

RAKLI:n ehdotus kiinteistönomistajan kaavanvalmistelua koskeviksi säännökseksi

Aluksi

RAKLI ry esittää, että maankäyttö- ja rakennuslakiin otettaisiin säännökset kiinteistönomistajan kaavanvalmistelusta. Tähän muistioon on koottu ehdotuksen yleiset perustelut sekä laadittu ehdotus säännöksen muotoiluksi ja sen yksityiskohtaisiksi perusteluiksi. Muistion lopussa on eräitä täydentäviä huomautuksia ja vaihtoehtoja.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Tarkoituksena on säätää asemakaavan laatimisaloitteesta, vireilletulosta sekä kiinteistönomistajan kaavanvalmistelun menettelystä.

Nykytila ja sen arviointia

Voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säännöksiä, joiden perusteella maanomistaja voisi saada asemakaavoituksen vireille ja kaavaehdotuksen käsiteltyä. Maanomistaja voi kuitenkin tehdä aloitteen alueen kaavoittamiseksi. Lisäksi maanomistajalla on oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen. Ilman lain tukea asemakaavoja on laadittu niin sanottuna kumppanuuskaavoituksenä. Siinä alueen rakentaja tai maanomistaja on mukana suunnittelu- ja kaavoitustyössä jo sen alkuvaiheessa ja esimerkiksi kaavan laatimisen kustannuksista sovitaan sopimuksella.

Suomessa on hyviä kokemuksia sekä kumppanuuskaavoituksesta että muutoin siitä, että kunta kaavoittaa alueen maanomistajan aloitteesta. Ongelmia liittyy sekä kaavoitusresurssien riittävyyteen että siihen, missä aikataulussa ja miten kaavoitushankkeet etenevät. Maanomistajan asemaa kaavoituksessa kannattaakin kehittää edelleen.

Vertailukohtia

Ahvenanmaan lainsäädännön mukaan maanomistajalla on oikeus valmistella yksityiskohtainen kaava alueelleen (Plan- och bygglag för landskapet Åland, 2008:102, § 33). Ennen kaavan laatimista maanomistajan on oltava yhteydessä kuntaan, jonka on asetettava kaavoitukselle tavoitteet, hyväksyttävä kaavan laatija ja varmistettava, että kaava-alue muodostaa riittävän suuren ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Norjan kaavoitus- ja rakennuslain (Plan- og bygglov, 12 luku) mukaan yksityisillä, hankekehittäjillä, organisaatioilla ja viranomaisilla on oikeus esittää yksityiskohtaisen kaavan laatimista. Esityksestä tulee pitää neuvottelu, jossa kunta voi ohjeistaa kaavan laatijaa. Jos kunta päättää pysäyttää esityksen etenemisen tai jos kaavoitustyön keskeisistä seikoista on erimielisyyttä, esityksen tekijällä on oikeus vaatia, että kunnanvaltuusto tekee tästä lopullisen päätöksen. Sen jälkeen kun esityksen tekijä on laatinut varsinaisen kaavaehdotuksen, kunnan on päätettävä mahdollisimman pian ja viimeistään 12 viikon tai muun ehdo-

tuksen tekijän kanssa sovitun määräajan kuluessa, laitetaanko kaavaehdotus nähtäville. Kunta voi esittää saman ajan kuluessa myös vaihtoehtoisia ehdotuksia kaavaksi. Jos kunta katsoo, että kaavaehdotuksen etenemiselle ei ole edellytyksiä, sen on ilmoitettava tästä ehdotuksen tekijälle kolmen viikon kuluessa. Ehdotuksen tekijä voi eräin rajoituksin vaatia, että päätös kaavaehdotuksen hylkäämisestä viedään kunnanvaltuuston ratkaistavaksi.

Muissa maissa kaavoitusjärjestelmät sekä yksityisten tahojen rooli kaavoituksessa vaihtelevat.¹ Esimerkiksi *Hollannissa* kaavoja tehdään lähinnä yksityisen tahon aloitteesta ja yksityinen taho voi vaatia kaavoituksen aloittamista, jos kunta ei ole ryhtynyt kaavan laatimiseen. *Ruotsissa* kunnan on annettava määräajassa vastaus kaava-aloitteisiin. *Saksassa* yksityisen toimesta voidaan laatia hankesuunnitelma, joka voi mahdollistaa määräaikaisen suunnittelun ilman yleiskaavaa.

Ehdotuksen tavoitteet ja vaikutukset

Ehdotuksen tarkoituksena on luoda selkeä ja läpinäkyvä menettely, jolla kiinteistönomistaja voi laatia alueelleen asemakaavan. Tämä lisäisi kiinteistönomistajille kaavoitusmenettelyn houkuttelevuutta. Kun kiinteistöomistajilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet edistää alueensa kaavoittamista, tämä lisäisi heidän alueiden suunnitteluun ja kaavoitukseen sijoittamiaan resursseja. Ehdotus ei korvaisi niin sanottua kumppanuuskaavoitusmallia, vaan toisi uuden välineen kaavoituksen edistämiseen.

Ehdotus palvelisi etenkin kaupunkiseutujen täydennysrakentamistavoitteita. Kiinteistönomistajan valmistelemat kaavat etenisivät todennäköisesti nopeasti toteutusvaiheeseen ja vastaisivat muun muassa kasvukaupunkien asuntotutnantotarpeisiin. Ajantasaiset kaavat vähentäisivät poikkeamismenettelyn tarvetta. Jos osa täydennysrakennushankkeista toteutettaisiin kiinteistönomistajan kaavoituksena, vapautuisi kunnan resursseja laajempiin ja enemmän eri alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittamista vaativiin kaavoituskohteisiin.

Ehdotus olisi kiinteistöomistajan kannalta vahvempi kuin pelkkä aloiteoikeus tai laissa sääntelemätön kumppanuuskaavoitusmalli. Kaavanvalmisteluoikeus lisäisi kiinteistönomistajan varmuutta siitä, että hänen alueelleen valmistellaan esitys kaavaksi, esitys käsitellään ja siitä tehdään päätös. Kunnalla olisi kuitenkin oikeus hylätä kiinteistöomistajan valmisteleva asemakaavaesitys vastaavalla tavalla kuin miten kunnassa valmisteltu kaavaehdotus voidaan hylätä. Myöskään oikeus saada kaavoitus vireille ei olisi ehdoton. Ehdotus ei siis tarkoittaisi sellaista asemakaavoitusoikeutta, jossa kiinteistönomistajalla olisi laissa säädettyjen edellytysten täytyessäkin oikeus saada alueensa kaavoitettua kunnan vastustuksesta huolimatta.

¹ Kansainvälisestä tilanteesta tarkemmin: Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin, Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:24.

Ehdotus säännökseksi

Asemakaavan laatimisaloite

Aloitteen kunnalle asemakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi voi tehdä kuntalain 3 §:n mukainen kunnan jäsen. Aloitteen tulee sisältää perustiedot alueesta, sen omistuksesta ja maankäytön muutoksesta perusteluineen.

Kunnan on käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja tehtävä perusteltu päätös asemakaavan valmistelun vireilletulosta tai aloitteen hylkäämisestä viimeistään X vuorokauden kuluessa aloitteen tekemisestä. Aloitteen hylkääminen edellyttää luottamuselimen päätöstä.

Jos kunta on tehnyt myönteisen päätöksen, kiinteistön omistajalla on mahdollisuus ryhtyä valmistelemaan asemakaavan laatimista, jos kunta ei Y vuorokauden kuluessa päättä itse huolehtia asemakaavan laatimisesta.

(Aloitteen sisällöstä voi olla tarpeen säätää tarkemmin laissa tai asetuksella.)

Kiinteistönomistajan kaavanvalmistelu

Kiinteistönomistaja voi huolehtia asemakaavan laatimisesta omistamalleen alueelle. Kiinteistön haltijalla on vastaava mahdollisuus, jos kiinteistönomistaja antaa tähän suostumuksensa.

Ennen laatimiseen ryhtymistä kiinteistönomistajan on toimitettava kunnalle osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Kunta tekee osallistumis- ja arviointisuunnitelman perusteella päätöksen kiinteistönomistajan kaavavalmistelun jatkamisesta tai perustellusta syystä päätöksen valmistelun raukeamisesta. Päätös tulee tehdä 60 vuorokauden kuluessa osallistumis- ja arviointisuunnitelman toimitamisesta.

Kunnan on ilmoitettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, asetettava kiinteistönomistajan laatima kaavaehdotus julkisesti nähtäville sekä huolehdittava muutoin osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä XX luvun säännösten mukaisesti. Kiinteistönomistaja vastaa tästä kunnalle aiheutuvista kustannuksista.

Kiinteistönomistajan esitettyä kaavaa hyväksyttäväksi, se tulee viedä viipymättä kaavojen hyväksymisestä päättävän toimielimen käsiteltäväksi. Kaava voidaan hylätä tai hyväksyä taikka tehdä siihen tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin tarkistuksiin suostuneiden etuun tai oikeuteen.

Muita ehdotukseen liittyviä säännöksiä:

- Vain kiinteistönomistajalla olisi valitusoikeus asemakaavan laatimisaloitteen 2 momentin mukaisesta vireilletuloa koskevasta päätöksestä sekä kiinteistönomistajan kaavanvalmistelun 2 momentin mukaisesta valmistelun raukeamisesta koskevasta päätöksestä.
- Valitusoikeus kiinteistönomistajan kaavanvalmistelun 4 momentin mukai-

sestä päätöksestä määräytyisi samoin kuin muissa kaavapäätöksissä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Ehdotuksen mukaan kiinteistönomistaja voi huolehtia asemakaavan laatimisesta omistamalleen alueelle. Sama oikeus on alueen haltijalla, jos kiinteistönomistaja antaa tähän suostumuksensa. Kaava voi ulottua usean kiinteistön ja usean kiinteistönomistajan alueille, jolloin nämä voivat valtuuttaa yhden tahon huolehtimaan kaavan laatimisesta.

Asemakaavan laatimisaloitetta koskevan 1 momentin mukaan aloitevaiheessa varmistettaisiin, että kiinteistönomistajalla on käytössään riittävät resurssit kaavan valmisteluun ja että hänellä on tiedossaan yleiset kaavoitukseen vaikuttavat reunaehdot. Vireilletulopäätöksessä (3 momentti) voitaisiin päätyä myös siihen, että alueen kaavoitus etenee kunnan kaavanvalmisteluna taikka erillisen sopimuksen mukaisesti niin sanottuna kumppanuuskaavoituksena.

Kunta voisi perustellusta syystä hylätä kaava-aloitteen esimerkiksi siksi, että se on vastoin voimassa olevaa yleiskaavaa. Yhteensopivuus kunnan strategioihin varmistettaisiin siis aloitevaiheessa. Päätettäessä kaavaehdotuksen hyväksymisestä yleiskaava tai muu strategiadokumentti ei voisi olla enää hylkäämisperusteena.

Kunnan harkintavaltaa hylätä aloite rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Säännöksen tarkoitus huomioon ottaen kaavoitusta ei voida olla laittamatta vireille sillä perusteella, että muiden alueiden kaavoitus on kunnan kannalta kiireellisempää tai että kunnalla ei ole riittäviä resursseja alueen kaavoitukseen.

Alueella jo vireillä oleva asemakaavoitus voisi olla este samaa aluetta koskevan kiinteistönomistajan laatiman asemakaavan vireilletulolle. Jos kunnan puuttuvat resurssit kuitenkin hidastaisivat jo vireillä olevan kaavan valmistelun etenemistä, voisi kiinteistönomistaja panna vireille uuden kaavoituksen säännöksen mukaisesti. Kunta voisi myös sopia kiinteistönomistajan kanssa, että jo alkanutta kaavoitusta jatketaan säännöksen tarkoittamana kiinteistönomistajan kaavanvalmisteluna. Tällaisesta mahdollisuudesta voitaisiin sopia jo etukäteen kaavoitusta koskevassa sopimuksessa.

Kiinteistönomistajan kaavanvalmistelua koskevan toisen momentin mukaan kaavanvalmistelu etenisi siten, että kiinteistönomistaja toimittaisi osallistumis- ja arviointisuunnitelman kunnalle ja kunta päättäisi kiinteistönomistajan kaavanvalmistelun jatkamisesta.

Kolmannen momentin mukaisesti kunnan velvollisuutena olisi asettaa kiinteistönomistajan laatima osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja kaavaehdotus nähtäville sekä toimittaa saadut mielipiteet kaavaa laativalle kiinteistönomistajalle. Vastaavalla tavalla kunnan tulisi huolehtia muutoin niistä toimenpiteistä, joita osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestäminen edellyttää. Kunta voisi periä tästä aiheutuvat kustannukset kiinteistönomistajalta.

Neljännän momentin mukaisesti kiinteistönomistajan esitys asemakaavaksi on vietävä kunnanvaltuuston tai muun kaavoituksesta päättävän toimielimen käsiteltäväksi sen jälkeen, kun kiinteistönomistaja on luovuttanut esityksensä kunnalle. Esityksen tulee sisältää asemakaavakartan, kaavamerkintöjen ja määräysten lisäksi myös muu aineisto, erityisesti kaavaselostus. Asia tulisi käsitellä viipymättä, normaalitapauksessa alle kahden kuukauden ajassa. Kaavan sisällön ja kaavoitusmenettelyn lainmukaisuuden lisäksi kunta arvioi esityksen tarkoituksenmukaisuutta, eikä kunnalla ole velvollisuutta hyväksyä kaikkia maankäyttö- ja rakennuslain vaatimuksia täyttäviä kaavaesityksiä. Kunnan päätösvaltaa rajaavat kuitenkin yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Päätös on myös perusteltava.

Hyväksymisen tai hylkäämisen lisäksi kaavaan voidaan tehdä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin tarkistuksiin suostuneiden etuun tai oikeuteen. Asia voidaan myös palauttaa kiinteistönomistajalle uudelleen valmisteltavaksi.

Täydentäviä huomautuksia ja vaihtoehtoja

Säännöksessä olisi mahdollista rajata, millaisille alueille kiinteistönomistaja voi laatia kaavan (esim. vain aiemmin jo asemakaavoitettu alue, vain täydennysrakentamishankkeet jne). Jos tällaisia rajoituksia olisi, voisi olla mahdollista asettaa tiukempia määräaikoja käsittelylle sekä mahdollisesti omia menettelysäännöksiä (esim. vain osallistumis- ja arviointisuunnitelma + kaavaehdotus ja muuta vuorovaikutusta ei tarvita). Tässä ehdotuksessa tällaista rajausta ei ole, vaan tapauskohtaisesti harkiten kiinteistönomistajan kaavanvalmistelu soveltuisi muuhunkin kuin täydentämISRakentamiseen (ensimmäinen kaavoitus, teollisuusalueen rakentaminen, teollisuusalueen muuttaminen muuhun käyttöön, tuulivoimapuistot jne).

Kunnan maapolitiikan ja maankäyttömaksujen suhteen ehdotuksen on tarkoitus olla neutraali:

- Ehdotuksessa ei ole mainittu erilaisten palvelujen järjestämistä ja infrastruktuurin rakentamista. Näistä kunta huolehtii samalla tavalla kuin muillakin alueilla ja asioista voidaan sopia esimerkiksi maankäyttösopimuksissa. Jos tarvittavien palvelujen järjestäminen jollekin alueelle ei ole mahdollista tai kunnan strategian mukaista, niin tämä voi olla kunnalle syy olla laittamatta kaavaa vireille.
- Vastaavasti ehdotus ei muuta vielä kaavoittamattoman raakamaan tilannetta. Kunnalla on oikeus olla laittamatta kaavaa vireille perustellusta syystä, mikä sisältäisi esimerkiksi maapoliittiset syyt (kunnassa ei kaavoiteta lähtökohtaisesti muiden kuin kunnan omistamalle maalle tai tällaisten alueiden kaavoitus ei ole kunnan maapolitiikan mukaista). Maapolitiikan on todettu kuitenkin olevan joissakin tilanteissa juridisesti ongelmallinen peruste.

Pohjakarttojen osalta ranta-asemakaavojen kohdalla nykyisessä laissa on säännös, jonka mukaan *"Jos maanomistaja huolehtii ranta-asemakaavan laatimisesta, hänen on toimitettava kaavan laadinnan yhteydessä syntynyt pohjakartta kunnan säilytettäväksi ja käytettäväksi osana kunnan kartta-aineistoa."*

Jos tällainen selventävä pohjakarttaa koskeva sääntely on tarpeen, sen voi pykälään lisätä. Tarkoitus toki on, että kiinteistönomistaja toimittaa kaavoituksen kannalta tarpeellisen aineiston kunnan käyttöön.

Kiinteistönomistajan valmistelemaan kaavoihin liittyvä kunnan ohjaus, kuulemisen järjestäminen ja päätöksenteon valmistelu vaativat jonkin verran kunnan resursseja. Kunnan työmäärä on kuitenkin selvästi pienempi kuin niissä tapauksissa, joissa kunta vastaa kaavoituksesta kokonaan. Kunnalla olisi oikeus periä osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämiseen liittyvät kustannukset kiinteistönomistajalta. Kunta voinee muutenkin periä sille aiheutuvia kustannuksia kattavan maksun. Maksun tulisi kuitenkin olla selvästi alempi kuin sellainen kaavoitusmaksu, joka perustuu siihen, että kunta laatii kaavan maanomistajan pyynnöstä.

Ehdotuksen mukaan kiinteistönomistaja päättää vasta kaavaehdotuksesta saamansa palautteen jälkeen, millaista kaavaa hän esittää hyväksyttäväksi. Eli kaavaehdotuksen jälkeen kiinteistönomistaja voi tarkentaa kaavaselostusta ja tehdä lain sallimissa rajoissa muutoksia ehdotukseen (taikka laatia uuden kaavaehdotuksen ja pyytää laittamaan sen uudelleen nähtäville). Yksi vaihtoehto olisi, että kiinteistönomistaja toimittaa kaavaehdotuksen kunnalle ja tästä eteenpäin asia siirtyy kunnan käsiteltäväksi (kunta laittaa nähtäville ja käsittelee). Tässä vaihtoehdossa ei siis olisi erikseen kaavaehdotusta ja kiinteistönomistajan kaavaesitystä kunnalle, vaan nämä olisivat sama asia. Tämä olisi kuitenkin hiukan ongelmallinen malli mm. siksi, että normaalisti kaavaselostus voidaan viimeistellä vasta kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen.

Ehdotuksessa ei ole tällä hetkellä säännöksiä kunnan osallistumisesta kiinteistönomistajan kaavoitukseen. Kaavan vireilletulosta päättäessään päätös perustellaan, jolloin kunta ottaa asiaan jollain tasolla kantaa. Kunta voi antaa myös kaavaluonnoksesta tai kaavaehdotuksesta lausunnon, jolloin kiinteistönomistaja voisi ottaa lausunnon huomioon ennen lopullisen esityksen viemistä päätettäväksi. Halutessa tämän mahdollisuuden voisi lisätä lakiin tai asetukseen. Norjan mallin mukaisesti kiinteistönomistajan kaavoitukseen voisi liittyä myös pakollinen alkuneuvottelu. Toisaalta pitkälti vastaavaan lopputulokseen voitaneen päästä vapaamuotoisella neuvonnalla ja keskusteluilla.