



Seudulliset periaatteet yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseksi, ehdotus

KJK 7.1.2011
SH 30.3.2011

1. Lähtökohdat

1.1. Kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelukokonaisuus 2030

Tampereen kaupunkiseudun kunnat hyväksyivät seudullisen yhdyskuntasuunnittelun hankekokonaisuuden 2030 keväällä 2010. Sen pääperiaatteena on kaupunkiseudun kestävä kasvu. Maankäytön tavoitteeksi on asetettu yhdyskuntarakenteen eheyttäminen.

Eheyttäminen on myös valtion ja kuntien välisen maankäytön, asumisen ja liikenteen – (mal) aiesopimuksen 2011-2012 keskeinen kohta. Sopimuksen mukaan ”Kunnat hyväksyvät haja-asutuksen ohjauksen seudulliset periaatteet. Haja-asutusalueelle suuntautuvaa pientalorakentamista vähennetään asteittain kussakin kunnassa. Sopijapuolet pyrkivät suunnittelutarve-ratkaisujen kriteereitä selkeyttämällä vaikuttamaan siihen, että kunnilla on välineitä tämän tavoitteen toteuttamiseen.”

Kunnat ovat hyväksyneet aiemmin seudulliset maapoliittiset periaatteet, jotka korostavat aktiivista maanhankintaa yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi.

1.2. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen muualla

Yhdyskuntarakenteen hajoaminen ja toimenpiteet sen eheyttämiseksi ovat myös kansallisesti ajankohtaista. Mm. seuraavat selvitykset ja suunnitelmat tukevat Tampereen kaupunkiseudun eheyttämistavoitteita.

Kuntatalous- ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriön julkaisu 2008

”Kun Suomen kaupungistuminen vielä etenee, kaupunkiseudut kasvavat ja rakennustoimintaa on paljon, voidaan vielä merkittävästi vaikuttaa kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hyvään kehitykseen. Toimivasta yhdyskuntarakenteesta huolehtimalla voidaan tukea myös pienempien kaupunkien sekä maaseudun taajamien ja kyläverkoston elinvoimaa.

Yhdyskuntarakenteen kehitys vaikuttaa koko seudun aluetalouteen sekä yritysten ja kotitalouksien kuluihin. Selvityksen tarkoituksena on muodostaa kuva eri tavoin yhdyskuntarakenteeseen sijoittuvien uusien asuinalueiden vaikutuksista kuntatalouteen.”

Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus 2010

”Hajautumisen hillintä edellyttää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja kaupunkiseutujen reuna-alueiden rakentamisen entistä tiukempaa ohjausta. Toimiva ja eheä yhdyskuntarakenne on tärkeä myös kuntiin kohdistuvien kustannusten säästämiseksi, elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseksi ja arkielämän sujuvuuden turvaamiseksi.

Politiikan kärjiksi esitetään mm. yhdyskuntarakennetta eheyttävien ohjausvälineiden vaikuttavuuden parantamista ja uusien ohjausvälineiden tarpeen arviointia. Lisäksi esitetään selvitystä taloudellisten ohjauskeinojen tehostamista yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä asema-kaava-alueen ulkopuolisten alueiden kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen periaatteiden tarkistamista.”

1.3. Hajarakentamisen hallinta

Keskeinen toimenpide yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä on hajarakentamisen hallinta. Tällä tarkoitetaan asemakaavojen lievealueiden rakentamispaineiden vähentämistä ja asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen ohjaamista kyliin tukemaan kyläasutusta ja maaseudun elinkelpoisuutta.

Vaikka useimmat kunnat ovat tavoitelleet kylien kehittämistä ja maaseudun palveluiden tukemista, käytetyt porkkanat eivät ilman keppiä ole ohjanneet rakentamista kyliin. Asemakaavan ulkopuolella rakentaminen on sijoittunut kaavan lievealueille taajamien palveluita tukemaan. Lieveasutus ei tue maaseutua, sen sijaan se haittaa taajaman suunnitelmallista kehittämistä. Määrätietoisten kehittämiskeinojen puuttuessa kylien kaupungit ja koulut ovat menettäneet asiakkaansa ja toimintaedellytyksensä.

Varsinainen haja-asutus, joka sijoittuu kauas taajamista ja kylien ulkopuolelle, on vähäistä, mutta sen aiheuttamat riskit asukkaille ja yhteiskunnalle ovat merkittäviä. Asukkaiden sujuva arki on yhä enemmän riippuvainen tekniikasta, sähköstä ja kulkemisesta. Tämän vuoksi kunnat eivät voi huolehtimatta antaa rakentaa alueille, jotka myrskyn, tulvan tai lumen vuoksi voivat jäädä päiväksi loukkoon. Lupaharkinta tulisi aina tehdä asukkaan, ei maan myyjän näkökulmasta.

Hajarakentamisen hallintaa kunnat voivat edistää monin keinoin. Lupa- ja kaavoituspolitiikan uusien keinojen käyttöönotolla kunnat voivat välttää asutuksen syntymistä tai laajentamista alueille, joissa palvelujen järjestämiselle kohtuullisilla kustannuksilla ei ole edellytyksiä. Kunnat voivat myös lisätä kuntalaisten tietämystä arkielämän sujuvuudesta ja kotitalouksille aiheutuvista kustannuksista asuinpaikkaa valittaessa. Lisäksi kunnat voivat parantaa houkuttelevien asuinympäristöjen tarjontaa asemakaava-alueelta palveluiden ääreltä. Tämä edellyttää aktiivista maapolitiikkaa.

Mainituilla toimenpiteillä voidaan vähentää kuntalaisten tyytymättömyyttä haja-asutusalueiden palveluiden toimivuuteen ja välttää palveluverkkoinvestointeja alhaisen käyttöasteen alueilla. Hajarakentamisen ohjauksella voidaan lisäksi vähentää haja-asutuksesta peruselinkeinoille aiheutuvaa haittaa.

2. Toimenpide-ehdotukset hajarakentamisen hallintaan

2.1. Maankäytön vyöhykesuunnittelu

Kaupunkiseudun kuntien tulisi laatia aluettaan koskeva vyöhykesuunnitelma aluevarausten ja rakentamismääräysten pohjaksi.

Kunnat määrittelevät vyöhykesuunnittelussa edullisuusvyöhykkeitä¹ mm. palvelujen saataavuuden, infrastruktuurin, julkisen liikenteen, rakentamiskelpoisuuden sekä maiseman ja luonnonolosuhteiden pohjalta.

Alustavassa tarkastelussa edullisuusvyöhykkeitä voisi muodostaa seuraavasti:

¹ Eriolaisiin edullisuusvyöhykkeisiin perustuvat yleiskaavat on todettu oikeuskäytännössä lain mukaisiksi.

1. Palvelukylät (kauppa tai koulu, turvallinen koulumatka, keskitetty vesihuolto ja kohtuullinen julkinen liikenne)
2. Kylämäiset alueet (kolme seuraavista: välttävä julkinen liikenne, keskitetty vesihuolto, asutushistoria, aktiivinen kylätoiminta)
3. Maaseutumaiset alueet (soveltuvat peruselinkeinoihin liittyvään rakentamiseen)

Vyöhykesuunnittelussa kuvataan myös yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta edulliset maaseudun kylämäisesti kehitettävät alueet sekä ne taajamien lievealueet ja erämaaluoteiset alueet, joilla kaavoitusta haittaavaa rakentamista pyritään hillitsemään. Maanomistajille pyritään takaamaan samalla vyöhykkeellä yhtäläinen mahdollisuus rakentamiseen.

Kunnat muodostavat seudullisesta vyöhyketarkastelusta työväliseen, jota ne soveltavat määritellään suunnittelutarvealueita.

2.2. Yleiskaava-alueen laajentaminen

Kaupunkiseudun kuntien tulisi asettaa koko kunnan alue yleiskaavan piiriin.

Kun kuntien yleiskaavoitus kohdistuu vain osalle maaseutua ja kyläalueille, on ns. erämaalueen rakentamisen ohjaus vaikeaa. Ohjauksen parantamiseksi kunnat laativat maaseutu- ja kyläalueille oikeusvaikutteiset osayleiskaavat, joilla taajamien ulkopuolella hakeutuva rakentaminen ohjataan kyliin rakentaminen ja joukkoliikenteen väylien vaikutusalueelle.

Ranta-alueiden erilliskysymykset ratkaistaan rantaosayleiskaavassa. Mikäli palvelukylä sijoittuu rannalle, mahdollinen pysyvä asuminen sen alueella voidaan suunnitella myös maaseutualueita kaavoitettaessa.

Yleiskaavojen rakentamiskapasiteettia ja maanomistajien tasapuolista kohtelua varten laaditaan mitoitusperusteet, esim. seuraavasti: Kyläalueella mitoituksen ei tulisi ylittää yhtä rakennuspaikka / emätilan 2 - 5 ha ja sen ulkopuolella yhtä rakennuspaikka / 10 - 15 ha. Yhdyskuntarakenteen ja maiseman kannalta huonosti rakentamiseen sopivalla alueella mitoitus on kaksi rakennuspaikkaa yli 10 ha:n suuruista emätilaa kohti kokonaispinta-alasta riippumatta.

2.3. Suunnittelutarvealueen kriteerit

Kaupunkiseudun kuntien tulisi yhtenäistää suunnittelutarvealueita koskevat määräyksensä ja periaatteensa.

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan alueita, joiden suunnitteleman maankäyttö voi aiheuttaa taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä. Niiden rakentaminen laukaisee usein teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamistarpeen taikka vapaa-alueiden järjestämistarpeen. Säännöksiä sovelletaan myös merkittäviä ympäristövaikutuksia ja laajempaa lupamenettelyä edellyttävään rakentamiseen. Myös yhdyskuntakehitystä aiheuttava erityinen sijainti voi olla syy alueen määrittelemiseksi suunnittelutarvealueeksi.

Laista suoraan tulevien alueiden lisäksi kunta voi itse oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueita. Kunnat sisällyttävät suunnittelutarvealueeseen ainakin taajamien lievealueet, arvokkaat kulttuuri- ja luonnonympäristöt ja virkistykseen hyvin soveltuvat alueet. Lisäksi kunnat mitoittavat suunnittelutarvealueiden tonttikoot yhtenäisin perustein, esim. seuraavasti: kulttuuriympäristöihin ja asumattomille alueille vähintään 2 - 5 ha, pohjavesialueille, metsiin ja pelloille vähintään 1 - 2 ha sekä vesijohdon ja viemärin varrelle kyläasutusalueille 0,2 – 0,3 ha.

2.4. Lupapolitiikan uudistaminen

Kaupunkiseudun kuntien tulisi luopua / vähentää merkittävästi asuinrakennusten lupien myöntämistä taajaman lievealueille.

Taajaman lievealueen rakentamisen hillintä on olennaista onnistuneen maapolitiikan kannalta. Lupien myöntäminen lievealueelle vaikeuttaa raakamaan hankintaa ja nostaa sen hintaa. Lieveasutus hankaloittaa myös kaavoituksen etenemistä fyysisesti.

Kaupunkiseudun kunnat määrittelevät taajaman lievealueen ulottumaan noin 1 – 5 km päähän asemakaavan reunasta maasto-olojen ja tieyhteyksien mukaan. Tälle alueelle suunnittelutarveratkaisuja myönnetään vain vanhojen kiinteistöjen uudelleen rakentamiseen. Suoraan rakennusluvilla kunnat eivät myönnä lupia asuinrakentamiseen.

2.5. Suunnittelutarveratkaisujen vaikutusten arviointi

Kaupunkiseudun kuntien tulisi ennen suunnittelutarveratkaisupäätöstä arvioida ratkaisun vaikutukset.

Vaikutukset kunnallisiin palveluihin ja ympäristöön kumuloituvat hanke hankkeelta ja kasvavat pitkällä ajanjaksolla. Suunnittelutarveratkaisujen vaikutusten arvioinnissa huomioidaan mm.

- ratkaisun vaikutus kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle
- ratkaisun vaikutus yhdyskuntakehitykseen, esim. yhdyskuntarakenteen hajoaminen, palvelujen järjestämisveloitteen syntyminen, tarve kalliisiin vesihuolto- tai liikennejärjestelyihin, maankäyttöratkaisujen vaihtoehtojen supistuminen, koulumatkan turvallisuus, julkisen liikenteen palvelutaso, etäisyys ja lähipalveluihin. ja keskustamaisiin palveluihin, vesihuollon palvelut.
- ratkaisun vaikutus maisemalliseen sopivuuteen sekä luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämiseen ja virkistystarpeiden turvaamiseen.
- ratkaisun vaikutus maanomistajien tasapuoliseen kohteluun, eli onko muille maanomistajille mahdollista myöntää vastaavia lupia myöhemmin.

2.6. Lupavalmistelun ja –ratkaisun organisointi

Kaupunkiseudun kuntien tulisi siirtää suunnittelutarveratkaisuja koskeva lupavalmistelu viranhaltijoille.

Pinta-alaltaan suurissa kaupungeissa suunnittelutarveratkaisuja on runsaasti. Niiden käsittely lautakuntatasolla hidastaa lupaprosesseja, tuo ristikkäisiä näkökulmia päätöksentekoon ja lisää luvanhakijan epävarmuutta. Lupapolitiikan siirtäminen viranomaisen ratkaistavaksi on todettu nopeuttavan asioiden käsittelyä.²

Kun kunnat ovat hyväksyneet poliittisella tasolla haja-rakentamiselle ohjauksen periaatteet, on niiden tekninen soveltaminen tarkoituksenmukaista olla viranhaltijoiden tehtävänä. Lupavalmisteluun nimetään suunnittelutarvetarveratkaisujen lupakollegio, joka muodostuu yleiskaavoittajasta rakennustarkastajasta palveluverkon edustajista sekä lakimiehestä tai geodeetista. Kollegion valmistelun pohjalta päätöksen suunnittelutarveratkaisusta tekee yleiskaavoittaja.

2.7. Hajarakentamisen seurannan kehittäminen

Kaupunkiseudun kuntien tulisi seurata haja-rakentamisen kehitystä.

Kunnat ja kaupunkiseudun seutuhallitus seuraavat vuosittain hajarakentamisen määrän kehitystä ja osuutta kuntien asuntotuotannosta yhtenäisen seurantamittarein. Kunnat seuraavat lisäksi oman alueensa tilannetta puolivuositain.

² Esimerkiksi Jyväskylässä suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten delegointi viranhaltijalle on vähentänyt politikointia ja lisännyt tasapuolista tarkastelua ratkaisujen käsittelyssä. Järjestely on antanut aikaa lautakunnalle aikaa paneutua laajempiin linjauksiin. Lautakunnassa on nähty hyvänä, että kommunikointi tapahtuu asiakkaan ja viranhaltijoiden välillä. Asiakkaalla on kuitenkin mahdollisuus vaatia oikaisua viranhaltijapäätökseen, jolloin asia käsitellään lautakunnassa. Viranhaltijapäätösten valmistelu on ollut hyvää, eikä lautakunta ole muuttanut yhtäkään viranhaltijapäätöstä oikaisuvaatimustapauksissa. Myös Kuopiossa on suunnittelutarveratkaisut ja poikkeusluvut delegoitu viranhaltijalle. Kuopiossa kaupungin-hallituksella on oikeus ottaa tapauksia myös omaan päätöksentekoon. Kaupunginhallitus käsittelee myös viranhaltijapäätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset. Myös Kuopiossa pidetään delegointia asiakkaan kannalta hyvänä, yksittäinen tapaus voidaan päättää useita viikkoja nopeammin.