



Hyvä asuminen 2010

KAAVOITUS JA YHDYSKUNTASUUNNITTELU

Liite:

Asumisen ympäristö, kaavoitus ja yhdyskuntasuunnittelu

14.1.2005

Hyvä asuminen 2010
Valmisteluhanke
Osatehtävä 1



**SUOMEN
KIINTEISTÖLIITTO**

Yhdyskunta rakenne ja taajamat

Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan asunto-, työpaikka-, asiointi- ja virkistysalueiden sekä niitä yhdistävän liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta. Yli 80 prosenttia Suomen väestöstä asuu vähintään 200 asukkaan taajamissa. Toisaalta Suomessa ei ole miljoonakaupunkeja, vaan tyypillisesti Suomen taajamat ovat pieniä kansainvälisen mittapuun mukaan.

Yhdyskuntien rakentaminen ja niiden ympäristön laatu koskevat suurta ihmismäärää, ja niiden yhteiskunnallinen merkitys on huomattava.

KAAVOITUS JA MAANKÄYTTÖ

Maankäyttöä ja kaavoitusta säätelee maankäyttö- ja rakennuslaki sekä siihen liittyvä asetus, jotka tulivat kokonaisuudessaan voimaan v. 2000 alussa. Lain tavoitteena oli järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä.

Tavoitteena oli myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävänä olevissa asioissa.

Maankäytön suunnittelujärjestelmä

Maankäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Kunnat voivat myös laatia yhteisen yleiskaavan. Pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle laadittavaa asemakaavaa kutsutaan ranta-asemakaavaksi.

Maakuntakaava ja yleiskaava ovat yleispiirteisiä kaavoja, jotka ohjaavat yksityiskohtaisempien kaavojen laatimista. Ne voivat ohjata myös suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Niiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa.

Valtioneuvoston päätöksessä vuodelta 2000 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu kuuteen asiakokonaisuuteen:

1. toimiva aluerakenne
2. eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
3. kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
4. toimivat yhteysverkot ja energiahuolto

5. Helsingin seudun erityiskysymykset
6. luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet.

Maakuntakaavoitus

Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Siinä esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavan tehtävänä on ratkaista valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön kysymykset. Maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain, jotakin tiettyä aihekokonaisuutta käsittelevänä kaavana.

Maakuntakaava ohjaa kuntien kaavoitusta ja viranomaisten muuta alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Kaava esitetään kartalla kaavamerkintöjen ja -määräysten avulla. Maakuntakaavaan liittyy myös selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteet, vaikutukset ja muut, muun muassa kaavan tulkinnan ja toteuttamisen kannalta tarpeelliset tiedot.

Maakuntakaavan laatimisesta vastaa maakunnan liitto ja sen hyväksyy maakunnan liiton liittovaltuusto. Kaavan vahvistaa ympäristöministeriö, minkä jälkeen se saa lainvoiman.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Lisäksi luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten samoin kuin luonnonsuojelulain mukaisten maisema-alueiden täytyy olla ohjeena kaavaa laadittaessa.

Lisäksi on erityisesti kiinnitettävä huomiota

- maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen
- alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN
- ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin
- vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväään käyttöön
- maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin
- maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

Yleiskaavoitus

Yleiskaava on kunnan yleispiirteinen maankäytön suunnitelma. Sen tehtävänä on yhdyskunnan eri toimintojen, kuten asutuksen, palvelujen ja työpaikkojen sekä virkistysalueiden sijoittaminen ja niiden välisten yhteyksien järjestäminen. Yleiskaavoituksella ratkaistaan tavoitellun kehityksen periaatteet, ja yleiskaava ohjaa alueen asemakaavojen laatimista.

Yleiskaava voi koskea koko kuntaa tai sen tiettyä osa-aluetta, jolloin sitä kutsutaan osayleiskaavaksi. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Kaava esitetään kartalla, ja siihen liitetään kaavamerkinnät ja -määräykset sekä selostus.

Kunta vastaa yleiskaavan laatimisesta. Kaavan hyväksyy kaupungin- tai kunnanvaltuusto. Jos kunnat ovat laatineet yhteisen yleiskaavan, sen hyväksyy kuntien yhteinen toimielin ja vahvistaa ympäristöministeriö.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon

- yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys
- olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö
- asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus
- mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla
- mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön
- kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset
- ympäristöhaittojen vähentäminen
- rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen
- virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

Asemakaavoitus

Asemakaavassa määritellään alueen tuleva käyttö: mitä säilytetään, mitä saa rakentaa, mihin ja millä tavalla. Kaavassa osoitetaan esimerkiksi rakennusten sijainti, koko ja käyttötarkoitus.

Asemakaava voi koskea kokonaista asuntoaluetta asuin-, työ- ja virkistysalueineen tai joskus jopa vain yhtä tonttia. Asemakaavan laatii kunta. Ranta-alueiden rakentamista voidaan ohjata ranta-asemakaavalla, jonka laatii maanomistaja.

Asemakaavaan kuuluvat asemakaavakartta sekä kaavamerkinnot ja -määräykset. Asemakaavaan liittyy selostus, jossa kerrotaan kaavan laatimisesta ja keskeisistä ominaisuuksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä on vaalittava, eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös yleiskaavan sisältövaatimukset.

Kunnalla on kaavoitusmonopoli

Kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta alueellaan. Tätä velvollisuutta ja oikeutta kutsutaan "kaavoitusmonopoliiksi". Kunnan näkökulmasta kunnan on kyettävä vaikuttamaan yhdyskuntarakenteen muotoutumiseen ja kuntalaisten näkökulmasta kaavoituksen on myös vastattava kunnan

asukkaiden ja toimijoiden tarpeisiin. Näiltä osin kaavoituksen voi sanoa olevan myös erilaisten risti-riitojen sovittamista.

Kaavoitus ei kuitenkaan yksin riitä ohjaamaan yhdyskuntarakentamista, vaan kaavoja on toteutettava suunnitelmallisesti. Kunta on viimekädessä taloudellisessa vastuussa yhdyskuntarakenteen kustannuksista katujen ja yleisten alueiden osalta. Tosin heinäkuussa 2003 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella annettiin kunnalle oikeus joissakin tapauksissa periä osa kaava-alueita palvelevien yhdyskuntarakenteen toteuttamisen kustannuksista maanomistajilta.

Yhdyskuntarakenteen vaikuttaa myös kunnan velvollisuutena olevien palvelujen järjestämisen kustannuksiin.

KUNTALAISTEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laajuuden määrää lain mukaan kaavan tarkoitus ja merkitys. Laajimmillaan suunnitelmasta ilmenevät mm. seuraavat tiedot:

- millä tavoin ja mistä syystä kaavan tai muutoksen laatiminen on aloitettu
- onko tehty tai tehdäänkö aluetta koskevia sopimuksia maanomistajan tai rakentajan kanssa
- suunnittelualue
- suunnittelun tavoitteet: minkälaiseen lopputulokseen kaavan laadinnalla pyritään
- miten arvioidaan kaavan vaikutuksia ympäristöön, palvelutarpeeseen, kaupungin talouteen jne. ja ketkä ovat osallisia
- miten järjestetään kaavatyön eri vaiheissa osallisten mahdollisuus saada tietoa ja vaikuttaa kaavoitustyöhön
- kaavan laadinnan ja päätöksenteon tavoiteaikataulu
- laadinnasta vastaavien yhteystiedot

Osallistuminen

Jokainen voi vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on ollut turvata kansalaisten tiedonsaanti maankäyttöä ja rakentamista koskevista asioista ja mahdollisuus osallistua niiden valmisteluun. Tätä varten laissa on säännökset osallistumisesta kaavojen valmisteluun, katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden suunnitteluun sekä kuulemisesta rakentamiseen liittyvissä lupamenettelyissä.

Kaavoitus

Kaavoituksessa osallisia ovat maanomistajat sekä kaikki ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Osallisia ovat myös viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään.

Ajankohtaisista kaava-asioista saa tietoa kunnan kaavoituskatsauksesta. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

Kaavoituskatsauksessa selostetaan lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä muut päätökset ja toimet, jotka vaikuttavat kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. Myös maankäyttösopimuksista tulee tiedottaa kaavoituskatsauksessa. Kaavoituskatsausta vastaavia tietoja ylläpidetään ajan tasalla yleensä internetsivuilla. Kaavoituksen alkamisesta ilmoitetaan yleensä paikallisissa sanomalehdissä tai kaavoituskatsauksessa.

Kaavan valmistelun aikana järjestetään osallistumistilaisuuksia. Niistä kerrotaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Valmistelun tuloksena syntynyt kaavaehdotus asetetaan nähtäville, ja siitä kuullaan osallisia ja kunnan jäseniä.

Tiedottaminen kaavoituksesta

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä joita asia koskee on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Tiedotustavat vaihtelevat kunnittain.

Asemakaavojen ja asemakaavamuutosten kohdalla tiedottaminen voidaan hoitaa esimerkiksi seuraavasti:

1. Kaavan tullessa vireille

- kaavoituskatsauksessa ilmoitetaan sellaisista kohteista, joiden laadinta on ennakolta tiedossa ja alkaa n. vuoden kuluessa
- kaupungin kaavakuulutusten yhteydessä kaupungin ilmoituslehdissä
- jos osallisia on vähän, kirjeellä

2. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

- samalla kun tiedotetaan kaavan tavoiteasettelusta

3. Kaavan tavoitteista

- järjestämällä tiedotus- ja keskustelutilaisuus, josta ilmoitetaan kaupungin ilmoituslehdissä; tilaisuuteen kutsutaan kirjeellä alueen maanomistajat ja mahdollisesti myös muita tiedossa olevia osallisia
- tavoitteista tiedotetaan ilmoituslehdissä ja/tai kirjeellä

4. Kaavasuunnittelun aikana

- pitämällä kaavaluonnos ja muu valmisteluaineisto määrääjän nähtävillä kaupunkisuunnittelukeskuksessa ja kaava-alueella lähimmässä yhteis palvelupisteessä;
- järjestämällä kaavaluonnoksesta osallisille tiedotus- ja keskustelutilaisuus
- nähtävillä pidosta ja tiedotustilaisuudesta ilmoitetaan ilmoituslehdissä ja kirjeellä maanomistajille sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa mainitulla tavalla muutenkin

5. Kaavaehdotuksesta

- pitämällä ehdotus nähtävillä vähintään asetuksessa edellytetty aika (yleensä 30 pv, vähäiset kaavamutokset 14 pv) kaupunkisuunnittelukeskuksessa ja kaava-alueella lähimmässä yhteis palvelupisteessä,
- nähtävillä pidosta tiedotetaan ilmoituslehdissä ja kirjeellä maanomistajille

6. Kaavan hyväksymisestä

- kaavakuulutuksen yhteydessä ilmoituslehdissä
- muistutuksen tekijöille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa (jos useita allekirjoittajia, ensimmäiselle allekirjoittajalle)

KAAVOITUKSEN JA YHDYSKUNTASUUNNITTELUN TYÖKALUJA

Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttösopimusten sisällöstä ei maankäyttö- ja rakennuslakiin ole otettu mainintoja muutoin kuin on todettu, että maankäyttösopimuksella voidaan kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Kunta ja maanomistaja voivat sopia kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen toteuttamiseen sekä esimerkiksi asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta sopimusalueella. Maankäyttösopimuksilla ei kuitenkaan saa sopia kaavan sisällöstä.

Maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sovietaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksin. Kaavojen sisällöstä ei sen sijaan voida sopia. Kaavojen toteuttamisesta voidaan sopia vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

Kehittämiskorvaus

Kunta voi periä maanomistajalta, joka saa kaavoituksesta merkittävää hyötyä, asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan erikseen laissa määrättyjen yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista MRL 91 c §.

Kehittämiskorvauksen periminen ei ole mahdollista kaikissa tilanteissa, joissa yksityisen maanomistajan maata kaavoitetaan. Jotta periminen olisi mahdollista, kaavan tulee tuottaa merkittävää hyötyä maanomistajille ja kaavan tulee aiheuttaa laissa erikseen määrättyjä kustannuksia kunnalle. Kehittämiskorvaus on vahvasti kustannussidonnainen, toisin kuin maankäyttösopimus.

Kehittämiskorvausta voidaan periä, jos sopimusta kustannusten jakautumisesta ei ole syntynyt. Kunta voi myös aina päättää, ettei se peri kehittämiskorvausta lainkaan, vaikka edellytykset olisi-
vatkin olemassa.

Kehittämiskorvaus edellyttää maanomistajan saamaa merkittävää hyötyä, joka arvioidaan tapaus-
kohtaisesti. Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoite-
taan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen, eikä rakennusoikeuden tai ra-
kennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliometriä. Tällä ei ole tarkoitettu, että kyseisen
rakennusoikeuden määrän ylittävä rakennusoikeus olisi aina sellaista merkittävää hyötyä, jonka
perustella kehittämiskorvaus olisi mahdollista periä, vaan kukin tilanne arvioidaan erikseen.

Kehittämiskorvausta voidaan laissa erikseen lueteltujen kustannusten kattamiseksi. Kehittämiskor-
vaus onkin vahvasti kustannussidonnainen, toisin kuin maankäytösopimus. Maanomistajan vastuu
kustannuksista rajoittuu kuitenkin enintään 60 prosenttiin asemakaavasta johtuvasta asemakaavan
mukaisen tontin arvonnoususta.

Kehittämisalumenettely

Maankäyttö- ja rakennuslain 15 luvussa on säädetty kehittämisalumenettelystä, jolla mahdolliste-
taan rajatun alueen toteuttamista tukevien erityiskeinojen käyttäminen lain vaatimien edellytysten
täyttyessä. MRL 15 luku (Kehittämisalueet).

Kehittämisaluesäännöstöllä luodaan mahdollisuus rajattujen alueiden kehittämisessä tarpeellisten
erikseen määriteltävien erityisjärjestelyjen käyttämiseen. Tarkoituksena on, että säännösten käyt-
tämistä seurataan ja siitä saatavien kokemusten perusteella säännöstöä kehitetään edelleen.

Kehittämisaluetta koskeva päätös on voimassa määräajan, enintään 10 vuotta. Kunta voi nimetä
kehittämisalueeksi yhden tai useamman rajatun alueen. Kyse ei siis ole pysyvästä tukijärjestelmäs-
tä vaan mahdollisuudesta mahdollisimman tehokkaiisiin projektiluontoisiin kehittämisohjelmiin.

Kehittämisalueeksi nimeämisen edellytykset:

Rakennetun alueen uudistamista, suojelemista, elinympäristön parantamista, käyttötarkoituksen
muuttamista tai muuta yleistä tarvetta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi erityiset kehittämis-
tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi vanhan teolli-
suusalueen käyttötarkoituksen uudistaminen tai lähiön kehittämishankkeet.

Rakentamaton alue voidaan nimetä kehittämisalueeksi asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä sil-
loin, kun pirstoutuneet maanomistusolot, kiinteistöjaotuksen hajanaisuus tai muut vastaavat syyt
edellyttävät erityisiä kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteitä.

Kehittämisalueella voidaan ottaa käyttöön erillisjärjestelyjä. Kadunpito ja muiden yleisten alueiden
kuin katujen toteuttaminen voidaan osoittaa alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön teh-
täväksi. Yhteisönä voi olla esimerkiksi alueen maanomistajien ja kunnan muodostama yhteenliitty-
mä.

Kehittämisalueeksi nimeäminen mahdollistaa myös erityisen kiinteistöjärjestelyn kun maanomistuksen hajanaisuus ei mahdollista kaavoituksesta koituvien kustannusten ja hyötyjen tasapuolista jakamista.

Kunnalla on oikeus periä maanomistajalta erityinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämisestä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin.

Kehittämisalueeksi nimeäminen perusteineen mahdollistaa myös valtion asunto- tai elinkeinopoliittisen rahoituksen keskitetyn suuntaamisen tällaiselle alueelle valtion asianomaisten viranomaisten kanssa aluekohtaisesti sovittavalla tavalla.

Tontinluovutus

Kunta luovuttaa omistamansa kaavan mukaiset tontit rakennettaviksi. Luovutusmuotoina ovat myynti ja vuokraus. Omakotitontteja luovutetaan sekä erillishakujen että jatkuvan haun kautta. Tonttien saajien valintamenettely vaihtelee kunnittain paljonkin. Rivi-, kerros-, liike- ja teollisuustontit luovutetaan pääsääntöisesti neuvottelumenettelyä käyttäen.

Rakentamiskehotus

Kunnallistekniikan piirissä olevien yksityisten tonttien saamista käyttöön voidaan pyrkiä edistämään antamalla rakentamiskehotuksia. Rakentamiskehotuksia on annettu jo tuhansille tonteille.

Lähteitä: www.ymparisto.fi, www.kunnat.net