelliset seikat ovat nostaneet täydennysrakentamisen hyödyt esille entistä korostuneemmin. Alueiden käyttöä suunniteltaessa on kuitenkin tärkeää huomioida kytkös hillinnän ja ilmastonmuutoksen sopeutumisen tarpeiden välillä; kun yhdyskuntarakennetta pyritään tiivistämään hillinnän näkökulmasta, täytyy varmistaa, ettei samalla luoda edellytyksiä uusien lämpösaarekkeiden syntymiselle, esimerkiksi lähiluontoa heikentämällä, tai heikennetä hulevesien käsittelyn mahdollisuuksia.

On hyvä, että Ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvä näkökulma ehdotetaan nostettavaksi vaikutusten arvioinnissa aikaisempaa selkeämmin esille. Vaikutustenarviossa voitaisiin kuitenkin vaatia tarkempaa arviota kaavan ilmastovaikutuksista. Laadullisen tason rinnalle pitäisi rakentaa edellytyksiä myös määrällisten arvioiden tekemiselle. Pitkällä tähtäimellä suunta tulisi olla sellainen, että kaavasta pystytään tekemään nyt ehdotettua rakennusten vähähiilisyyslaskentaa vastaavan tarkkuustason arviota. Vaikka tällä hetkellä kaavan ilmastovaikutusten arviointi ja hiilijalanjäljen laskenta on vielä alkutekijöissään, olisi kuitenkin tärkeää, että sääntelyllä kannustettaisiin kehitystä siihen suuntaan. Alkuun ilmastoalanjäljen arviointi voisi olla karkeammalla tasolla, ja myöhemmin metodologian kehittyessä sitä voitaisiin kiristää. Menetelmiä kaavoituksen hiilijalanjäljen laskentaan on olemassa, mutta toistaiseksi ne ovat lähinnä tutkimuskäytössä. Tietopohjaa tulisi aktiivisesti vahvistaa, jotta menetelmät saataisiin myös kaavoituspuolella käytäntöön soveltuviksi.

Politiikkaoppia voitaisiin ottaa esimerkiksi rakennusten energiatehokkuutta mittaavan E-luvun kehityksestä². Alkuun vastustusta kohdannut esitys päätyi tuottamaan paljon uutta osaamista ja työpaikkoja alalle – myös kaavoituksen hiilijalanjäljen arvioinnin tueksi voisi syntyä merkittävä uusi osaamis- ja koulutustarve sekä työtä.

Keskeistä alueidenkäytön suunnittelussa olisi taata, että energiamurrokseen vaadittavan uusiutuvan energian rakentamisen edellytykset toteutuvat myös kaavoitus- ja rakentamislain kautta. Nyt lakiluonnoksesta puuttuu tämän osalta konkretiaa. Esimerkiksi kasvavien alueiden yhteydessä kaavoituksessa tulisi ottaa huomioon maalämmön mahdollisuudet; mihin maalämpöä voitaisiin rakentaa, ja missä sitä voitaisiin varastoida.

² Kivimaa et al. 2020. Intermediating policy for transitions towards net-zero energy buildings, Environmental Innovation and Societal Transitions, Volume 36, 418-432.

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

Kunnan maapolitiikka ohjaa sitä mitä alueita kaavoitetaan, minne rakennetaan ja millaista liikkumisen tarvetta tästä seuraa. Maapolitiikkaan kytkeytyvät asuntopolitiikka ja elinkeinopolitiikka määrittävät millaista väestönkasvua tavoitellaan tai odotetaan sekä millaiselle elinkeinotoiminnalle kunnan alueella luodaan edellytyksiä. Maapolitiikkaan kytkeytyvät päätökset vaikuttavat siten etäisyyksiin ja kulkumuotoihin asuntojen ja työpaikkojen välillä. Myös näissä päätöksissä tulisi ottaa ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen ohjaavaksi periaatteiksi. Maapolitiikkaa koskevia säännöksiä voitaisiin näiltä osin tarkentaa. Eräs mahdollisuus voisi olla ulottaa 5 §:ään ehdotettu ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevan säännöksen soveltamisen ulottaminen koskemaan kaikkea lain soveltamisalan piirissä olevaa toimintaa ja näin myös maapolitiikan harjoittamista.

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

Ilmastopaneeli pitää erinomaisena rakentamisen vähähiilisyyttä koskevia pykäläiä. On hienoa, että uuteen kaavoitus- ja rakentamislakiin saadaan velvoite rakennushankkeeseen ryhtyvälle huolehtia siitä, että uusi rakennus suunnitellaan ja rakennetaan vähähiiliseksi.

Kysymysmerkkinä vielä tosin sääntelyn toimeenpanossa on se, mille tasolle raja-arvot lopulta asetetaan. Ollakseen vaikuttavia, pitäisi raja-arvojen olla tarpeeksi tiukkoja. Oman haasteensa tähän tuo rakennustyyppien vaihtelu. Esimerkiksi korkea rakennus eroaa hiilijalanjäljeltään matalasta. Olisikin hyvä pohtia voitaisiinko tätä vaihtelua jotenkin huomioida raja-arvoja määriteltäessä.

Parhaimmillaan rakennusten vähähiilisyyttä koskeva elinkaaren aikaiset päästöt huomioiva sääntely voi vaikuttaa koko toimitusketjuihin siten, että vähähiiliset rakennustuotteet saavat markkinaetua, jolloin esimerkiksi sementin tuotannon päästöihin tulee entistä enemmän kannustimia kiinnittää huomiota.

Vähähiilisen rakentamisen vaikuttavuuden takaamiseksi olisi tärkeää pystyä varmistamaan myös rakentamisen laatu. Tässä mielessä ehdotettu laajempi viiden vuoden vastuu päävastuulliselle toteuttajalle puolustaa paikkaansa.