

Hajarakentamisen hallinta Tampereen kaupunkiseudulla

Tampereen kaupunkiseudun rakennemallityön tavoitteena on yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, johon osana kuuluu hajarakentamisen hallittu ohjaaminen. Kaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen osuutta tulisi pienentää noin neljännekseen nykyisestä. Tavoitteeseen pääsemiseksi tulee käyttää sekä lupa- että kaavoituspolitiikan keinoja.

Kunnan tulee toisaalta tarjota asukkaille houkuttelevia asumismahdollisuuksia asemakaava-alueelta palveluiden ääreltä, toisaalta estää asutuksen syntymistä tai laajentumista alueille, joissa asukkaille ei ole edellytyksiä järjestää riittävän laadukkaita palveluita kohtuullisilla kustannuksilla.

Asuinpaikkaa valitessaan kuntalaiset eivät pysty riittävästi arvioimaan asuinpaikan valinnasta seuraavaa arkielämän toimintojen sujuvuutta. Tyytymättömyys palveluiden toimivuuteen taajaman ulkopuolella johtaa usein vaatimuksiin palveluverkon parantamisesta, mikä toteutuessaan johtaa usein kalliisiin investointeihin ja myös palveluiden suuriin käyttökustannuksiin.

1. Tavoitteet

Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tavoitteita ovat

- Hallita rakentamista asemakaava-alueen ulkopuolella
- Tukea kyläasutusta ja säilyttää maaseutu elinkelpoisena
- Vähentää haja-asutuksesta peruselinkeinoille aiheutuvaa haittaa.
- Hallita kunnallisten palvelujen kehitystä ja kuntataloutta.

2. Taajaman houkuttelevuuden lisääminen

Vain taajama-alueella voidaan taata kunnan ja kaupan palveluiden toimivuus. Asia on syytä tuoda esiin rakentajia neuvottaessa. Taajama-alueen kehittämiseen panostetaan määrätietoisesti, ja sille osoitetaan rahoitusta. Taajamien tonttituotanto pyritään pitämään kysyntää vastaavalla tasolla maapolitiikkaa ja kaavoitusta kehittämällä.

Taajama-alueiden palveluita ja tontteja markkinoidaan tehokkaasti. Tonttien hinnat pidetään kohtuullisella tasolla, jotta voidaan varmistaa niiden myynti ennen yksityisten tonttien kauppaa. Tällä hetkellä kaupunkiseudun kunnissa ei ole riittävästi tarjolla hyviä omakotitontteja. Pääosissa kunnista asemakaavoissa on runsas tonttireservi, mutta sitä ei saada käyttöön mm. puuttuvien katujen ja kunnallistekniikan tai maanomistuksen vuoksi.

Asemakaavatonttien jakamista pienemmiksi edistetään. Taajamien sisälle jääneitä, tehottomasti käytettyjä alueita eheytetään esim. muuttamalla poistuvia työpaikkatontteja asuintonteiksi. Eheyttämisen kunnalle tuottamista tuloista osa ohjataan alueen ja sen ympäristön kehittämiseen.

Tavoitteena on taajamien houkuttelevuuden lisääminen

- elinympäristön laatua kehittämällä
- palveluita parantamalla
- tonttitarjontaa turvaamalla
- ympäristöhaittoja vähentämällä.

3. Hajarakentamisen hillintä

Yleiskaavoitus

Käytännössä määrätietoinen hajarakentamisen ohjaaminen edellyttää, että koko kunnan alue on yleiskaavan piirissä. Ns. erämaa-alueen rakentamisen ohjaus on käytännössä mahdotonta, mikäli yleiskaavoitus kohdistuu vain osalle maaseutua ja kyläalueille.

Maaseutu- ja kyläalueille laaditaan oikeusvaikutteiset osayleiskaavat, joilla rakentaminen ohjataan kyliin ja joukkoliikennereittien varteen siten, että palvelut ovat tarvittaessa saavutettavissa muutoinkin kuin omalla autolla. Taajamille määritellään raja, jonka ulkopuolella uudet asuinrakennukset ohjataan kyliin ja joukkoliikenteen väylien vaikutusalueelle.

Yleiskaavojen rakentamiskapasiteettia ohjataan mitoituksilla. Tavoitteena on, että kyläalueella mitoitus on luokkaa 1 rakennuspaikka / emätilan 2 - 5 ha. Yhdyskuntarakenteen ja mm. sijainnin kannalta huonosti rakentamiseen sopivalla alueella mitoitus on 1 rakennuspaikka / 10 - 25 ha. Emätilatarkasteluun perustuva rakennuspaikkojen mitoitus on oikeuskäytännössä jo hyväksytty rantarakentamisen ohjaamisessa. Nyttemmin emätilaperiaatetta on sovellettu myös ns. kuivan maan suunnittelutarveharkinnassa etenkin alueilla, joilla rakentamisen paine on merkittävä. Kaupunkiseudulla emätilaperiaatteen soveltaminen lienee välttämätöntä, jotta maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu.

Erilaisiin rakentamisvyöhykkeisiin perustuvat suunnitteluratkaisut on todettu yleiskaavoissa oikeuskäytännössä lain mukaisiksi. Rakennuspaikkojen määrän arvioinnin ja järkevän sijoittelun vuoksi suunnittelualue voidaan jakaa edullisuusvyöhykkeisiin. Jaon perusteena voi olla esim. palvelujen saatavuus, infrastruktuuri, julkinen liikenne, rakentamiskelpoisuus, maisema ja luonnonolosuhteet. Periaatteena on, että edulliselle alueelle sijoitetaan eniten rakennuspaikkoja. Kaikille maanomistajille on annettava yhtäläinen mahdollisuus rakentamiseen luonnonolosuhteet ja muu ympäristö huomioon ottaen. Tällöin verrataan keskenään maanomistajia, joiden maat sijaitsevat samalla tavalla esim. yhdyskuntarakenteeseen, ympäröivään asutukseen, rakennettavuuteen tai ympäristön arvoihin nähden. Myös maanomistajan aiemmin käyttämä rakennusoikeus otetaan huomioon. On todennäköistä, että mikäli siirtoa ei voida tehdä, niin rakentaminen on sallittava isommilla tiloilla, koska yleiskaava ei voi olla maanomistajalle kohtuuton eli täydellistä rakentamiskieltoa ei voi yleiskaavassa asettaa.

Rakennusjärjestys

Ohjaustarpeen määrittelemiseksi todetaan taustatiedoiksi suoraan laista tulevat suunnittelutarvealueet, ja rakennusjärjestyksessä määritellään muut suunnittelutarvealueet. Pyrkimyksenä on mahdollisimman laajan alueen osoittaminen. Alueeseen osoitetaan ainakin taajamien lievealueet, arvokkaat kulttuuri- ja luonnonympäristöt ja virkistykseen hyvin soveltuvat alueet.

Tonttikoolla ohjataan rakentamista. Maatalousalueille, kulttuuriympäristöihin ja erämaihin määrätään asuinrakennuspaikan pinta-alavaatimukseksi vähintään 2 - 5 ha. Pohjavesialueille, metsiin ja pelloille määrätään asuinrakennuspaikan pinta-alavaatimukseksi vähintään 1 - 2 ha. Yleiskaavan asumisen alueille tai vesijohdon ja viemärin varrelle määrätään asuinrakennuspaikan pinta-alavaatimukseksi ½ ha. Kyläasutusalueille vesijohdon ja viemärin varrelle määrätään asuinrakennuspaikan pinta-alavaatimukseksi 0,2 – 0,3 ha.

Lupapolitiikka

Asuinrakennusten lupien myöntämistä suoraan rakennusluvilla vähennetään määrittelemällä suunnittelutarvealueet yhdyskuntarakenteen kannalta ongelmallisille alueille.

Kunnat määrittelevät asemakaavan tai taajaman lievealueen, joka ulottuu noin 1 – 3 km päähän asemakaavan / taajaman reunasta maasto-olojen ja tieyhteyksien mukaan. Tälle alueelle ei suunnittelutarveratkaisuja tule myöntää lukuun ottamatta vanhojen kiinteistöjen uudelleen rakentamista, joka voidaan sallia, ellei se haittaa kaavan laatimista.

Lievealueen rakentamisen hillintä on olennaista maapolitiikan kannalta. Lupien myöntäminen asemakaava-alueen tuntumaan vaikeuttaa raakamaan hankintaa ja nostaa tuntuvasti sen hintaa. Lieveasutus hankaloittaa kaavoituksen etenemistä paitsi fyysisesti, myös tuomalla kaavoitettaville alueille asukkaita, jotka todennäköisesti vastustavat kaavan laatimista ja rakenteen eheyttämistä eniten.

Suunnittelutarveratkaisut

Suunnittelutarveratkaisujen perustelut on esitetty maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä. Tämä pykälä antaa kunnille täydet mahdollisuudet ohjata yhdyskuntarakenteen kehitystä. Uusia taajama-alueita ei tule muodostaa suunnittelutarveratkaisuin, koska taaja-asutuksen muodostaminen edellyttää teiden, vesijohdon tai viemäriin rakentamista ja vapaa-alueiden järjestämistä.

Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

- 1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

Tulkinta:

Rakentaminen tulee aina ohjata yleiskaavassa tilan parhaiten rakentamiseen sopivalle alueelle, jotka pyritään osoittamaan kyläasutusmerkinnällä. Emätilojen tasapuoliseen kohteluun pyritään ohjeellisen mitoitustarkastelun pohjalta. Arvokkaille maatalousalueille, virkistysalueille ja suojelualueille ei rakentamista ohjata. Samoin hillitään rakentamista suunnitelluille tielinjoille, melualueille ja yhdyskuntatekniikkaa palvelevien urien läheisyyteen.

Lupaharkinnassa tulee aina jättää riittävä suunnitteluvара kaavoitukselle, jotta erilaisten maankäyttövaihtoehtojen selvittäminen onnistuu. Mikäli alue ei ole lähivuosina tai ei ole ollenkaan kaavoituksen piirissä, tulee alueen säilyä yhdyskuntarakenteen ja alueen luonteen kannalta maaseutumaisena.

- 2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä;

Tulkinta:

Haitallista yhdyskuntakehitystä on esim:

- yhdyskuntarakenteen hajoaminen
- palvelujen järjestämisvelvoitteen syntyminen
- tarve kalliisiin vesihuolto- tai liikennejärjestelyihin
- suunnitteluvaran ja maankäyttöratkaisujen vaihtoehtojen supistuminen

Koulumatkan tulee olla turvallisesti järjestetty ilman kunnan kuljetusvelvollisuutta. Julkisen liikenteen palvelutason tulee olla kohtuullinen ja pysäkin enintään 1 km etäisyydellä. Etäisyys keskustamaisiin palveluihin tulee olla enintään 10 km ja lähipalveluihin (koulu ja kauppa) enintään 5 km. Rakennukset tulee ensisijaisesti voida liittää vesi- ja viemäriverkkoon.

Uudisrakentaminen tulisi ohjata ensisijaisesti vesihuollon piiriin. Sen ulkopuolella tulisi sallia lähinnä vain maatalouselinkeinoja palveleva rakentaminen. Kylärakentamisen tulee aina perustua vesi- ja viemäriverkostoon, jonka kehittäminen määrittellään vesihuollon kehittämissuunnitelmassa. Vesihuollon kehittämisen keskeinen lähtökohta on maankäytön suunnittelu.

- 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Tulkinta:

Rakennuksia ei saa sijoittaa kulttuurihistoriallisesti arvokkaille peltoalueille, jotka on esitetty kunnan kulttuuriympäristöohjelmassa. Rakentaminen ei saa sijoittua siten, että olevien tai suunniteltujen ulkoilureittien käyttö voi häiriintyä. Rakentaminen ei saa uhata yleiskaavassa selvitettyjen erityisten luonnonarvojen tai luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Ennen suunnittelutarveratkaisun tekemistä hakemuksen mukaisen hankkeen vaikutukset tulee arvioida kohta kohdalta pitäen mielessä, että vaikutukset kumuloituvat hanke hankkeelta. Vaikutukset ympäristöön ja erityisesti kunnan palveluihin lisääntyvät pitkällä ajanjaksolla. Sen vuoksi yksittäisessäkin hankkeessa tulee varautua myös maanomistajien myöhemmin esiin tulevan tasapuolisen kohtelun vaatimusten täyttymiseen ja mahdollisista useista uudisrakennuksista aiheutuviin vaikutuksiin.

Päätöksenteko suunnittelutarveratkaisussa ja lievealueiden poikkeamispäätöksissäkin tulisi olla viranhaltijalla, mieluummin kaavoittajalla. Näin päätöksenteko olisi lakiin perustuvaa oikeusharkintaa ja ottaisi huomioon kuntien kaavoitus- ja maapoliittiset periaatteet.

Maapolitiikka

Seudullisesti hyväksytyjä maapoliittisia linjauksia ja yhtenäistä lupapolitiikkaa noudattamalla kuntien mahdollisuudet hankkia raakamaita yhdyskuntarakennetta eheyttäviltä alueilta paranevat.

Määrätietoinen kylärakenteen kehittäminen ja tulojen saaminen kylärakentamisesta edellyttää kunnan maanjalostustoimia ja seikkaperäisten kyläkaavojen käyttämistä.

Muuta

Rakentamisen määrä suunnittelutarvepäätöksessä tulee aina sovittaa maisemaan ja ympäristön rakentamisen tapaan sopivaksi. Talousrakennusten kokoa pohdittaessa tulee varmistaa käyttötarkoitus, jotta rakentamisesta ei aiheutuisi sellaisia vaikutuksia, jotka naapurien ja päättäjän olisi ollut tarpeen tietää etukäteen.

Rakentamisen määrä kaava-alueen ulkopuolella on yli 5000 neliömetrin tonteilla enintään 5 % ja alle 5000 neliömetrin tonteilla enintään 10 % kiinteistön pinta-alasta, ei koskaan kuitenkaan yli 300 neliötä. Omakotitaloon liittyvän talousrakennuksen koko ei saa ylittää 100 neliötä. Tätä suuremmalle talousrakennukselle tulee määrittää tarkempi käyttötarkoitus, jonka vaikutukset ympäristöön hakijan tulee selvittää.