

# Kuinka joustavuutta rajataan

## Ilmastotavoitteet yleiskaavoituksessa

*Arvio Kari Nykäsen väitöskirjasta ”Joustavaa tarkkuutta – sääntelytarkkuus ilmastotavoitteita toteuttavassa yleiskaavoituksessa”*

**Samuli Alppi**

Kari Nykäsen väitöstutkimuksen ”Joustavaa tarkkuutta - sääntelytarkkuus ilmastotavoitteita toteuttavassa yleiskaavoituksessa” aihe on ajankohtainen. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa alueiden käytön suunnittelulle asetetaan odotuksia ilmastohaasteisin vastaamisesta. Samalla siitä, millä keinoilla tavoitteisiin päästäisiin, on ristiriitaisia näkemyksiä. Vaikuttavuuden ja jopa käsitteisällön epäselvyys on luonut tilanteen, jossa ilmastokysymyksestä on muodostunut eri ryhmille väline tuoda keskusteluun omia ratkaisumallejaan. Yleiskaavoituksen todellisesta tehokkuudesta yhdyskuntarakenteen ja liikkumistarpeiden lisäksi energiavalintojen tai kulutuksen ohjaamisessa ei ole riittävästi tietoa. Juuri ilmastokysymyksissä yleiskaavoitus on osa laajempaa, maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolelle ulottuvaa sääntely-ympäristöä. Tutkimuksen erityinen ansio on ajankohtaisen keskustelun systemoimisessa, mikä tukee myös työn yhdeksi tavoitteeksi asetettua sääntelyn laadun parantamista, kun otetaan huomioon lainsäädännön uudistustyön aihe.

Tutkimuksen pääkysymyksenä on, miten yleiskaavalla ohjataan ilmastotavoitteita. Yleiskaavoitukseen sovitettaviksi ilmastotavoitteiksi tutkimuksessa nimetään mm. päästöjen vähentäminen, energiatehokkuuden parantaminen ja uusiutuvien energioiden käytön lisääminen. Tiedonintressi on määritelty tiukan käytännölliseksi: tutkimus pyrkii rakentamaan perusteita erilaisten suunnittelutapojen ja laajemmin sääntelyn kokonaisuuden valintaan ilmastomuutokseen vastaamisessa. Lähestymistapa kohdentuu suunnitteluprosessin teorian kehittämiseen (*theory of planning*), mikä avaa näkymän myös muiden

poikkisektoraalisten ilmiöiden huomioimiseen kaavasunnittelussa ja laajemmin sääntely-ympäristössä. Kysymys sääntelytarkkuudesta joustavuuden ja tarkkarajaisuuden osalta on työssä keskeinen.

Tapauskohteina ovat kaupunkien strategisista yleiskaavoista Oulu, Jyväskylä, Lahti, Tampere ja Helsinki. Kuntien yhteisistä yleiskaavoista mukana on Östersundom, joka edustaa ensisijaisesti uudisalueen yleiskaavoitusta. Aineistotutkimusta tukevat haastattelut.

Tutkimuksessa kuvataan monipuolisesti suunnittelun formaalien instrumenttien rinnalla olevia pehmeän sääntelyn (*soft law*) välineitä, joilla on käytännössä merkittävä ohjaava vaikutus erityisesti strategisen yleiskaavan toimeenpanossa. Esimerkkinä tästä ovat selvitykset, suunnitteluasiakirjat ja tietoaineistot niin paikallisella tasolla kuin ilmastokysymyksissä myös valtakunnallisella tasolla. Strategisiin yleiskaavoihin yleisesti yhdistetyn joustavuuden tavoittelu edellyttää vaikuttavuuden saavuttamiseksi usein muiden ohjaustyökalujen täydentävää hyödyntämistä sääntely-yhdistelminä. Toisaalta vaikuttavuuden tukeutuessa suunnittelujärjestelmän ulkopuolisiin soft law -aineistoihin niiden oikeusvaikutusten epäselvyys tuo haasteita paitsi yleiskaavan määräysten muotoiluun, normiformulaatioon, myös kartografiseen esittämiseen.

Epätäsmällisesti määritelty joustavuus tuottaa ongelmia, jos se johtaa ratkaisujen auki pitämiseen: esimerkiksi MRL 35 §:n asettamista yleiskaavan tehtävistä toimintojen yhteen sovittaminen voi jäädä usein tekemättä. Tutkimuksessa pyritään hahmottelemaan, millaisia yleiskaavan oikeusvaikutusten tulisi yleispiirteisesti sitovina olla ja mitä asioita tulisi säännellä tarkkarajaisesti. Tutkija päätyy perustellusti esittämään, että yleiskaavoissa, jotka tyypillisesti siirtävät ratkaisua eteenpäin muille suunnitteluvälineille, kuten asemakaavoitukseen, juuri tavoitteiden ja seurannan indikaattoreiden pitää olla riittävän tarkkarajaisia, jotta niitä voidaan käyttää yleiskaavan joustavan sääntelyn tulkinnassa apuna. Strategioihin liittyviin valintoihin pitää jättää käytettäväksi erilaisia, usein vielä ennakoimattomia vaihtoehtoja.

Yhdyskuntarakenteen kannalta on olennaista, mitkä konkreettiset toimet ovat vaikuttavimpia kaupungin ja seudun näkökulmasta. Tutkimuksen yleiskaavoissa ollaan yhtä mieltä siitä, että yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ja täydentäminen aluetehokkuutta nostamalla ovat keskeisiä ilmastotavoitteiden toteuttamisen keinoja. Kasvua on uudisalueiden sijaan osoitettu täydennysrakentamiseen ja erityisesti joukkoliikenteen käytävien yhteyteen. Toisaalta tutkimuksessa nostetaan aluetehokkuuden kehittämisen rinnalle arvioitavaksi myös yleiskaavoituksen rajat: kaavasunnittelun ulottumattomiin jäävät merkittävät kulutukseen liittyvät valinnat ja monet energijärjestelmiä koskevat ratkaisut. Kulutus- ja energiavalintojen ohjaus nouseekin yleensä paikallisen

tai seudullisen sääntely-ympäristön yläpuolelle, erityisesti valtion fiskaalisen ohjauksen piiriin. Tutkija asemoi suunnittelun roolin käytännöllisesti siten, että vaikka suuri osa esimerkiksi energiankulutukseen liittyvistä päästöistä riippuu muusta kuin yhdyskuntarakenteesta, maankäytön suunnittelun tavoitteena on kestävien elämäntapojen tukeminen ja päästöjen vähentämisen edellytysten luominen, josta yhtenä esimerkkinä on Helsingin yleiskaavassa arvioitu hiililukkiutumana (carbon lock-in) estäminen.

Kartografiseen esittämiseen liittyvät kysymykset ovat niin käytännön kaa-voitustyön, viranomaisvalvonnan kuin osallisuuden toteutumisen kannalta kiinnostavia. Asemakaavoituksen säännellystä esitystavasta poiketen yleiskaavoituksessa on yhä enenevässä määrin siirrytty strategisten yleiskaavojen myötä vapaampaan esitystapaan niin rajausten, symbolien kuin mittakaavan osalta. Esitystavoilla halutaan tyypillisesti välttää tarkkoja käyttötarkoituksia ja rajauksia. Kartografisen esitystavan osalta kaavoittajan ja viranomaisten näkemykset ovat tutkituissa kaavoissa usein olleet risteäviä. Kaavoittaja on kokenut joustavuuden mahdollistavan esitysteknisiä vapauksia, ja viranomaiset ovat edellyttäneet oikeusvaikutusten selkeyden varmistamiseksi täsmällisyyttä ja tukeutumista selvemmin vakiintuneisiin yleiskaavojen esitystapoihin. Esitystapaan liittyy myös strategisen yleiskaavan asema kunnan suunnittelujärjestelmässä: laaditaanko sen jälkeen vielä toimintojen sijainnit ja aluerajat täsmentäviä osayleiskaavoja vai ohjaako strateginen yleiskaava suoraan asemakaavoitusta? Toisaalta merkinnöiltään ja määräyksiltään väljän yleiskaavan toteuttamiseen voi tulla sisällöllistä ohjausta – usein myös ilmastonäkökulmaan tukeutuen – suunnittelujärjestelmän ulkopuolelta, kuten MAL-sopimuksesta. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla sopimus ohjaa uuden asuinkeuhkosalan 80-prosenttisesti keskustoihin, aluekeskuksiin ja joukkoliikennevyöhykkeelle. Voi jäädä epäselväksi, missä määrin osalliset ovat selvillä lähiympäristönsä mahdollisten ratkaisujen vaihteluvälistä ja vaikutusmahdollisuuksistaan yleiskaavamerkintöjen ja -prosessin perusteella, ellei yleiskaava Helsingin tavoin käsittele myös tavoiteltavaa tehokkuutta.

Tutkimuksen yleistä selkeyttä tukeva kohdentuminen ilmastotavoitteisiin on rajannut tarkastelua siten, ettei täysin välity, että yleiskaavoituksella on sellaisia MRL 39 §:n sisältövaatimuksista nousevia tehtäviä, joita ei muilla alueidenkäytön suunnittelun instrumenteilla hallinnoida. Yhteensovittamisen ja siten kokonaiskuvan puute korostuu kunnissa, jotka ovat määritelleet strategisen yleiskaavan ohjaavan suoraan asemakaavoitusta. Ilmastotavoitteiden käsittelyä hyvin täydentävät soft law -aineistot soveltuvat heikosti eri intressien välisten ristiriitojen ratkaisemisen perustaksi.

Tutkimuksen keskeinen anti on sääntelytarkkuuden ja yleisemmin sääntely-ympäristön monipuolinen käsittely, jonka havainnollistamiseen poikkisekto-raaliset ilmastotavoitteet soveltuvat hyvin. Esitettyjä ohjauksen joustavuuden ja tarkkarajaisuuden arvioinnin tuloksia voidaan soveltaa suunnittelussa yleisemminkin. Joustavuuden vaikuttavuus edellyttää tutkimuksen mukaan usein muiden ohjaustyökalujen täydentävää vaikutusta, mihin liittyvät ongelmat kaavoittajan on ratkaistava. Monet tutkimuksen yleiskaavoista ovat olleet vasta muutaman vuoden lainvoimaisia ja niiden mahdolliset porsaanreiät tai silmäpaot, kuten esimerkiksi tiettyjen asemakaavasunnittelun vaihtoehtojen poissulkeminen epämuodollisilla tarkasteluilla, ovat vielä tunnistamatta. Tutkimuksessa todetaankin, että vaikutusten arviointi olisi joustavan yleiskaavan ja pehmeän sääntelyn mallissa tarpeen ulottaa koko sääntelyjärjestelmään.

Mahdollisessa suunnittelun sisältöön (*theory in planning*) kohdistuvassa jatkotutkimuksessa tavoitellun toimintojen sekoittumisen suhdetta lain yleiskaavalle asettamaan toimintojen yhteen sovittamisen tehtävään olisi kiinnostavaa tarkastella asettamalla ilmastovaikutusten verrokiksi esimerkiksi melulle altistuvien asukkaiden määrä tai luonnon monimuotoisuuden ja lähivirkistykseen saavutettavuuden tavoitteet. Samoin maapolitiikka, johon voi jatkuvan yleiskaavoituksen mallissa tulla jopa valtuustokausittain periaatteellisia muutoksia, edellyttäisi eri verkostojen kehittämisen osalta tiettyä vakautta. Usein vasta kunnan maanomistus, jota on helpointa vahvistaa Östersundomin kaltaisilla lähes rakentamattomilla alueilla, mahdollistaa tontinluovutusehtojen kautta kunnianhimoisemmat rakentamisen materiaaleihin ja energian käyttöön kohdistuvat vaatimukset.

Tutkimus jäsentää hyvin strategisen suunnittelutehtävän rakenteita ja avaa samalla laajemmin alueidenkäytön sääntelyjärjestelmän käsittelemättömiä kohtia. Viranomaistoimijan näkökulmasta herää esimerkiksi kysymys siitä, onko strategisuuteen kytkeytyvä yhdyskuntarakenteen keskeisten ratkaisujen luisuminen ulos oikeusvaikutteisista karttarajoista, laajasta vuorovaikutuksesta ja osin myös edustuksellisesta poliittisesta päätöksenteosta soft law'n ja epävirallisten päätösprosessien puolelle – koettuihin tai todellisiin pieniin piireihin – suunnitteluregiimin luontainen ominaisuus. Jos on, missä määrin ilmastotavoitteiden kasvava painoarvo yhdistettynä määrittelemättömyyteen ja tiettyyn yleiskäyttöisyyteen muiden tavoitteiden vertailukohtana luo haasteen yleisemmin suunnittelujärjestelmän oikeutukselle?