

Miksi kannattaa vaikuttaa?

Kaavoitus on keskeinen yhteiskunnan keino ohjata kaupan palvelurakennetta ja suuryksiköiden sijaintia. Kaavojen avulla päätetään pitkälti, mistä kuluttajat hankkivat tarvitsemansa tavarat. Vaikka kaavoitus prosessina onkin byrokraattista ja tuntuu olevan kaukana kuluttajan arjesta, sen vaikutukset tuntuvat arkielämässä. Joka kerta kaupassa käydessään kuluttaja on tekemisissä kaavoitusten vaikutusten kanssa: missä kauppa sijaitsee, miten sinne liikutaan (omalla autolla, pyöräillen, kävellen, joukkoliikenteellä) ja miten kauan aikaa kauppamatkoihin kuluu.

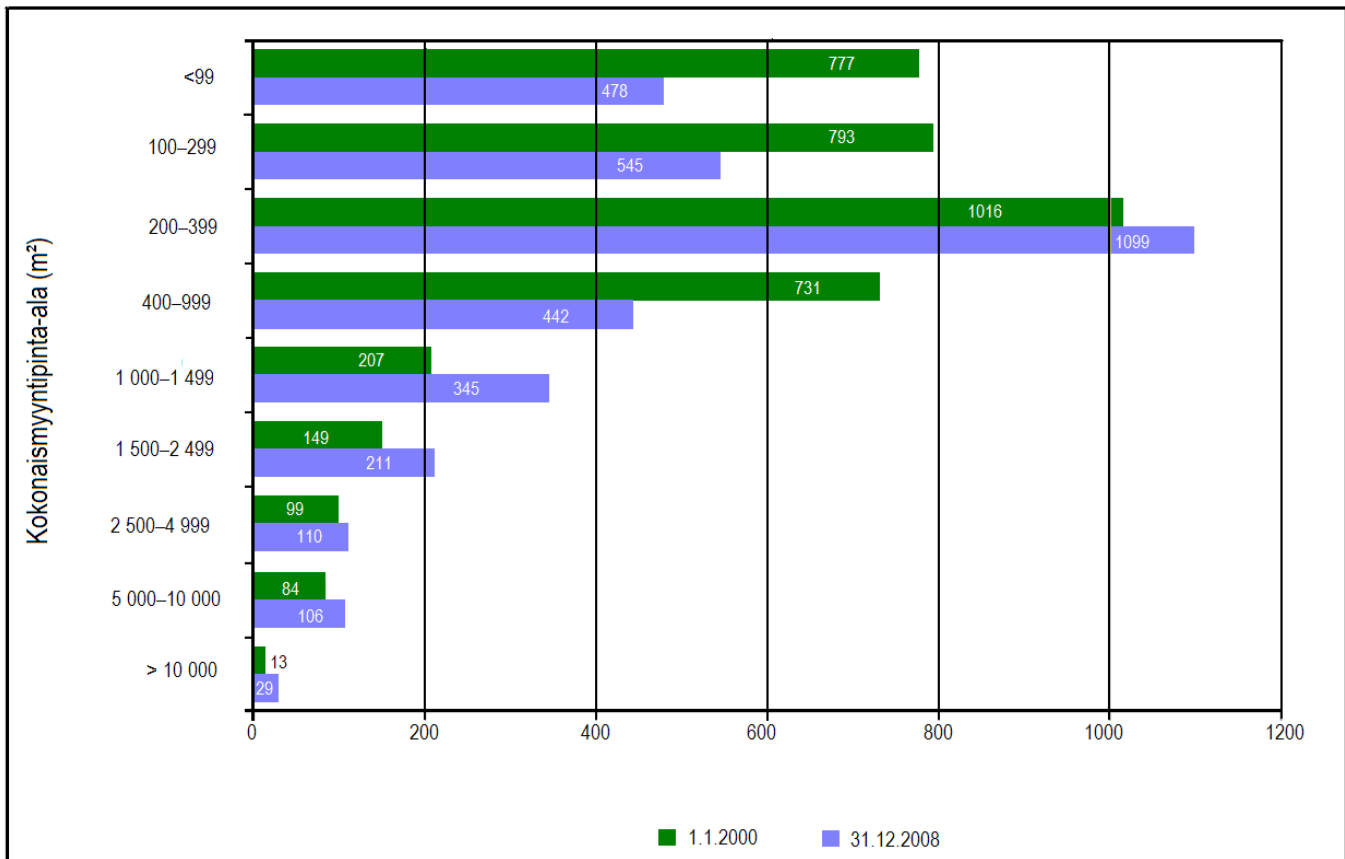
Kaavoitukseen pyrkivät kunnissa ja maakunnissa vaikuttamaan ja tuomaan oman näkökantansa esille monet tahot. Kauppa tuo esiin oman näkökulmansa, rakennusliikkeet oman ja koko paikallinen elinkeinoelämä pyrkii korostamaan elinkeinotoiminnan turvaamista ja oman alueen (tai ainakin sen elinkeinoelämän) taloudellista hyvinvointia. Ympäristöjärjestöt tuovat voimakkaasti esiin luonnon hyvinvoinnin ja kulttuuriarvoillekin löytyy puolustajansa. Kaupunginosa- ja kyläyhdistykset pitävät oman alueensa puolta. Kuluttajien näkökulmaa ei nimenomaisesti kuitenkaan juuri kukaan tuo esille. Sen esiintuominen on paikallisten kuluttajayhdistysten tehtävä.

Kaavoituksella on vaikutusta kuluttajaan

Kaavoitus on keskeinen yhteiskunnan keino ohjata kaupan palvelurakennetta ja suuryksiköiden sijaintia. Kaavojen avulla päätetään pitkälti, mistä kuluttajat hankkivat tarvitsemansa tavarat. Selvitysten mukaan Suomessa myymälärakenne on muihin pohjoismaihin verrattuna suuryksikkövaltainen. Kaupan suuryksikköjen määrä on lisääntymässä ja niiden koko kasvamassa. Ympäristöministeriön tuoreen selvityksen mukaan tämän vuoden kesällä oli suunnitteilla lähes 200 suuryksikköä tai suuryksikön laajennusta. Uutta liiketilaa olisi tulossa 5 240 000 kerrosneliometriä, mikä vastaa kolmannesta vähittäiskaupan nykyisestä liiketilasta. Vuonna 1998 suurimman suunnitteilla olleen hankkeen pinta-ala oli 60 000 kerrosneliometriä, tällä hetkellä suurimman suunnitteilla olevan hankkeen pinta-ala on 300 000 kerrosneliometriä. Neljä viidennestä hankkeista on maakuntakaavan mukaisia. Maakuntakaavan kanssa ristiriidassa olevista hankkeista erityisen suuri osa on kuitenkin suuria hankkeita.

Palvelujen saavutettavuus

Päivittäistavarakauppojen lukumäärän vähentyminen on jatkunut 2000-luvun aikana. Vuoden 2008 lopussa Suomessa oli 3 365 päivittäistavarakauppaa, mikä oli noin 500 vähemmän kuin vuosikymmenen alussa. Samaan aikaan kauppojen kokonaispinta-ala on kasvanut 22 prosenttia. Kasvu johtuu suurten (yli 1 000 m²) myymälöiden pinta-alan kasvusta.

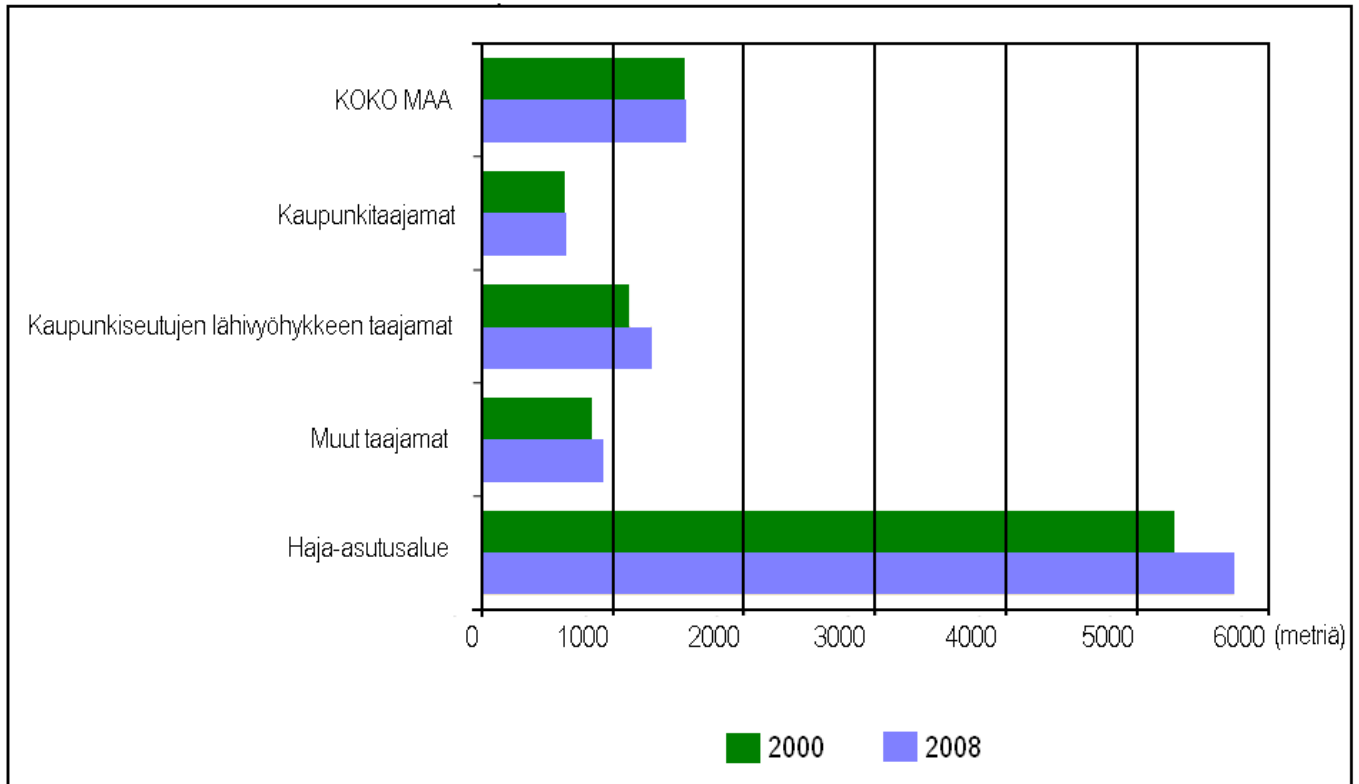


Päivittäistavarakauppojen lukumäärän kehitys kokoluokittain 2000–2008

Suurimmilla kaupunkiseuduilla kauppojen saavutettavuus on melko hyvä eikä siinä ole tapahtunut muutoksia 2000-luvun aikana. Kauppojen saavutettavuudessa on suuria eroja eri kaupunkiseutujen välillä. Lyhin keskimääräinen etäisyys kauppaan oli vuonna 2008 hieman yli 500 metriä (Helsingin, Kuopion ja Savonlinnan seudut), pisin etäisyys oli yli 900 metriä (Seinäjoen ja Kemi-Tornion ja Salon seudut). Alueen asukastiheydellä on merkitystä kauppamatkojen pituuteen: tiiviin kaupunkirakenteen Kuopiossa keskimääräinen etäisyys oli 520 m ja suunnilleen saman kokoisessa pientalovaltaisessa ja laajalle levinneessä

Porissa etäisyys oli yli 800 metriä. Kaupunkiseutujen ulkopuolella kaupan saavutettavuuden heikentyminen on jatkunut.

Kauppamatkan pituus vaihtelee erilaisten asuinalueiden välillä. Lyhimmät kauppamatkat ovat tiiviisti rakennetuilla kerrostaloalueilla ja pisimmät väljästi rakennetuilla omakotialueilla. Harvaan asutuille pientaloalueille ei kauppaa aina edes kannata rakentaa.

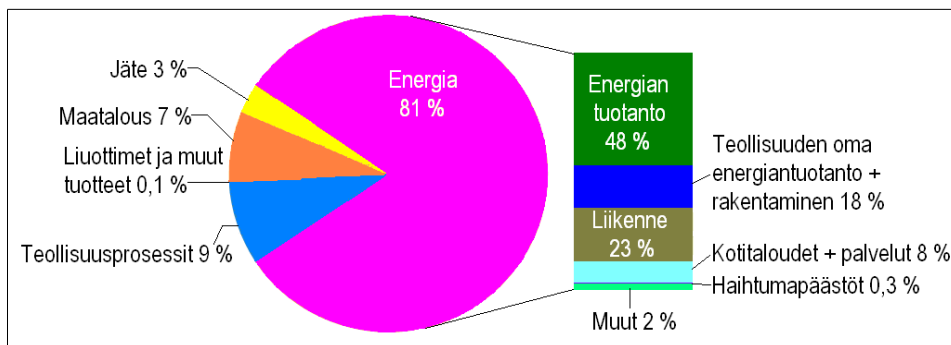


Keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan vuosina 2000 ja 2008

Pitkä etäisyys kauppaan on ongelma erityisesti autottomille kotitalouksille. Autottomien kotitalouksien lukumäärä on pysynyt suunnilleen samana koko 2000-luvun ajan, vaikka autoistumisaste on kokonaisuudessaan kasvanut. Vuonna 2007 autoa ei ollut 22 prosentilla kotitalouksista. Myös väestön ikääntyminen lisää lähipalvelujen tarvetta. Hyvillä lähipalveluilla voidaan vähentää ja lykätä ikääntyneiden avuntarvetta.

Kaupan sijainti ja kasvihuonepäästöt

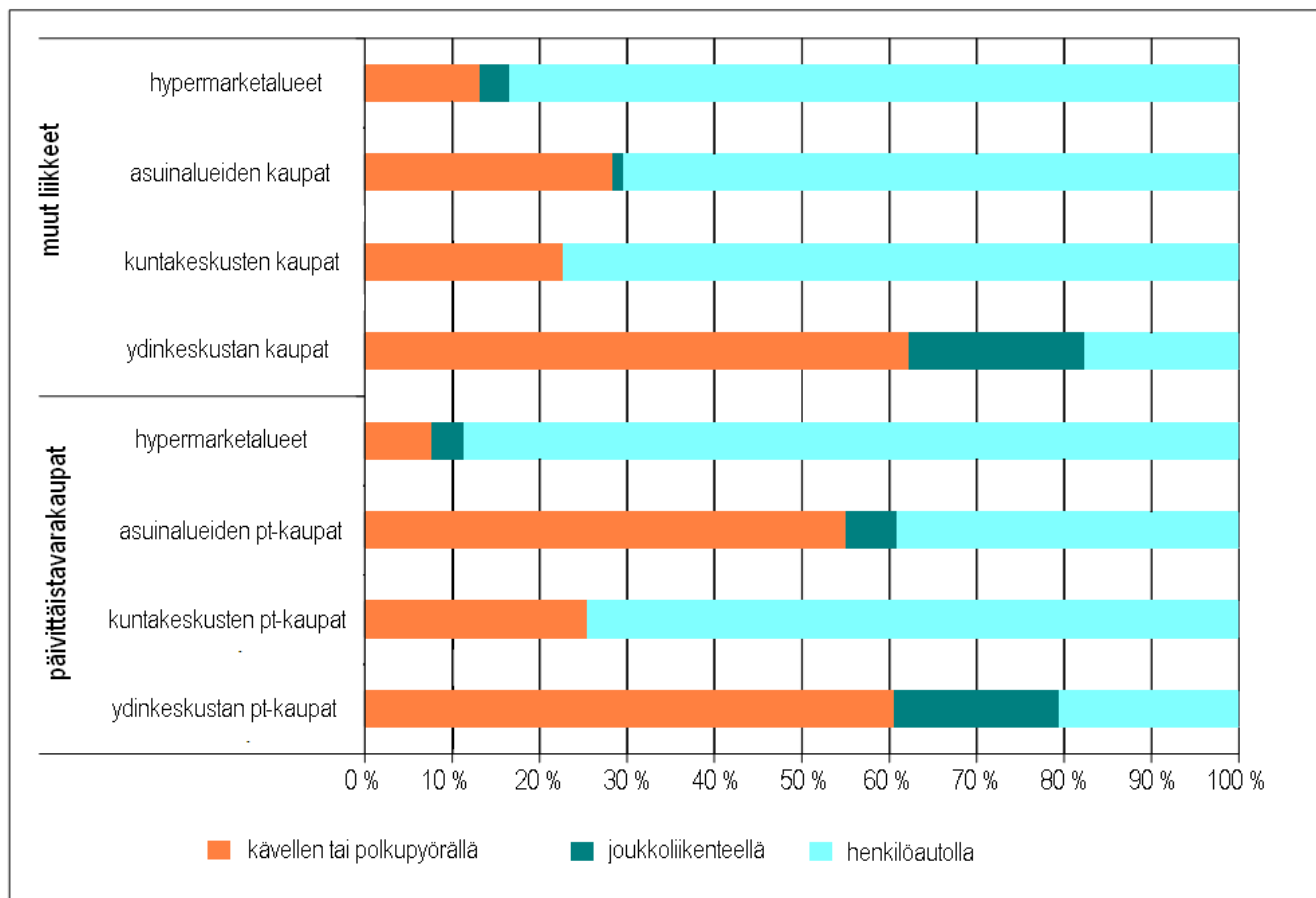
Liikenteen osuus Suomen kasvihuonepäästöistä on 20 prosenttia, puolet liikenteen päästöistä syntyy henkilöautoilusta. Liikenteen päästöt kasvoivat vuosien 1997 ja 2007 välisenä aikana 15 prosenttia. Ostos- ja asiointimatkojen osuus liikenteen kilometreistä on viidennes eli ostos- ja asiointimatkat aiheuttavat noin



neljä prosenttia Suomen kasvihuonepäästöistä. Kaksi kolmannesta ostosmatkoista tehdään päivittäistavarakauppoihin. Kansallisen ilmastostrategian mukaan liikenteen hiilidioksidipäästöjä on tarkoitus vähentää vuoteen 2020 mennessä 16 prosenttia vuoden 2005 tasosta.

Suomen kasvihuonepäästöjen lähteet 2007

Selvitysten mukaan myymälän sijainti vaikuttaa asiakkaiden kulkutapaan. Esimerkiksi Tampereen seudulla vuosina 2004–2005 hypermarketalueilla asioivista 85–90 prosenttia käytti henkilöautoa. Keskustassa asioivista 60 prosenttia kulki joko jalan tai polkupyörällä, joukkoliikennettä tai omaa autoa käytti kumpaakin alle 20 prosenttia. Asuinalueiden päivittäistavarakaupoissa asioivista 55 prosenttia kulki kävellen tai pyöräili ja alle 40 prosenttia käytti henkilöautoa.



Asiointimatkojen kulkumuotojakauma Tampereen seudulla 2004–2005

Kauppojen koon kasvaessa niiden sijainnin merkitys kasvaa

Kauppojen yksikkökoon kasvu lisää kaupan vaikutuksia yhdyskuntiin ja liikenteeseen. Tämän vuoksi kaupan sijainnin vaikutukset ovat entistä laajemmat. Kaupan suuryksikön sijainnilla suhteessa väestöön on vaikutusta liikenteen määrään. Harvaan asutuille alueille sijoitetut kaupan suuryksiköt aiheuttavat enemmän henkilöautoliikennettä kuin kaupunkien keskustoihin sijoitetut.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan 45 prosenttia suunnitelluista kauppakeskuksista on tarkoitettu sijoittamaan keskusta-alueiden ulkopuolelle ja ne pyrkivät keräämään asiakkaita koko seudulta tai jopa koko maakunnasta. Suuryksiköt sijoitetaan sinne, missä maa on halpaa – kustannukset maksaa yhteiskunta ja kuluttaja. Suuri osa tavarankuljetuksesta siirtyy omaa autoa käyttämään joutuville kuluttajille ja tuotteiden välivarastointikin kuluttajien kotona on kaupalle edullista. Kestävän kulutuksen ja palvelujen saavutettavuuden kannalta tärkeää on kauppakeskusten ja muiden kaupan suuryksiköiden sijainti. Ne pitäisi sijoittaa siten, että ne eivät hajota yhdyskuntarakennetta, eivät synnytä turhaa henkilöautoliikennettä ja ovat kaikkien kuluttajien saavutettavissa.

Maankäytön suunnittelu

Maankäytön suunnittelua ohjataan maankäyttö- ja rakennuslailla. Siinä on keskeiset säännökset niin maankäytön suunnittelusta, rakentamisesta kuin käytöstä. Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä sekä kilpailua. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

Maankäytön suunnittelun tavoitteena on luoda edellytyksiä rakentamiselle ja muulle maankäytölle. Kaavoituksella ja muulla maankäytön suunnittelulla ei milloinkaan tehdä päätöksiä rakentamisesta, sillä annetaan vain mahdollisuus rakentamiseen. Kaavoituksella ei siis saada esimerkiksi kauppaa alueelle, vaan edellytyksenä on halukkaan rakentajan löytäminen. Kaavoituksella pystytään toisaalta estämään tarvittaessa erilaiset rakennushankkeet.

Maankäytön suunnittelujärjestelmä

Alueiden käyttöä ja rakentamista ohjataan maankäytön suunnittelulla. Maankäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat:

1. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
2. Maakuntakaava
3. Yleiskaava
4. Asemakaava
 - o Pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle laadittavaa asemakaavaa kutsutaan ranta-asemakaavaksi.
5. Rakennuslupa

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

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet valmistelee ympäristöministeriö ja hyväksyy valtioneuvosto. Maakunnan liitto laatii ja hyväksyy maakuntakaavan. Kunnat laativat ja hyväksyvät yleis- ja asemakaavat. Kunnat voivat myös laatia yhteisen yleiskaavan. Maakuntakaavan ja kuntien yhteisen oikeusvaikutteisen yleiskaavan vahvistaa ympäristöministeriö.

Ympäristöhallinto kehittää ja ohjaa maakunta-, yleis- ja asemakaavoitusta. Kaavoituksen ohjauksella pyritään tukemaan sitä, että kaavoituksessa toteutetaan lainsäädännössä määriteltyjä tavoitteita ja sisältövaatimuksia. Kaavoituksen ohjausvälineiden kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa kuntien kaavoitusta ja neuvoa maankäytön suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on:

- varmistaa, että valtakunnallisesti merkittävät seikat otetaan maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa
- auttaa saavuttamaan maankäyttö- ja rakennuslain ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet
- toimia kaavoituksen ennakko-ohjauksen välineenä valtakunnallisesti merkittävässä alueidenkäytön kysymyksissä sekä edistää ennakko-ohjauksen johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä
- edistää kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa sekä
- luoda alueidenkäyttöllisiä edellytyksiä valtakunnallisten hankkeiden toteuttamiselle.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan tavoitteet on otettava huomioon ja niiden toteuttamista on edistettävä maakunnan suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet käsittelevät seuraavia kokonaisuuksia:

1. toimiva aluerakenne
2. eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
3. kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
4. toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto
5. Helsingin seudun erityiskysymykset
6. luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat kaukana kuluttajan arkielämästä. Ne eivät vaikuta suoraan kuluttajan asemaan. Epäsuora vaikutus on suurempi, sillä ne ohjaavat kaavoitusta.

Maakuntakaava

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava sekä alueellinen kehittämisohjelma. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet ja sovitetaan ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Se ohjaa kuntien kaavoitusta ja viranomaisten muuta alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Siinä esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavassa ratkaistaan valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön kysymykset. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain, jotakin tiettyä aihekokonaisuutta (esimerkiksi kaupan palvelurakennetta) käsittelevänä kaavana.

Maakuntakaava 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 laatii vastaa maakunnan liitto ja sen hyväksyy liiton liittovaltuusto. Kaava vahvistetaan ympäristöministeriössä, minkä jälkeen se saa lainvoiman.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Myös luonnonsuojeluohjelmat ja -päätökset sekä luonnonsuojelulain mukaiset maisema-alueet täytyy ottaa huomioon 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 kestäväan käyttöön
- maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin
- maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä
- virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

Kaavaa laadittaessa on myös pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa.

Yleiskaava

Rakentamattoman alueen kaavoitus aloitetaan usein yleiskaavalla. Yleiskaava on asukkaiden kannalta kiinnostavimpien asioiden kohdalla usein tärkein kaava, sillä sitä laadittaessa tehdään tärkeimmät maankäyttöä koskevat päätökset. Alemman tason kaavat ja muut suunnitelmat ovat usein pelkkää yleiskaavan täytäntöönpanoa ja yksityiskohdista päättämistä.

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

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

Yleiskaavan laatimisesta vastaa kunta. Kaavan hyväksytään kaupungin- tai kunnanvaltuustossa. Jos kunnat ovat laatineet yhteisen yleiskaavan, se hyväksytään kuntien yhteisessä toimitelmässä ja vahvistetaan ympäristöministeriössä.

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.

Yleiskaavan tulee noudattaa maakuntakaavaa siltä osin kuin maakuntakaava on laadittu. Maakuntakaavan muuttuessa yleiskaavaa ei tarvitse muuttaa, mutta jos yleiskaavaa muutetaan, sen on oltava maakuntakaavan mukainen.

Asemakaava

Asemakaava laaditaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Sen tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä. Sitä laadittaessa tulee ottaa huomioon paikalliset olosuhteet, kaupunki- ja maisemakuva, hyvä rakentamistapa, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistäminen sekä kaavan muut ohjausvoimat. Asemakaavassa määritellään yksityiskohtaisesti alueen tuleva käyttö: mitä säilytetään, mitä, mihin ja millä tavoin saa rakentaa. Kaavassa osoitetaan esimerkiksi rakennusten sijainti, koko ja käyttötarkoitus. Asemakaava voi koskea kokonaista asunto-, teollisuus- tai liikealuetta asuin-, työ- ja virkistysalueineen taikka joskus vain jopa yhtä tonttia.

Asemakaavan tulee noudattaa yleiskaavaa. Yleiskaavan muuttuessa asemakaavaa ei tarvitse muuttaa, mutta jos asemakaavaa muutetaan, sen on noudatettava muuttunutta yleiskaavaa. Asemakaavan hyväksyy

kunnanvaltuusto. Muiden kuin merkittävien kaavojen osalta kunta voi siirtää päätösvaltaa joko kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Asemakaava esitetään kartalla. Lisäksi siihen kuuluvat kaavamerkinnot ja -määräykset. Asemakaavaan liittyy selostus, jossa kerrotaan kaavan laatimisesta, perusteista ja keskeisistä ominaisuuksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädetään, että 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.

Asemakaavalla ei saa aiheuttaa elinympäristön laadunmerkityksellistä heikkenemistä, jos se ei ole perusteltua ottaen huomioon asemakaavan tarkoitus. Asemakaavassa on myös otettava huomioon maanomistajan tai muun oikeudenhaltijan etu. Laadittaessa asemakaava alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on otettava soveltuvin osin huomioon myös yleiskaavan sisältövaatimukset.

Asemakaava vanhentuu, jos sitä ei aleta toteuttaa. Jos asemakaava on ollut voimassa 13 vuotta ja se on edelleen suurelta osin toteuttamatta, sen perusteella ei enää voi myöntää rakennuslupia.

Rakennuslupa

Melkein kaikkeen rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa tai muu viranomaisen hyväksyntä. Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen tai laajentamiseen sekä myös käyttötarkoituksen olennaiseen muutokseen. Rakennusluvassa edellytyksenä on kaava-alueella, että rakennus on kaavan mukainen. Rakennusluvassa voidaan myöntää asemakaavasta vähäinen poikkeus. Rakennusluvassa myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Eräissä vähäisissä rakennushankkeissa riittää toimenpidelupa tai ilmoituksen tekeminen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva sääntely

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on katsottu tarpeelliseksi ottaa mukaan vähittäiskauppojen suuryksiköitä koskevaa sääntelyä. Sääntelyn tarkoituksena on luoda edellytykset kaupallisten palvelujen sijoittumiselle keskusta- ja asuinalueille sekä edistää olemassa olevien palvelujen toimintaedellytyksiä. Tavoitteena on erityisesti kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn käyttömahdollisuuksien lisääminen asiointiliikenteessä.

Vähittäiskauppaa koskevia ratkaisuja tehdään maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa. Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia myymälöitä (esimerkiksi kauppakeskukset, hypermarketit, suuret supermarketit ja tavaratalot).

Merkitykseltään seudulliset vähittäiskaupan suuryksiköt osoitetaan maakuntakaavoissa eikä niitä saa sijoittaa keskusta-alueiden ulkopuolelle, jollei aluetta ei maakuntakaavassa ei ole osoitettu tähän tarkoitukseen. Yleis- ja asemakaavoissa osoitetaan vaikutuksiltaan paikalliset suuryksiköt.

Kaavoitukseen vaikuttaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavat on valmisteltava vuorovaikutuksessa niiden kanssa, joiden toimintaan tai etuihin ne saattavat vaikuttaa. Laissa säädetään kaavoituksesta tiedottamisesta, osallistumisesta ja viranomaisten yhteistyöstä.

Jotta niillä, joita asia koskee olisi mahdollisuus osallistua kaavoittamiseen, kaavoittajalla on velvollisuus tiedottaa kaavoituksen käynnistymisestä ja etenemisestä. Osallistumisen avulla kaavoittaja saa tietoa asukkaiden ja muiden ympäristön käyttäjien tarpeista ja arvostuksista. Lisäksi alueen asukkaiden ja yhteisöjen paikallistuntemus täydentää asiantuntijatietoa. Asukkailla on myös arkikokemusta, joka voi antaa suunnittelijalle uusia näkökulmia.

Alueen asukkaille osallistuminen antaa mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristönsä suunnitteluun. Paitsi kaavoittajalle, osallistuminen antaa myös tietoa kaavoista lopullisesti päättävillä poliittisilla päätöksentekijöille. Hyvin toteutettu osallistuminen saa ihmiset pitämään kaavaa hyväksyttävänä silloinkin, kun lopputulos ei ole heidän toiveidensa mukainen. Tärkeää on, että kaikki osapuolet kokevat, että heidän mielipiteensä on otettu vakavasti ja että ne on otettu huomioon päätöstä tehtäessä.

Osalliset

Kaavoituksessa osallisten piiri on laaja. Heitä ovat periaatteessa kaikki, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa (esimerkiksi kaava-alueen maanomistajat, asukkaat ja muut ympäristön käyttäjät). Viranomaiset ja yhteisöt ovat osallisia, kun kaavoitus koskee niiden toimialaa. Eli myös kansalaisjärjestö voi olla osallisen asemassa, ratkaisevaa on kuuluuko kaavoitukseen osallistuminen sen toimialaan. Jos kaava vaikuttaa yli kuntarajojen, myös toisen kunnan jäsen voi olla osallinen. Osallisella on oikeus osallistua kaavan valmisteluun ja sen vaikutusten arviointiin.

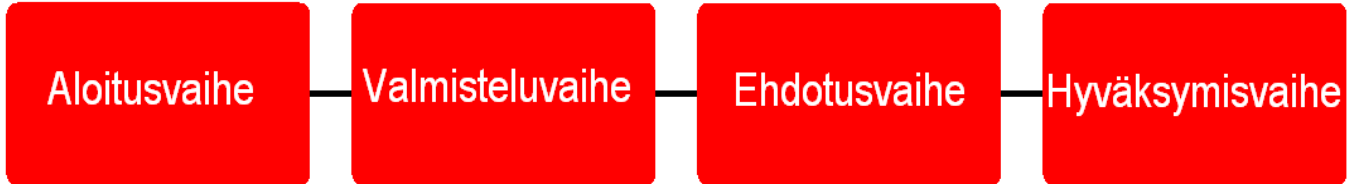
Osalliset mainitaan kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Osalliseksi voi ilmoittautua myös kaavahankkeen kuluessa ottamalla yhteyttä kaavoittajaan.

Kaavoitusprosessin eteneminen

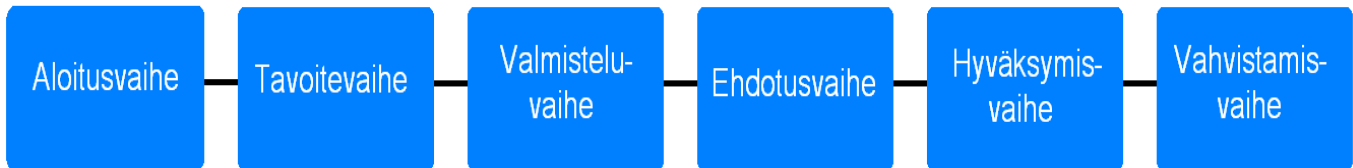
Kaavoitus on monivaiheinen ja pitkäkestoinen prosessi kaavan vireille tulosta kaavan hyväksymiseen. Kaavojen luonteella ja merkittävyydellä on vaikutusta kaavaprosessiin. Merkittävässä kaavoissa, esimerkiksi laajoja alueita koskevissa yleiskaavoissa prosessi on laajempi ja osallistumismahdollisuuksia enemmän kuin vaikkapa vain yhtä tonttia koskevissa asemakaavoissa.

Aloitteen kaavan laatimiseksi tekee usein kaavoittaja (kunta tai maakunnan liitto), mutta aloitteen voi tehdä myös maanomistaja, kuntalainen tai yritys. Jos kaava päätetään laatia, se etenee seuraavalla tavalla:

Asema- ja yleiskaavan etenemisvaiheet kunnissa



Maakuntakaavan etenemisvaiheet



1) Aloitusvaihe

Kaavan laatiminen aloitetaan suunnittelutyön ohjelmoinnilla, jossa rajataan suunniteltava alue, määritellään selvitystarpeet, vaikutusarviointien laajuus ja kaavan alustavat tavoitteet. Kaavahankkeen alkuvaiheessa hankkeen etenemisestä tehdään myös osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa kuvataan kaavatyön tavoitteet ja lähtökohdat, miten kaavan valmistelu ja päätöksenteko etenee, miten valmisteluun voi osallistua ja miten kaavan vaikutuksia arvioidaan. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa määritellään myös miten kaavatyön edistymisestä tiedotetaan.

Kaavoituksen käynnistymisestä tiedotetaan seuraavast: kaavoituskatsauksessa, kunnan tai maakunnan liiton verkkosivuilla, kirjeitse osallisille sekä tarvittaessa myös sanoma- tai vastaavissa lehdissä. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisvaihe on ensimmäinen vaihe kaavoitustyössä, johon voi vaikuttaa. Suunnittelun tavoitteista, osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista voi kertoa mielipiteensä. Osassa kunnista merkittävistä hankkeista järjestetään yleisötilaisuus jo tässä vaiheessa.

Tavoitevaihe

Maakuntakaavoituksessa on aloitus- ja valmisteluvaiheen välissä tavoitevaihe. Tässä vaiheessa määritellään kaavan laatimisen tavoitteet maakunnan omien kehittämistarpeiden, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden antamien lähtökohtien sekä osallisten kanssa käytyjen keskustelujen ja lausuntojen perusteella. Tavoitteet voivat myöhemmissä vaiheissa edelleen tarkentua ja tarpeen mukaan myös muuttua.

2) Valmisteluvaihe

Valmisteluvaiheessa kaava valmistellaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti. Kaavaluonnoksessa ja muussa kaava-aineistossa kuvataan alustavasti suunnittelualan eri osien käyttötarkoitukset ja esimerkiksi rakentamisen määrä ja sijoittaminen. Valmisteluvaihe on osallistumisen kannalta keskeinen. Tässä vaiheessa tehdään tärkeimmät kaavan sisältöä koskevat ratkaisut: tarkennetaan tavoitteita, laaditaan tai täydennetään selvityksiä, suunnitellaan kaavaratkaisun periaatteet ja vaihtoehdot sekä selvitetään niiden vaikutuksia. Kaavaluonnos valmistellaan valitun vaihtoehdon pohjalta.

Valmisteluvaiheessa järjestetään usein kaavahanketta koskevia yleisötilaisuuksia, joissa kaavahanketta esitellään ja halukkaille annetaan tilaisuus kertoa mielipiteensä suunnitelmasta. Kaavaluonnoksesta tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa ilmoitetulla tavalla, esimerkiksi kunnan verkkosivuilla, kirjeitse osallisille sekä tarvittaessa sanoma- tai vastaavissa lehdissä. Samoin kaavaluonnos on usein esillä esimerkiksi paikallisessa kirjastossa.

Valmisteluvaihe onkin se vaihe, johon kaavaan vaikuttamisessa kannattaa panostaa. Kaavoittaja hakee itse aktiivisesti palautetta ja uusia ideoita tässä vaiheessa järjestämällä erilaisia yleisötilaisuuksia. Tässä vaiheessa myös muu epämuodollinen vaikuttaminen (kuten suorat yhteydenotot kaavoituksesta vastaaviin virkamiehiin) toimivat. Kaavoitusprosessin seuraavissa vaiheissa vaikuttaminen on huomattavasti muodollisempaa.

3) Ehdotusvaihe

Kaavaluonnoksen pohjalta laaditaan kaavaehdotus. Kaavaehdotusta laadittaessa otetaan valmisteluvaiheessa saatu palaute ja mahdolliset lisäselvitykset mahdollisuuksien mukaan huomioon. Ehdotus on kaavoittajan viimeistelty näkemys alueesta päätöksentekoa varten. Vaihe päättyy kaavaehdotuksen nähtävillä asettamiseen eli siihen, että kaavasta tiedotetaan julkisesti. Kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtävillä päättää kunnan tai maakunnan liiton toimielin. Ehdotus sisältää kaavakartan kaavamerkintöineen ja -määräyksineen sekä kaavaselostuksen.

Kaavaehdotuksesta tiedotetaan kunnan tai kuntien ilmoituslehdissä sekä kuntien virallisilla ilmoitustauluilla. Tieto löytyy myös kuntien ja maakuntien liittojen verkkosivuilta.

Kaavan osalliset ja kunnan tai maakuntakaavoituksessa kaikkien maakunnan kuntien jäsenet voivat tehdä kaavasta muistutuksen nähtävillä olon aikana eli esittää kaavasta mielipiteensä. Muistutuksen tekemiselle on aikaa 30 vuorokautta kaavaehdotuksen tulosta nähtävillä, merkitykseltään vähäisissä asemakaavoissa muistutusaika on 14 vuorokautta. Kaavaehdotuksesta pyydetään viranomaisilta ja yhteisöiltä tarpeelliset lausunnot. Muistutuksista ja lausunnoista tehdään yhteenveto ja kaavan laatija esittää, onko kaavaehdotusta tarpeen muuttaa niitten takia. Muistutuksen tehneillä on pyydetessä oikeus saada kaavoittajalta perustellun vastauksen muistutukseensa. Jos muistutukset ja lausunnot johtavat merkittäviin muutoksiin, kaavaehdotus asetetaan uudelleen nähtävillä.

4) Hyväksymisvaihe

Kunnanvaltuusto hyväksyy yleis- ja asemakaavan. Muun kuin vaikutukseltaan merkittävän asemakaavan hyväksyminen voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle kunnan johtosäännössä. Kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksytään kuntien yhteisessä toimielimessä ja vahvistetaan ympäristöministeriössä. Maakuntakaava hyväksytään maakuntavaltuustossa ja saatetaan ympäristöministeriöön vahvistettavaksi. Kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ilmoitetaan niille kunnan jäsenille ja muistutuksen tekijöille, jotka ovat sitä pyytäneet. Kaavan hyväksymispäätös saatetaan yleisesti tiedoksi kuntien ilmoituslehdissä, kuntien virallisilla ilmoitustauluilla sekä kuntien ja maakuntien liittojen verkkosivuilla.

Vahvistamisvaihe

Maakuntakaava vahvistetaan hyväksymisen jälkeen ympäristöministeriössä, jossa arvioidaan kaavan lainmukaisuus ja vahvistetaan kaavan kokonaan tai jätetään se vahvistamatta osittain tai kokonaan. Tässä vaiheessa kaavaan voidaan vielä tehdä ministeriössä oikaisunluonteisia korjauksia sekä vähäisiä muutoksia liiton suostumuksella.

Kaavasta valittaminen

Yleiskaavan tai asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen

haetaan muutosta valittamalla ympäristöministeriöön. Valitus käsitellään kaavan vahvistamisen yhteydessä. Ympäristöministeriön kaavan vahvistamista koskevasta päätöksestä haetaan muutosta valittamalla siitä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusoikeus on sillä, jolla kaavapäätös koskee tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kaavapäätös vaikuttaa välittömästi; kunnan jäsenellä sekä rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan.

Kaavavalitus voi koskea vain kaavan sisällön tai kaavoitusmenettelyn lainmukaisuutta. Kaavan tarkoituksenmukaisuudesta ei ole oikeutta valittaa.