

Sanna Anttila

Kyläyleiskaavoitus käytännössä – case Eräjärvi

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (AMK)

Maanmittaustekniikka

Insinöörityö

30.11.2017

Tekijä Otsikko	Sanna Anttila Kyläyleiskaavoitus käytännössä – case Eräjärvi
Sivumäärä Aika	185 sivua + 4 liitettä 30.11.2017
Tutkinto	insinööri (AMK)
Tutkinto-ohjelma	maanmittaustekniikka
Ohjaaja	lehtori Reijo Aalto
<p>Tässä opinnäytetyössä perehdyttiin yleiskaavoitukseen kyläyleiskaavoituksen näkökulmasta voimassa olevan lainsäädännön sekä saatavilla olevien oppaiden pohjalta. Maankäyttö- ja rakennuslaki on myös muuttunut tänä vuonna kyläyleiskaavoitusta ohjaavan lainsäädännön osalta. Tältä osin pohdittiin, mitä muutoksia muuttunut lainsäädäntö tuo kyläyleiskaavoitukseen käytännössä.</p> <p>Kylän rakenteesta ja sijainnista riippuu, mikä on sopiva maankäytön ohjauskeino kylällä. Opinnäytetyössä pohdittiin, milloin on tarkoituksenmukaista käyttää kyläyleiskaavaa kylien maakäytön ohjaajana vai tarvitaanko kylälle kenties asemakaava. Joillain kylillä myös rakentaminen ilman kaavaa suunnittelutarveratkaisuihin perustuen voi olla järkevin vaihtoehto.</p> <p>Opinnäytetyössä perehdyttiin myös kyläyleiskaavoitukseen käytännössä Pirkanmaalaisen Eräjärven kylän osalta. Eräjärven kyläyleiskaava on tällä hetkellä valmisteilla toista kertaa kaavaehdotukseksi osana laajaa Oriveden rantaosayleiskaavaa. Työssä kerrattiin Eräjärven kylän kaavoitusprosessia ja pohdittiin, mitä Eräjärven kyläyleiskaavan laatinen omana kokonaisuutenaan olisi tarkoittanut Eräjärven kyläyleiskaavoituksen kannalta, ja miten kyläyleiskaava olisi muuttunut, jos Eräjärvelle olisi tehty kyläyleiskaava uudistuneen lainsäädännön mukaisesti.</p> <p>Uudistunut lainsäädäntö laajentaa kyläyleiskaavan käyttöä rakentamista ohjaavan kaavana. Etenkin ranta-alueella sijaitsevien kylien osalta lainsäädännön muutoksella on huomattava merkitys, sillä myös kylien ranta-alueet voidaan jatkossa suunnitella kyläyleiskaavalla. Tältä osin uuden lainsäädännön mahdollistama yhtenäinen kaava-alue helpottaisi kylän suunnittelu myös Eräjärvellä. Muita osin kyläyleiskaavoituksen lainsäädännöllisellä muutoksella ei ole Eräjärven kaavoitukseen merkittävää vaikutusta.</p> <p>Eräjärven kyläyleiskaavoituksen kaavaprosessi olisi helpottunut ja todennäköisesti myös nopeutunut huomattavasti, jos kyläyleiskaava olisi tehty omana kokonaisuutenaan irrallaan rantayleiskaavasta.</p> <p>Kylät ovat erilaisia, eikä yhtä ainoaa tapaa suunnitella kylien maakäyttöä ole. Tämä opinnäytetyö antaa perustiedot kylien maankäytön suunnitteluun etenkin kyläyleiskaavoituksen osalta (MRL 44 §).</p>	
Avainsanat	Eräjärvi, kyläyleiskaavoitus, yleiskaavoitus

Author Title	Sanna Anttila Village master planning in practice – case Eräjärvi
Number of Pages Date	185 pages + 4 appendices 30 November 2017
Degree	Bachelor of Engineering
Degree Programme	Land Surveying
Instructors	Reijo Aalto, Senior Lecturer
<p>The aim of this bachelor's thesis was to study the effects that the recent change in the National Land Use and Building Act will have on village master planning. The final year project focused on laws and directions governing the master planning of villages.</p> <p>The final year project studied the village master planning in practice in Eräjärvi village in the province Pirkanmaa in Finland. The village master plan was a part of a larger comprehensive shore plan, a plan in the final stages of being accepted. The thesis studied the land use planning process in Eräjärvi village and the influences of the changed National Land Use and Building Act had the village master plan been made according to changed law.</p> <p>As a lakeside village, Eräjärvi could benefit of the new law that increases the rights of lakeside planning of villages. The thesis showed that the master plan process of the Eräjärvi village would have been easier and probably faster, too, if the village master plan had been created on its own without the comprehensive shore plan.</p> <p>This bachelor's thesis gives the main details of village master planning according to the changed National Land Use and Building Act helping land use planning in any village.</p>	
Keywords	Eräjärvi, master planning, village master planning

Sisällys

Lyhenteet

1	Johdanto	1
2	Lainsäädäntö kyläyleiskaavoituksen ohjaajana	4
2.1	Rakennuslainsäädännön historiallinen kehitys	4
2.1.1	Asemakaavalaki ja laki rakentamisesta maaseudulla	4
2.1.2	Rakennuslaki ja -asetus	4
2.1.3	Rakentaminen maaseudulla rakennuslain aikana	6
2.1.4	Yleiskaavoitus rakennuslain aikana	9
2.2	Maankäyttö- ja rakennuslaki yleiskaavoituksen ohjaajana	11
2.2.1	Säätelyn luonne	12
2.2.2	Lain yleinen tavoite	15
2.2.3	Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä	17
2.2.4	Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet	20
2.2.5	Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa	21
2.2.6	Yleiskaavan sisältövaatimukset	23
2.2.7	Suunnittelutarvealue	28
2.2.8	Ranta-alueiden suunnittelutarve	31
2.2.9	Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella	33
2.2.10	Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena kyläalueella	34
2.2.11	Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityisten sisältövaatimusten soveltaminen kyläalueella	40
2.2.12	Asemakaavan laatimistarve	41
2.2.13	Rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella	42
2.2.14	Alueellinen suunnittelutarveratkaisu	44
2.3	Harkintavalta kaavoituksessa sekä harkinnanvallan oikeudelliset periaatteet	45
2.3.1	Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta	46
2.3.2	Suhteellisuusperiaate	48
2.3.3	Yhdenvertaisuusperiaate	49
2.3.4	Objektiviteettiperiaate	52
2.3.5	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	53
2.3.6	Luottamuksensuojaperiaate	54
2.3.7	Kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteet	54
3	Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen ohjeistus kyläyleiskaavoituksessa	59

3.1	Yleiskaavoja sekä kyläyleiskaavoja käsittelevät oppaat sekä niiden käyttökelpoisuus	59
3.2	Yleiskaavan sisältö ja esitystavat	61
3.2.1	Yleiskaavan tarkoitus	61
3.2.2	Erilaiset yleiskaavat ja niiden erilaiset tehtävät	62
3.2.3	Yleiskaavan sisältö maankäyttö- ja rakennuslain mukaan	66
3.2.4	Kestävän kehityksen huomioiminen yleiskaavoissa	68
3.2.5	Selvitysten merkitys ja vaikutusten arviointi yleiskaavoituksessa	71
3.2.6	MRL ja kytkentä muuhun lainsäädäntöön	74
3.2.7	Rantayleiskaavoituksen mitoitusperiaatteet	77
3.3	Kyläyleiskaavoitus	83
3.3.1	Kylät osana seudullista maankäytön suunnittelua	83
3.3.2	Kylät osana kuntien suunnittelua	85
3.3.3	Kylät maankäytön suunnittelussa	86
3.3.4	Sopivan ohjausvälineen valinta	87
3.3.5	Kyläyleiskaavoituksen mitoitus ja maankäytön kokonaisrakenne	91
3.3.6	Kaava-alueen laajuus	95
3.3.7	Kyläyleiskaavan laadinnassa huomioitavia suunnittelullisia näkökohtia	96
3.3.8	Kyläyleiskaavan suunnitteluprosessi sekä osallistuminen ja vuorovaikutus	102
3.4	Maankäyttö- ja rakennuslain muutos kyläyleiskaavoituksen kannalta	104
3.4.1	Yleiskaavan käyttö rakennusluvan myöntämisen perusteena	104
3.4.2	Ranta-alueella sijaitsevien kylien mitoitus	105
3.4.3	Alueellinen suunnittelutarveratkaisu	106
4	Eräjärven kyläosayleiskaava	107
4.1	Eräjärvi	107
4.1.1	Sijainti	107
4.1.2	Historiaa	108
4.1.3	Eräjärvi nykyään	114
4.2	Eräjärven kyläosayleiskaava osana Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaa	116
4.3	Eräjärven kyläosayleiskaavan lähtökohta-aineistot ja niiden asettamat tavoitteet	118
4.3.1	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	118
4.3.2	Maakuntakaavan ohjausvaikutus	119
4.3.3	Arkeologinen inventointi	125
4.3.4	Rakennetun ympäristön selvitys	126
4.3.5	Luontoselvitys	131

4.3.6	Emätilaselvitykset	132
4.3.7	Muut suunnittelun tausta-aineistot	132
4.4	Kyläsuunnittelun tavoitteet ja lähtökohdat Eräjärvellä	135
4.4.1	Oriveden rantaosayleiskaavalle asetetut yleiset tavoitteet	135
4.4.2	Kyläsuunnittelun yleiset tavoitteet	137
4.4.3	Yleiset tavoitteet ranta-alueilla	138
4.4.4	Maankäytön suunnittelun lähtökohdat Eräjärven kylällä	140
4.4.5	Mitoitusperiaatteet kyläalueella	141
4.4.6	Mitoitusperiaatteet ranta-alueella	142
4.5	Kaavoituksen eteneminen Eräjärvellä	144
4.5.1	Luonnosvaiheen valmistelu	145
4.5.2	Kaavaluonnoksesta saadut lausunnot ja mielipiteet	147
4.5.3	Lausuntojen vaikutus Eräjärven kylän yleiskaavoitukseen	151
4.5.4	Mielipiteiden vaikutus Eräjärven kylän yleiskaavoitukseen	161
4.5.5	Kaavan jatkovalmistelu	168
5	Pohdintoja Eräjärven kyläyleiskaavoituksesta	170
6	Lopuksi	183
	Lähteet	186
	Liitteet	
	Liite 1. Eräjärven kyläsuunnittelualan rajaus	
	Liite 2 Eräjärven kyläosayleiskaavan mitoituskartta	
	Liite 3 Eräjärven kyläosayleiskaavan ehdotusvaiheen merkintöjen selitykset	
	Liite 4 Eräjärven kyläosayleiskaavan ehdotusvaiheen kaavakartta (pienennös)	

Lyhenteet

akm	maakunnallisesti arvokas kulttuuriympäristö
EKY	Eräjärven kehittämissyhdystys ry
HE	hallituksen esitys
in casu	yksittäistilannetta koskeva
KHO	korkein hallinto-oikeus
KM	komiteamietintö
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
mrk	maakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
Normi	Oikeusnormi. Oikeusnormi on oikeudellisen tekstin merkityssisältö. Voimassa oleva oikeus koostuu oikeusnormeista.
RakL	rakennuslaki (370/1958)

1 Johdanto

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on perehtyä kyläyleiskaavoitukseen voimassa olevan lainsäädännön perusteella sekä toisaalta saatavilla olevien oppaiden ja ohjeistuksen avulla. Näitä oppaita ovat julkaisseet lähinnä Ympäristöministeriö ja Kuntaliitto. Maankäyttö- ja rakennuslaki on muuttunut 1.5.2017 kyläyleiskaavoituksen osalta, joten tarkoituksena on tutkia myös, mitä vaikutuksia muuttuneella lainsäädännöllä on kyläyleiskaavojen käytettävyyteen maankäytön suunnittelussa ja missä olosuhteissa kyläyleiskaavoitusta on tarkoituksenmukaista käyttää. Suurin lainsäädännöllinen muutos maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n muuttumisen osalta lienee se, että kyläyleiskaavaa voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena myös alueilla, jolla on rakennuspainetta. Aikaisemmin kyläyleiskaavaa voitiin käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena vain alueilla, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita. Lisäksi lainsäädäntö on väljentyntä rakennuslupaan oikeuttavan rakennuksen määritelmän osalta, sillä aikaisemmin rakennuslupa on voitu kyläyleiskaavalla myöntää enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen. Nykymuodossaan säännös koskee omakotitalojen ja paritalojen lisäksi myös muuta pienimuotoista asuinrakentamista sekä mittakaavaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan maaseudulle soveltuva työpaikka- ja palvelurakentamista. Lainsäädännöllisten muutosten johdosta kyläyleiskaavan käytettävyydessä lähestytään kaavoituksellisesti siten jo taajama-alueiden maankäytön suunnittelua, jossa pääsääntöisesti on totuttu käyttämään asemakaavaa rakennuslupien myöntämisen perusteena. Tätä kyläyleiskaavoituksen ja asemakaavan välistä rajapintaa on tarkoitus tutkia ja toisaalta myös sitä, milloin on ylipäätään järkevää käyttää yleiskaavoitusta rakennuslupiin oikeuttavana kaavana vai voitaisiinko rakennusluvut myöntää vain suunnittelutarveratkaisuin ilman kaavaa. Tältä osin on tarkoitus hiukan perehtyä lisäksi suunnittelutarveharkinnan käytänteisiin, kuten myös uuden lainsäädännön mukanaan tuomaan alueelliseen suunnittelutarveratkaisuun. Tähän liittyy oleellisesti kyläsuunnittelun alueen rajaaminen suoraan kaavan perusteella myönnettävien rakennuslupien alueeseen ja toisaalta siihen alueeseen, jolla kaava ohjaa vain suunnittelutarvelupaharkintaa.

Kyläyleiskaavoitus on osa yleiskaavoitusta, joten opinnäytetyössäni on tarkoitus perehtyä kyläyleiskaavoituksen erityislainsäädännön lisäksi myös yleiskaavoituksen lainsäädäntöön esimerkiksi yleiskaavan sisältövaatimusten osalta, jotka määrittävät myös kyläyleiskaavan lainmukaisuuden. Tarkoituksena on lisäksi selvittää, mikä on yleiskaavalainsäädännön historia ja miten lainsäädäntö on muuttunut rakennettaessa maaseudulla.

Ajatuksena on perehtyä normaalin lakitekstin lisäksi myös lainsäädännölliseen taustaineistoon yleiskaavoitukseen osalta ja pohtia, miten lainsäätäjät on nähnyt yleiskaavoituksen maankäytön suunnittelussa ja mikä on maankäyttö- ja rakennuslain ”kultainen lanka” tältä osin. Tähän liittyen on tarkoitus hiukan myös pohtia kaavoitukseen liittyviä harkintavallan käsitteitä sekä yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita.

Opinnäytetyössäni tarkastelen myös kyläyleiskaavoitusta käytännössä Eräjärven kirkonkylän osalta. Eräjärvi on Eräjärven rannalla sijaitseva noin 300 asukkaan aktiivinen kylä Oriveden kaupungissa Pirkanmaalla. Eräjärvi on aikoinaan ollut oma kuntansa, joten laajemmin ajatellen Eräjärven voi mieltää myös vanhan Eräjärven kunnan alueeksi, jolla asuu noin 900 asukasta. Olen työstänyt Eräjärven kirkonkylän kyläyleiskaavaa työkseni yksityisen konsulttitoimiston palkkalistoilla vuodesta 2012 lähtien. Lisäksi olen työssäni perehtynyt myös muiden yläyleiskaavojen laatimiseen ja olen muutenkin kiinnostunut maaseudun ja maaseutumaisen taajamien kaavoituksesta sekä niistä keinoista, joilla maaseudun elinvoimaa voidaan lisätä kaavoituksen keinoin. Isoisovanhempieni sukujuuret ovat Eräjärvellä, siksi onkin ollut luontevaa valita juuri Eräjärven kyläyleiskaava opinnäytetyöni aiheeksi kokiessani Eräjärven alueen sitä kautta läheiseksi.

Eräjärven kyläyleiskaavoituskokemuksen avulla on tarkoitus pohtia, mitä kyläyleiskaavoitus käytännössä on, ja mitkä asiat ovat vaikuttaneet siihen, millaiseksi Eräjärven kyläyleiskaava on muodostunut nyt, kun kaavaa valmistellaan kaavaehdotuksena toisen kerran nähtäville. Tässä opinnäytetyössä pohditaan jonkin verran myös Eräjärven kyläalueen mitoituksellista ongelmatiikkaa niin kyläosayleiskaavan kuin rantaosayleiskaavankin kautta kylän sijaitessa kahden järven välissä. Eräjärven kylä antaa myös mahdollisuuksia pohtia, mitä juuri voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki tarkoittaisi Eräjärven kylän mitoituksen muodostumiseen ja voisiko kylälle saada lisää rakennuspaikkoja muuttamalla mitoitusperusteet ranta-alueen osalta kyläalueen mitoitusperusteita vastaavaksi. Kyläalueen mitoitukseen liittyen tuli nimittäin voimaan 1.5.2017 myös merkittävä muutos lainsäädännöllisesti niille kyläalueille, jotka sijaitsevat rannalla. Voimassa olevan lainsäädännön 73 §:n mukaista vaatimusta ranta-alueille jätettävästä yhtenäisestä rakentamattomasta ranta-alueesta ei sovelleta olemassa olevilla kyläalueilla, jolloin tätä osin mitoituskäytänteitä voidaan rantaan rajautuvan kyläalueen osalta tarkastella myös kyläyleiskaavan mitoituksen lähtökohdista, kunhan virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon kaavaa laadittaessa. Ranta-alueilla on ollut käytössä suhteellisen vakiintunut mitoituskäytäntö, jossa rantaviiva yhdessä rantaviivan muunnon ja

järvikohtaisen mitoitusluvun kanssa määrittävät ranta-alueiden rakennusoikeuden. Kyläyleiskaavoituksessa tällaiset vakiintuneet käytänteet ovat puuttuneet. Itse mitoitusperusteita ei Eräjärven kyläyleiskaavaan ole kuitenkaan tarkoitus muuttaa, sillä Eräjärven kirkonkylän kyläyleiskaava on osa laajempaa Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaa, ja mitoitusperusteet kaavaan on laadittu jo vuonna 2012, eikä niitä ole tarkoituksenmukaista muuttaa tässä vaiheessa kaavaprosessia. Toki on myönnettävä, että yleiskaavaprosessi on alkanut noin kymmenen vuotta sitten ja muutokset muun muassa maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön sekä Pirkanmaan maakuntakaavan osalta aiheuttavat haasteita kaavaprosessin etenemiseen, varsinkin kun maakuntakaavan merkinnät määrittävät ranta-alueilla osan suunnittelu- ja mitoitusperusteista.

Kyläyleiskaavoituksesta ja yleiskaavoituksesta ylipäätään on tehty suhteellisen vähän opinnäytetöitä ja tutkimuksia. Kyläyleiskaavoitus on siten tutkimisen arvoinen, ja varsinkin nyt myös lainsäädännöllisesti mielenkiintoinen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksesta johtuen. Kyläyleiskaavoitusta käsitteleviä oppaita on myös kirjoitettu varsin vähän. Vaikka nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia on muutettukin usean otteeseen sen voimassa olon aikana, ovat yleiskaavoitusta käsittelevät oppaat ja ohjeet pääsääntöisesti ajan tasalla pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kyläyleiskaavoituksen osalta tilanne on toinen, sillä etenkin MRL 44 § ja siihen liittyvät lakimuutokset ovat olleet merkittäviä kyläyleiskaavoituksen käytänteitä ohjatessaan. Kyläyleiskaavoitusta käsittelevissä oppaissa käsitellään esimerkiksi kyläalueen yleiskaavoitusta olemassa olevan ja tulevan rakennuspaineen osalta ja ohjeistus perustuu monin osin rakentamispaineen määrittämisen ympärille. Kun nykyisessä lainsäädännössä tämä rakentamispaineen määrittelmä on poistunut, on oppaiden teksti monin paikoin vanhentunut.

2 Lainsäädäntö kyläleiskaavoituksen ohjaajana

2.1 Rakennuslainsäädännön historiallinen kehitys

2.1.1 Asemakaavalaki ja laki rakentamisesta maaseudulla

Kaupungeissa rakentaminen on aina ollut maaseutua tehokkaampaa ja tiiviinpää. Niinpä myös rakentamisen ohjaus on lainsäädännöllisesti kehittynyt kaupunkien rakentamisen ohjaamisesta vähitellen kohti maaseutujen rakentamisen ohjaamista. Ennen vuoden 1931 asemakaavalakia ei ollut lainsäädäntöä rakentamiseen eikä maakäytön ohjaamiseen. Tällöin rakentaminen oli hallinnollisten määräysten varassa myös kaupungeissa ja kauppaloissa. 1.1.1932 tuli voimaan asemakaavalaki (145/1931) sekä sitä täydentävä rakennussääntö (41/1932), joka kaupunkien ja kauppaloitten lisäksi koski myös maaseudun taajaan asuttuja alueita sekä sellaisia alueita, jolla oli odotettavissa huomattavaa rakennustoimintaa. Maaseudun rakentamista asemakaavalaki ei siten varsinaisesti koskenut, ja rakentaminen maaseudulla olikin varsin vapaata vuoteen 1949 asti. Tällöin voimaan tuli voimaan laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945), jota täydensi asetus (471/1946). Tuolloin maalaiskuntiin perustettiin myös rakennuslautakunnat. Lautakunnat valvoivat rakennustoimintaa ja myönsivät tarpeelliset luvat uudisrakennusten rakentamisen. Vastuu kaavojen hyväksymisestä maaseudulla kuului lääninhallitukselle. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 28; Hallberg ym. 2015: 2.)

Asemakaavalaki perustui pitkälti maanomistajan rakentamisvapauteen, eikä laki antanut viranomaisille mahdollisuutta puuttua taaja-asutuksen syntyyn edes siihen soveltumattomilla paikoilla (Ekroos & Majamaa 2005: 6).

2.1.2 Rakennuslaki ja -asetus

Rakennuslaki (370/1958) ja sitä täydentävä asetus (266/1959) tulivat voimaan 1.7.1959. Rakennuslaki ohjasi rakentamista taaja-alueilla asemakaavalakia paremmin, sillä rakennuslain mukaan taaja-asutusrakentamisen tuli tapahtua kaavan mukaisesti. Asemakaavalain ongelmana oli ollut se, että se ei pystynyt ohjaamaan riittävästi taaja-asutuksen muodostumista niillä alueilla, jonne rakentaminen soveltui heikosti. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 31.) Rakennuslain voimaantulo mahdollisti yhtenäisen lainsäädännön saamisen ja antoi ennen kaikkea mahdollisuudet puuttua taaja-asutuksen muodostumiseen

(Ekroos & Majamaa 2005: 6). Rakennuslain johtavia periaatteita olivatkin alueiden erottaminen taaja-asutukseen ja haja-asutukseen sekä oleellisesti tähän liittyvä taaja-asutuskielto, rakennuslupa- sekä rakennusvalvontajärjestelmä, rakennuskielto- ja poikkeuslupajärjestelmä sekä kaavajärjestelmä oikeusvaikutuksineen. Rakennuslailla pyrittiin suunnitelmalliseen maankäyttöön ja järjestäytyneeseen ja tarkoituksenmukaiseen rakentamiseen samalla kun edistettiin terveellistä ja turvallista asuin-, elin- ja työympäristöä. (Hyvönen 1988: 23.)

Taaja-asutuksen ja haja-asutuksen erottelun periaate oli rakennuslain johtavia periaatteita. Taaja-asutuskynnys oli tärkeä kontrollikynnys, joka osoitti rajan yhteiskunnan tehostuneen valvonnan tarpeelle asutuksen tihentyessä. Taaja-asutukseen saatiin käyttää vain sellaista aluetta, jolle on vahvistettu yksityiskohtainen kaava ja kaavassa alue oli osoitettu taaja-asutukseen tai vaihtoehtoisesti poikkeuslupa taaja-asutuskieollosta oli myönnetty. Sen sijaan rakentaminen haja-asutusta varten oli periaatteessa vapaata, koska rakennusluvnan myöntäminen perustui oikeusharkintaan eikä hakemusta voitu hylätä muilla kuin lakiin perustuvilla, pääasiallisesti teknisillä ja ympäristöllisillä oikeusperusteilla. (Hyvönen 1988: 24.)

Rakennuslupa- ja rakennusvalvontajärjestelmän päämääränä oli hyvän rakennustavan edistäminen ja olevan rakennuskannan kohentaminen ympäristöineen. Kaavan laatimisvaiheessa pyrittiin rakennus-, purkamis- ja toimenpidekieltojärjestelmän avulla hallitsemaan ja rauhoittamaan muuttuvien olosuhteiden paineessa kehittyviä alueita. Poikkeamisvalta taas oli tarpeen yksityiskohtaisten sekä laajalle ulottuvien rakentamista koskevien säännösten, määräysten, kieltojen ja rajoitusten lievittämiseksi, jolloin mahdollistettiin tarkoituksenmukainen ratkaisu kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Poikkeamisvalta kuului pääsääntöisesti ympäristöministeriölle tai lääninhallitukselle vähäisten poikkeamisten jäädessä rakennuslautakunnan päätettäväksi. Poikkeuslupajärjestelmä suunniteltiin nimensä mukaisesti poikkeuslupajärjestelmäksi, mutta siitä kehkeytyi käytännön soveltamisvaiheessa laajalle koko rakennuslainsäädäntöön ulottuva johtava periaate. (Hyvönen 1988: 24.)

Kaavajärjestelmä puki maankäytön suunnittelun lakisääteiseen muotoon ja sisältöön rakennuslaissa. Kaavajärjestelmä erotti laaja-alaiset yleispiirteiset kaavat yksityiskohtaisista kaavoista. Yleispiirteisiin kaavoihin kuuluivat seutukaavat ja yleiskaavat, yksityiskohtaisempiin kaavoihin taas asema-, rakennus- ja rantakaavat. Kaavajärjestelmä por-

rastui myös oikeusvaikutusten suhteen siten, että yleispiirteisten kaavojen rakentamisrajoitus oli suhteellinen toisin kuin yksityiskohtaisen kaavojen osalta, joissa se oli ehdoton. Myös muiden oikeusvaikutusten osalta, kuten esimerkiksi toimenpiderajoitusten, luvastusvelvollisuuden, katujen kunnossapitovelvollisuuden sekä osittamisrajoitusten suhteen oli vaihtelevuutta eri kaavamuotojen välillä. Kaavajärjestelmään kuului myös kaavahierarkiaperiaate, jonka mukaan samalla alueella voi olla samana ajankohtana olla voimassa vain yksi kaava ja sen lisäksi saman aikaisesti vain yksi rakennuskielto kaavan laatimista tai muuttamista varten. Kaavajärjestelmään kuuluivat oleellisesti myös siihen liittyvät vaikuttamissuhteet ja ohjausjärjestelmät. (Hyvönen 1988: 25.)

Rakennusasetus sisälsi tarkemmat määräykset mm. rakentamisesta ja rakennusluvasta. Myös valtion alempiasteiset rakentamismääräykset, kuten kaavamerkintäpäätökset, Suomen rakentamismääräyskokoelma ja ministeriön yleiskirjeet perustuivat rakennusasetuksen 1 §:n säännökseen. (Hyvönen 1988: 25–26.)

Kunnan alempiasteiset rakentamismääräykset olivat voimassa vain kyseisen kunnan alueella muodostaen laajan ja tärkeän kokonaisuuden rakentamisen hallintaan. Yksi tärkeimmistä oli rakennusjärjestys, joka perustui rakennuslain 1.3 §:n määräykseen. Lain mukaan tarkempia määräyksiä annettiin paikallisella rakennusjärjestyksellä, joka on oltava jokaisessa kunnassa. Rakennusjärjestyksen määräykset olivat sekä yleisiä että yksityiskohtaisia säännösten luontoisia rakentamismääräyksiä tai paikallisista oloista johtuvia kaavamääräysten luontoisia määräyksiä, jotka suuntautuivat kaavoitettujen alueiden ulkopuolisten, erityisesti taajamien läheisyydessä ja rannoilla olevien rakentamisalueiden rajoittamiseen pinta-alaperusteisesti. Määräyksissä puututtiin lisäksi muun muassa rakentamisetäisyyteen rannasta ja asetettiin rakentamismääräyksiä yksityiskohtaiseen rakentamiseen. (Hyvönen 1988: 27.)

Rakennuslakiin tehtiin sen voimassaolon aikana lukuisia muutoksia ja alkuperäisinä ja muuttumattomina säilyikin vain noin viidesosa alkuperäisistä pykälistä. Tämän lisäksi lakiin tehtiin useita lisäyksiä ja siitä poistettiin myös aikaisempia säännöksiä. (Hallberg 2015: 3.)

2.1.3 Rakentaminen maaseudulla rakennuslain aikana

Rakentaminen rakennuslain aikaan perustui taaja-asutuksen ja haja-asutuksen erottelun periaatteeseen. Tähän periaatteeseen liittyi taaja-asutuskielto eli kielto rakentamiseen

taaja-asutusta varten ilman yksityiskohtaista kaavaa tai poikkeuslupaa. Taaja-asutuskielto oli ehkä tärkein johtavista periaatteista rakennuslain aikaan. Kielto perustui rakennuslain 5 §:n, jonka mukaan taaja-asutukseen sai käyttää ainoastaan sellaista aluetta, jolle on vahvistettu asemakaava, rakennuskaava tai rantakaava. (Hyvönen 1988: 310.) Erityisistä syistä taaja-asutuskiellosta voitiin myöntää kuitenkin poikkeuslupa, ellei poikkeamisen havaittu tuottavan huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle taikka vaikeuttavan vähäistä enemmän luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista (RakL 132 §). Poikkeamisvalta taaja-asutuskiellosta oli lääninhallituksella (myöhemmin alueellinen ympäristökeskus) sekä aikaisemmin joissain suuremmissa kaupungeissa myös ympäristöministeriöllä (Larma ym. 1992: 524).

Rakentaminen haja-asutusta varten oli sen sijaan periaatteessa vapaata, koska rakennusluvun myöntäminen perustui oikeusharkintaan eikä hakemusta voitu hylätä muilla kuin nimenomaan lakiin perustuvilla, pääasiallisesti teknisillä ja ympäristöllisillä oikeusperusteilla (Hyvönen 1988: 24). Rakennuslain 4.2 §:n mukaan haja-asutus käsitti kaiken muun asutuksen, joka ei ollut taaja-asutusta. Rakentamisesta haja-asutusalueilla ei ollut erillisiä säännöksiä. Tarpeelliset määräykset voitiin antaa rakennusjärjestyksessä tai yleiskaavassa. (Hyvönen 1988: 326.)

Rakennuslain 4 §:n määritelmän mukaan taaja-asutuksella tarkoitettiin sellaista yhtenäistä asutusta, jota varten on yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, niin kuin teiden tai vesijohdon rakentamiseen. Muuta-asutusta sanotaan haja-asutukseksi. Kaksi tunnusmerkkiä, eli siis asutuksen yhtenäisyys ja erityisten toimenpiteiden tarve vaadittiin samanaikaisesti. (Hyvönen 1988: 315.) Virtasen (1995: 78) mukaan Pohjoismaissa käytössä olevan määritelmän perusteella taajamina pidetään kaikkia vähintään kahdensadan asukkaan rakennustyhmiä, jos rakennusten välinen etäisyys ei yleensä ollen kahtasataa metriä suurempi. Toisaalta taas Hyvönen (1988: 315) painottaa tekstissään *Larman* määritelmää, jonka mukaan asutuksen yhtenäisyys muodostuu vasta vähintään viidestä yksiköstä, jotka eivät ole kauempana kuin noin kolmensadan metrin päässä toisistaan. Suurempi taajama näyttäisi tällöin vetävän mukaansa kauempaa kuin pieni. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä taas yleensä alle kahdensadan metrin etäisyydellä sijaitseva taajama on otettu huomioon arvioitaessa taaja-asutuksen muodostumista (KHO 10.5.1976T 1855 ja KHO 16.6.1980T 3117). (Hallberg ym. 2015:104–105.) Yhteiset tarpeet taas arvostetaan väestön tarpeista kokonaisuutena (Hyvönen 1988: 316). Nimestään huolimatta taaja-asutuskielto koski asumisen lisäksi kaikkea talonrakentamista, eli myös teollisuus- ja liikerakentamista (Hyvönen 1988: 312).

Loma-asutusta arvoettiin jossain määrin lievemmin kuin vakituista asutusta. Tavanomaista nauhamaista rantarakentamista maa- ja metsätalousalueella ei yleensä pidetty taaja-asutuksena, jos loma-asuntoja ei ollut kahdessa rivissä, eikä loma-asuntojen määrät yleisesti ottaen olleet hyvin suuria. Erityistarkoituksia palveleva rakentaminen muodosti oman ongelman pientaloasutuksen rinnalla. Kerrostaloa pidettiin yleensä taaja-asutuksena, kuten myös suurien laitosten ja rakennusten rakentamista, vaikka ne olisivat sijainneet kaukanakin asutuksesta. Katsottiin, että suurehko yksikkö tarvitsee yleensä aina kunnallistekniset valmiudet ja toisaalta se pyrkii tuomaan mukanaan myös muuta rakentamista. (Hyvönen 1988: 320–322.)

Poikkeamislupajärjestelmä muodostui nimestään huolimatta varsinkin nopeasti kehittyvillä alueilla erääksi tärkeäksi pääsäännöksi rakentamista koskevassa normijärjestelmässä. Huomattavin erityisistä poikkeamisluvista oli rakennuslain 5.2 §:n mukainen poikkeuslupa taaja-asutuskiellosta, sillä taaja-asutuskynnyksen ylityttyä rakentamiseen tuli hakea yksittäistä tai alueellista poikkeuslupaa. Alueelliset poikkeusluvut perustuivat niin sanottuihin palstoitussuunnitelmiin. Poikkeusluvan hakemuksen yhteyteen hakijan tuli esittää erityisiä syitä rakennusluvan myöntämisen tueksi. (Hyvönen 1988: 309; Kauppi 2009: 15.) Koska rakennuslain 5.2 §:n mukainen säännös oli joustava ja laajasisältöinen oikeusnormi poikkeusluvan myöntämisen edellytyksistä, ei säännös antanut täsmällistä kuvausta rakennusluvan myöntämisen erityisistä syistä, kuten eivät lainvalmisteluasiakirjatkaan (Hyvönen 1988: 338, Syrjänen 1991: 182). Tästä syystä erityiset syyt saivat vaihtelevan sisällön poikkeuslupakäytännössä. Poikkeusluvilla oli kuitenkin huomattava merkitys maaomaisuuden käytön sääntelyn supistumiseen rakennuslain aikaan (Syrjänen 1999: 182). Erityisiä syitä tulkittaessa on esitetty seikkoja, joihin oli kiinnitetty huomiota, kun taaja-asutuspoikkeuslupaa oli myönnetty. Näitä syitä ovat olleet mm. kunnallistekniset valmiudet, rakennuspaikan koko ja sijainti, kiinteistöllinen asema, taaja-asutuksen keskittämispyrkimys, liikenneturvallisuus, yhdenvertaisuus, selvitys kaavoituksen tilasta, kunnan lausunto sekä ympäristölliset tekijät. (Kuusiniemi & Kumpulainen 1997: 232–233.)

Syrjänen on erityisen syyn tulkinnassa painottanut tekstissään *Majamaan* tulkintaa, jonka mukaan erityisen syyn tuli olla sellainen, joka poistaa normaalitapauksessa ilmenevän haitan, tai syyt ovat ainakin niin painavia, ettei haitalle anneta ratkaisevaa merkitystä. Ratkaisuksi erityisten syiden punnitsemisen ongelmaan on esitetty ”nettoarviointia”, jossa päätösharkinnassa punnitaan syyt ja vastasyt. Nettoarvioinnin ongelmana on tosin ollut se, että punnittavat tekijät ovat yhteismitattomia ja arvioinnin lähtökohdat ovat

vaikuttaneet huomattavasti lopputulokseen. Jos lähtökohtana on esimerkiksi ollut ”perusrakennusoikeus”, on harvoin löytynyt sellaisia vasta-argumentteja, joiden perusteella taaja-asutuspoikkeuslupa olisi hylätty. (Syrjänen 1999: 178–180.)

Syrjäsen (1999: 178) mukaan taaja-asutuspoikkeusluvista tuli 1970-luvulta alkaen osa normaalia ja säännönmukaista hallintotoimintaa. Taaja-asutuskiellon poistamiseen ei ollut enää välttämättä tarvetta, sillä poikkeusluvin myönnettiin myös suurimuotoisia ja määrältään suurehkoja rakennushankkeita. Poikkeuslupaharkinnasta tuli tällöin osa kaavajärjestelmää ilman, että sillä olisi ollut selviä laissa määriteltyjä kriteerejä. (1999: 178–179.) Syrjänen (1999: 179) on ottanut kirjassaan esille *Ekroosin* (1995: 246) näkemyksen siitä, että taaja-asutuksen yksittäispoikkeamista tuli ikään kuin yksityiskohtaisen kaavan korvaaja, jonka taustalla saattoi olla myös poikkeusluvan myöntämisen ”erityisen syyn” kriteerin löystyminen. (Syrjänen 1999, 179.) Hyvösen (1988: 327) mukaan taas poikkeusluvan myöntäminen näytti perustuvan vakiintuneen oikeus- ja hallintokäytännön mukaisesti viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan oikeudellisten edellytysten täytyessä. Toisin sanoen poikkeuslupaa ei voitu myöntää, jos oikeudelliset edellytykset puuttuivat Toisaalta hylkäämisperuste voi perustua myös tarkoituksenmukaisuusharkintaan oikeudellisten edellytysten täytyessä, jolloin rakennuslupa perustui viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. (Hyvönen 1988: 327.)

2.1.4 Yleiskaavoitus rakennuslain aikana

Rakennuslakia säädettäessä kaavajärjestelmään liitettiin seutukaavan ohella toinen yleispiirteinen kaavamuoto, yleiskaava. Yleiskaava oli pakollinen kaupungeissa, ellei vapautusta oltu myönnetty. Muissa kunnissa yleiskaava oli laadittava tarpeen mukaan. Yleiskaava laadittiin pääsääntöisesti yhden kunnan alueelle tai ainakin pääosaan sitä. (Kuusiniemi & Kumpula 1997: 51.)

Oikeusvaikutusten perusteella yleiskaavat on jaettu kolmeen ryhmään: ensimmäisen, toisen ja kolmannen asteen yleiskaavoihin. Ensimmäisen asteen yleiskaava on kunnanvaltuuston hyväksymä, eikä kaavalla ole oikeusvaikutuksia. Tällöin ensimmäisen asteen yleiskaava ei myöskään syrjäytä seutukaavan oikeusvaikutuksia alueella. Ensimmäisen asteen yleiskaava on kuitenkin kunnan maankäytön suunnittelun perusta ja ilmentää kunnan tahtotilaa maankäytön suhteen. Kaavalla saattoi aikanaan myös olla huomattavaa merkitystä maapoliittisesti poikkeuslupien myöntämisen suhteen. Ensimmäisen asteen yleiskaava mahdollisti myös rakennusluvan myöntämisen toimivallan siirtämisen

läninhallitukselta ja ympäristöministeriöltä kunnanhallitukselle silloin, kun lupaa haettiin yksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen. (Larma ym. 1992: 58–60, 155–156.) Vuonna 1990 rakennuslakiin tehtiin lisäksi muutos, jonka perusteella ensimmäisen asteen yleiskaavan alueella voitiin kunnan pyynnöstä määrätä, että kyseisellä yleiskaava-alueella asemakaavoja ja rakennuskaavoja sekä niiden muutoksia ei ollut tarpeen alistaa vahvistettavaksi lääninhallitukseen tai ympäristöministeriöön. Laadullisesti delegointikaavalta edellytettiin sen tehtävän vaatimaa selkeyttä. (Larma ym. 1992: 156–157.) Ensimmäisen asteen yleiskaava oli käytännössä 1980-luvulle asti lähes ainoa käytössä oleva yleiskaavamuoto (Hallberg ym. 2015: 261).

Toisen asteen yleiskaava on ympäristöministeriön tai lääninhallituksen vahvistama, ja se on ohjeena laadittaessa yksityiskohtaisempia kaavoja. Toisen asteen yleiskaavan oikeusvaikutusten vuoksi viranomaisen on suunniteltaessa alueiden maankäyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessä niiden toteutumisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Poikkeuslupien myöntämisen suhteen tämä tarkoittaa ehdollista rakentamisrajoitusta. Tällöin haettaessa rakennuslupaa detaljikaavan ulkopuolella olevalle alueelle, jolla ei ollut taaja-asutusta eikä muuta poikkeuslupaa vaativaa rajoitusta, piti tarkastella sitä, vaikeuttaako rakennushanke alueen käyttämistä yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen. Jos havaittiin, että hanke vaikeuttaa alueen käyttämistä yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen, oli tutkittava, aiheutuiko luvan epäämisestä hakijalle huomattavaa haittaa. Jos haittaa aiheutui, oli lupa myönnettävä, tai kunnan tai sen julkisyhteisön, jonka tarkoituksiin alue oli yleiskaavassa varattu, oli lunastettava alue tai suoritettava haitasta kohtuullinen korvaus. Jos kuitenkin maanomistaja voi siirtää rakennushankkeensa omalla maallaan siten, ettei yleiskaavan toteutuminen vaikeutunut, katsottiin, ettei rakennushakkeesta aiheutunut hakijalle huomattavaa haittaa, eikä korvausta tällöin myöskään maksettu. (Hallberg ym. 2015: 261–262.)

Kolmannen asteen yleiskaava on myös ympäristöministeriön tai lääninhallituksen vahvistama ja se on ohjeena laadittaessa yksityiskohtaisempia kaavoja. Erona toisen asteen yleiskaavaan on se, että kolmannen asteen yleiskaavalla voidaan välittömästi säännellä rakentamista, ja erityisellä määräyksellä kieltää rakentamista niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lisäksi kaavaan voitiin liittää toimenpiderajoitus. Kolmannen asteen yleiskaavan rakentamisrajoitus, kuten myös toimenpiderajoitus, on detaljikaavojen tapaan ehdoton. Rakentamisrajoitus ei kuitenkaan koske maatalouden eikä muihin siihen verrattavien elinkeinojen (metsätalous, kalatalous, porotalous) tarpeita varten tapahtuvaa rakentamista silloin, kun rakentaminen koskee välittömästi kyseisiä elinkeinoja

palvelevia rakennuksia. Samoin kuin toisen asteen yleiskaavan kohdalla, myös kolmannen asteen yleiskaavan alueella viranomaisen on suunniteltaessa alueiden maankäyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessä niiden toteutumisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Kolmannen asteen yleiskaavaan sisältyy myös lunnastus- ja korvausvelvollisuus silloin, kun kaavaan on otettu mukaan pysyväisluontoisia erityisiä määräyksiä. (Hallberg ym. 2015: 262; Larma ym. 1992: 165–166.)

Rakennuslupaa haettaessa erona ensimmäisen, toisen ja kolmannen asteen yleiskaavoissa oli rakentamisrajoitus ja sen vaikutus rakennuslupaan. Rakentamisrajoitus liittyi yksinomaan vahvistettuihin yleiskaavoihin, ei siis ensimmäisen asteen yleiskaavaan. Ensimmäisen asteen yleiskaava ilmensi kuitenkin kunnan ylimmän päätösvallan tahdonilmaisua, jolla saattoi olla merkitystä esimerkiksi poikkeuslupien myöntämistä harkittaessa. Toisen asteen yleiskaava sisälsi rakentamisrajoituksen, jonka perusteella rakennuslupaviranomaisen on rakennuslupaa myönnettäessä katsottava, ettei alueen käyttäminen yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen vaikeudu. Lupa haja-asutusta varten oli kuitenkin myönnettävä, jos luvan epääminen aiheuttaisi hakijalle huomattavaa haittaa, eikä kunta tai muu julkisoikeudellinen yhteisö aluetta lunasta. Kolmannen asteen yleiskaavassa voitiin erityisellä määräyksellä kieltää rakentamasta yleiskaava-alueella siten, että vaikeutetaan alueen käyttämistä yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen. Rakentamisrajoitus oli tällöin ehdoton ja hakijalle aiheutuva huomattava haitta merkityksetön. Yleiskaavallinen rakentamisrajoitus perustui toisen asteen kaavassa suoraan lakiin ja kolmannen asteen yleiskaavassa kaavamääräyksiin. (Hyvönen 1988: 612–613.)

2.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki yleiskaavoituksen ohjaajana

Useiden muutosten johdosta rakennuslaista tuli vaikeasti sovellettava. Rakennuslakia yritettiin muuttaa ja uudistaa jo useampaan otteeseen, kunnes vuonna 1996 rakennuslakikomitea (KM 1997:16) onnistui laatimaan yksimielisen mietinnön. Tämä mietintö johti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säätämiseen vuonna 1999 (HE 101/1998). Maankäyttö- ja rakennuslaki (RML) sekä lakia täydentävä asetus (895/1999) tulivat voimaan 1.1.2000. Maankäyttö- ja rakennuslakia sekä maankäyttö- ja rakennusasetusta (MRA) on tämän jälkeen muutettu ja täydennetty useaan otteeseen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 34–35.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki on ensimmäinen maankäyttöä ja rakentamista koskeva laki, jossa on yhtenäiset säännökset koskien koko maata. Vielä rakennuslain aikaan kaupungit ja maalaiskunnat oli jaoteltu maankäytön suunnittelua ja kaavoitusta koskevien säännösten ja niiden vaikutusten suhteen kaupunkeihin ja maalaiskuntiin, vaikka kaupunkien ja maalaiskuntien välisestä jaottelusta luovuttiin periaatteessa jo vuonna 1976, jolloin kuntalaki uudistui. (Ekroos & Majamaa 2005: 7–8.)

Kunnan aseman vahvistuminen alueensa maankäytöstä päättävänä tahona on vahvistunut maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan. Tähän merkittävään muutokseen on liittynyt myös valtion viranomaisen vaikutusvallan muuttuminen luovuttaessa alustusmenettelystä yksityiskohtaisten kaavojen osalta. Lisäksi kuntatason kaavoja koskevat valitukset on keskitetty alueellisten tuomioistuinten ratkaistaviksi. Maankäyttö- ja rakennuslaki on tehty aikaisempaa kiinteämmäksi osasi ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä, joka näkyy mm. kaavan ympäristövaikutusten selvittämistä koskevissa säännöksissä sekä kestävä kehityksen periaatteiden huomioon ottamisessa. Tärkeä periaatteellinen muutos rakennuslakiin verrattuna on ollut myös kuntalaisten mahdollisuuksien lisääminen osallistumiseen ja vuorovaikutukseen kaavoitusprosessin aikana. Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiin uudistuksiin on kuulunut myös haja-asutuksen ja taaja-asutuksen välisen jaottelun poistaminen lainsäädännöllisesti. Taaja-asutuksen muodostamiskiellon ilman vahvistettua kaavaa on korvannut suunnittelutarvealuetta koskeva säännös (MRL 16 §). (Ekroos & Majamaa 2005: 8; HE 101/1998: 30.)

2.2.1 Sääntelyn luonne

Rakennuslainsäädännössä on käytetty asemakaavalainsäädännöstä (145/1931) asti laajaan harkintavaltaan johtanutta avointa ja joustavaa sääntelyä. Samaa käytäntöä on jatkettu myös maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä, tosin MRL:a valmisteltaessa on lähdetty jopa vielä joustavammasta sääntelyn kirjoittamistavasta. Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana on ollut säätää laki, joka mahdollistaa maankäytön suunnittelun siten, että ohjausta voidaan keventää siellä, missä sen tarve on vähäinen ja toisaalta myös tiukentaa siellä, missä suunnittelutarve sitä vaatii. Lakia kirjoitettaessa lähtökohdaksi on otettu myös ajattelumalli, jonka perusteella hyvään lopputulokseen eli kaavaan päästään hyvän suunnitteluprosessin kautta. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi on korostettu ohjausjärjestelmän aikaisempaa merkittävämpää roolia. Tällöin kaavoituksessa ohjataan keskeisesti kaavoitusprosessia yhteensovittamisen välineenä, jolloin luodaan edellytykset sille, että kaavoituksen vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä

keskustellaan riittävän aikaisessa vaiheessa kaikkien niiden osapuolten kesken, joita asiat koskevat. Tähän perustuen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa annetaan vain puitteet päätöksenteolle, jonka kautta lopputulos muotoutuu. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 47; HE 101/1998: 38.)

Alueiden käytön ja rakentamisen peruslähtökohtana on maankäyttö- ja rakennuslaissa suunnitelmallisuus, jonka toteuttamiskeinoksi on luotu kaavoitusjärjestelmä (MRL 4 §). Keskeisenä lähtökohtana alueiden käytölle on yhdyskuntarakenteen hahmottaminen eri suunnittelutasoilla. Alueiden käytön ohjauksessa korostetaan tarpeesta lähtevää suunnittelua, jossa tavoitellaan rakennuslakia enemmän kokonaisvaltaista näkemystä. Suunnittelu ymmärretään maankäyttö- ja rakennuslaissa laajana prosessina, jossa kaavoitus muuttuu alueiden varaamisesta eri tarkoituksiin yhdyskuntien kehittämisen ja ympäristöpolitiikan välineeksi, jolla ohjataan muun muassa yhdyskuntarakennetta, liikennettä ja luonnonvarojen käyttöä kestävästi kehityksen edellyttämällä tavalla. Myös elinkeinoelämän kehittämisen sekä rakentamisen toteuttamisen tarpeet otetaan huomioon. Tämä edellyttää kaavajärjestelmän yksinkertaistamista ja eri kaavatasojen tehtäväjaon selkeyttämistä, toisaalta edellytetään taas joustavuutta eri kaavamuotojen sisälle. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 48; HE 101/1998: 37.)

Rakennuslaissa edellytettiin riittävää suunnittelua ja kaavajärjestelmän käyttämistä vain silloin, kun kysymyksessä oli taaja-asutuksen muodostaminen tai rantavyöhykkeelle rakentaminen. Toisaalta haja-asutustakin voitiin rajoittaa kielloilla ja taaja-asutusta sallia poikkeusluvilla. Maankäyttö- ja rakennuslaki taas korostaa suunnittelun tarpeesta lähtevää alueiden käytön ohjausta kaikilla kaavatasoilla. Esimerkiksi yleiskaavan sisältövaatimuksissa painotetaan tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Lain perusteluissa on myös vuonna 1998 katsottu, että esimerkiksi asemakaavan laatiminen on tarpeen, milloin rakentamisesta aiheutuvat vaikutukset ja ympäristömuutokset ovat niin laaja-alaisia, ettei niitä tai rakentamisen sopeutumista ympäristöön pystytä riittävästi arvioimaan yksittäisen rakennusluvan käsittelyn yhteydessä. (Jääskeläinen & Syrjänen: 49; HE 101/1998: 38.)

Jääskeläisen ja Syrjäsen (2010: 49) näkemyksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa ja säännöksissä korostuvat lain valmistelun aikaiset kiistakysymykset, kuten esimerkiksi rantojen rakentamisen ohjaaminen. Heidän mukaansa lain säätäjällä on ollut ymmärrettäviä vaikeuksia säädellä samoilla asemakaavasäännöksillä kasvavien

kaupunkien ja toisaalta hiipuvien maakuntien ongelmia. Lainsäädäntöä on myös muutettu aikaisempaa luonnonsuojelupainotteisemmaksi, ja kun samalla on painotettu kuitenkin suunnittelun kokonaisprosessia, on lain soveltajalla ollut vaikeuksia ”löytää” keskeisten tavoitteiden punnintamerkitystä päätösharkinnassa. Tällöin päätösharkinta on kuntien vastuulla, sillä rakennuslain aikainen kaavoituksen ohjaus on muuttunut suurelta osin informaatioksi ja asiantuntija-avuksi. Kaavapäätöstä harkitsevalle kunnan viranomaisella jää Jääskeläisen ja Syrjäsen (2010: 50) mukaan laaja harkintavalta, jonka käyttämisen tueksi tarvitaan lain tavoitteita ja oikeudenalan erityisiä oikeusperiaatteita. Tuomioistuimen ratkaistessa valituksia suunnitteluajattelun sijasta korostuu yksittäistapuksellinen laillisuuskontrolli eli kaavalle laissa asetettujen sisältövaatimusten täyttyminen. Tämä merkitsee harkintavallan kannalta suurta periaatteellista muutosta rakennuslakiin nähden. Tuomioistuin ei voi saada minimitasoa parempaa laatutasoa kaavalta, jos kaava täyttää lain sisältövaatimukset. Vain kunta kaavaa laatiessaan voi asettaa sille korkeammat laatuvaatimukset kuin mitä lain minimitaso edellyttää. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 50.)

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavapäätöstä tehdessä on noudatettava kaavoituksen sisältönormeja. Kaavaa tehdessä on lain yleisten tavoitteen mukainen otettava huomioon kestävä kehityksen periaate (MRL 1.1 §), alueiden käytön suunnittelun tavoitteet (MRL 5 §) sekä rakentamisen ohjauksen tavoitteet (MRL 12 §). Nämä tavoitteet määrittävät rungon kaavoitukselle, jota yleiskaavoituksen osalta täsmentävät yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL 39 §). Nämä yleiskaavan sisältövaatimukset ovat kaavoitusnormeja, jotka on otettava huomioon päätettäessä kaavan hyväksymisestä kunnassa. Nämä normit määrittävät sen, onko kaava laadittu lainmukaisesti. Erityisesti kaavoitusratkaisuja tehtäessä on tyypillistä, että joudutaan muodostamaan ratkaisunormi yhdistelemällä ja yhteen sovittamalla rakennuslainsäädännön normeja ja ratkaisemaan normien välisiä ristiriitoja. Jääskeläisen ja Syrjäsen (2010: 56) mukaan on kysymys tyypillisestä harkintatilanteesta, jossa vallitsee suhteellinen sitovien normien puute. Tällöin sääntöjen merkitys on usein epäselvä, epävarma, epätäydellinen tai aukollinen. (Jääskeläinen 2010: 55–56.)

Yleiskaavan sisältövaatimukset ovat muodoltaan optimointikäskyn luonteisia. Ne eivät edellytä tarkalleen tietyntyypistä käyttäytymistä tai muutoin rajoita toimintamahdollisuuksia, sillä sisältövaatimukset sisältävät ristiriitaisia, keskenään punnittavia asioita. Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmä lähtee joustavuudesta. Tästä johtuen päätösharkinnan ja lainalaisuusperiaatteen välinen jännite kaavapäätöksiä tehtäessä on

suuri. Kaavapäätöksen sisältöön vaikuttaa suuresti se, miten sääntöpainotteisesta tai periaatepainotteisesta sääntelystä on kysymys. Rakentamista koskevat säännöt ovatkin täsmällisempiä, jolloin myös rakentamista koskeva päätöksenteko on sääntöpainotteisempaa. Periaatepainotteinen päätöksenteko sen sijaan korostaa harkintaa. Harkintaan kuuluu väistämättä ennalta-arvaamattomuutta ja joustavuutta. Eri tavoitteiden väliset ristiriidat ratkaistaan punnitsemalla periaatteiden välisiä painoarvoja toisiaan vastaan, ja valitaan ratkaisuksi se, jonka painoarvo on suurin. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 56.)

2.2.2 Lain yleinen tavoite

Maakäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite on määritelty lain 1 §:ssä. Tämän pykälän kautta laki osaltaan toteuttaa Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristöä koskevaa perusoikeussäännöstä, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. (Hallberg ym. 2015: 23.)

1 § Lain yleinen tavoite

Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.

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

Lain sisällöllisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti sekä kulttuurisesti kestävää kehitystä. Hallituksen esityksessä (HE 101/1998) on korostettu myös maankäyttö- ja rakennuslain merkitystä ympäristöpolitiikan ja elinympäristön muotoutumisen ohjausvälineenä. Elinympäristön kannalta alueiden käyttöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa korostuu myös ristiriitaisten tavoitteiden yhteen sovittava luonne. (Hallberg 2015: 24.)

Hyvän elinympäristön määrittäminen absoluuttisesti ja objektiivisesti on tuskin mahdollista, sillä meistä jokaisella on oma käsitys hyvästä elinympäristöstä. Lähtökohtaisesti hyvää elinympäristöä on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan arvioitava ihmisen näkökulmasta, jolloin hyvään elinympäristöön voidaan liittää sellaisia arvostuksellisia seikkoja

kuten esimerkiksi turvallisuus, viihtyisyys, rauhallisuus sekä palvelujen ja luonnon läheisyys. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden lähtökohdissa on todettu hyvän elinympäristön tärkeinä ominaisuuksina terveellisyys, turvallisuus, toimivuus ja viihtyisyys. Mittakaavaltaan inhimillisellä yhdyskuntarakentamisella on kuitenkin oleellinen merkitys luotaessa edellytyksiä hyvälle elinympäristölle. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 104; Ekroos & Majamaa 2005: 12–13.)

Kestävän kehityksen käsite pohjautuu YK:n asettaman Ympäristön ja kehityksen maailman komission (ns. Brundtlandin komissio) raporttiin ”Yhteinen tulevaisuutemme” vuodelta 1987. Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan nimenomaan luonnonvarojen käytön ja maapallon muiden resurssien käytön järjestämistä niin, ettei tämän päivän tarpeiden tyydyttäminen vähennä tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan. Maakäyttö- ja rakennuslaissa kestävä kehitys jaetaan ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti sekä kulttuurisesti kestävään kehitykseen. Kestävä kehitys pitää siten sisällään myös jossain määrin ristiriitaisia päämääriä. Tällöin kestävä kehitys edistämisenkin saattaa edellyttää erilaisten kestävä kehityksen näkökulmien painottamista ja arvottamista. (Ekroos & majamaa 2005: 13; Hallberg ym. 2015: 24–25.)

Ekologisella kestävyydellä tarkoitetaan biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä, kestävää energian ja luonnonvarojen käyttöä sekä ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokyvyn mukaan. Ekologisen kestävyuden yleismaailmallisena tavoitteena on ilmastomuutoksen hidastaminen. Keskeinen periaate ekologisen kestävyuden kannalta on varovaisuusperiaate. (Hallberg ym. 2015: 27.)

Taloudellinen kestävä kehitys tarkoittaa sitä, että yhteiskunnan ratkaisut ovat yhtä aikaa sekä taloudellisia että ekologisesti järkeviä ja tehokkaita. Alueiden käytössä esimerkiksi yhdyskuntarakenteen kannalta taloudellisesti kestävät ratkaisut ovat usein myös järkeviä ekologisesti sekä luonnonvarojen käytön että ympäristöhaittojen ehkäisemisen kannalta. (Hallberg ym. 2015: 27–28.)

Sosiaalisesti kestävä kehitys liittyy ihmisten eri väestöryhmien perustarpeet tyydyttävän elinympäristön luomiseen ja hyvinvoinnin tasapuoliseen jakautumiseen. Sosiaaliseen kestävään kehitykseen liittyy keskeisesti myös yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisen kehityksen edistäminen, jota ilmentää mm. maakäyttö- ja rakennuslain suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä, joka antaa kaikille mahdollisuuden osallistua elinympäristöä koskevaan suunnitteluun. (Hallberg ym. 2015: 28.)

Kulttuurinen kestävä kehitys liittyy maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta erityisesti kulttuuriarvojen suojelemiseen ja säilyttämiseen sekä uusien kulttuuriarvojen luomiseen kaavoituksen keinoin. Kysymys on tällöin usein rakennuksiin liittyvästä kulttuuriperinnön säilyttämisestä ja ylläpitämisestä. (Ekroos & Majamaa 2005: 15.)

Kestävän kehityksen kannalta on tärkeää, ettei säilyttämisen arvoisessa ympäristössä saa kaavoituksella sallia sellaisia muutoksia, jotka ovat peruuttamattomia. Yhdyskuntarakenteen kannalta taas kaavoituksellinen hajanaisuus ja liiallinen yhdyskuntien väljyys ovat kestävä kehityksen vastaisia. Toisaalta on kyse luonnonvarojen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä, toisaalta taas suunnittelusta ja rakentamisesta, jolla tavoitellaan kestävä kehityksen mukaista yhdyskuntarakennetta. (Jääskeläinen & Syrjänen 2005: 105–109.)

Kestävän kehityksen periaatteet voidaan luonnehtia keskeiseksi, koko maankäytön suunnittelun kattavaksi tavoitteeksi, joka on oikeuskäytännössä saanut oikeusperiaatteen statuksen. Oikeus ympäristöön perusoikeutena yhdessä kestävä kehityksen periaatteiden ja muun ympäristölainsäädännön kanssa on noussut aikaisempaa vahvemmaksi vastaperusteeksi arvioitaessa maanomistajan oikeuksia eli esimerkiksi oikeuteen käyttää omaa maataan muun muassa rakentamiseen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2005: 110.)

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä tavoitteita ovat suunnitteluprosessin avoimuus ja vuorovaikutteisuus, jota MRL 1.2 § hyvin ilmentää. Kun valtion valvontaa päätösten oikeellisuuden ja laadun suhteen on löyhennetty, siirtyy vastuu päätösten oikeellisuudesta osin kuntalaisille. Tällöin suunnittelu lähtee alhaalta ylöspäin kuntalaisten tarpeista, korostaen jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa tasa-arvoisesti elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 121.)

2.2.3 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä on kuvattu yleisesti maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:ssä. Alueiden käytön ja rakentamisen peruslähtökohtana on maankäyttö- ja rakennuslaissa suunnitelmallisuus, jonka toteuttamiseksi on luotu kaavajärjestelmä. Maankäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisempaa

kaavoitusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden täsmentäessä valtakunnallisia näkökulmia jokaisella kaavatasolla. (Hallberg ym. 2015: 47–48)

4 § Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen.

Kunnat voivat laatia yhteisen yleiskaavan.

Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella.

Valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.

Valtioneuvosto on vuonna 2000 tehnyt päätöksen Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VAT). Tavoitteita tarkistettiin vuonna 2008 ja nämä tarkistetut tavoitteet tulivat voimaan 1.3.2009. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskee maakäyttö- ja rakennuslain 3. luku, jonka 22 §:ssä on kerrottu Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista yleisesti. MRL 24 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. (Jääskeläinen & Syrjänen 2005: 190.)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu periaatteellisia linjauksia käsittäviin yleistavoitteisiin, jotka on otettava huomioon maakunta- ja yleiskaavoituksessa sekä erityistavoitteisiin, jotka ovat velvoitteita ja koskevat kaikkea kaavoitusta. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 25.)

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ollaan uudistamassa. Uudet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat edenneet luonnosvaiheeseen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden luonnoksessa tavoitteet on ryhmitelty viiteen asiakokonaisuuteen. Jatkossa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei enää jaettaisi yleis- ja erityistavoitteisiin. Tällöin kaikki tavoitteet koskisivat kaikkia kaavatasoja. Jos valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet etenevät vahvistettaviksi luonnoksen mukaisina, niissä käsiteltäisiin jatkossa aidosti valtakunnallisia asioita. Tällöin myös paikallisille maankäyttöratkaisuille

jäisi tarvittavaa liikkumatilaa, jotka voitaisiin ratkaista suunnittelun avulla. (Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisen lähtökohdat ja valmistelu 2017: 8.)

Maakunnan suunnittelua käsittelee maankäyttö- ja rakennuslain 4. luku. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava sekä alueellinen kehittämisohjelma. Maakuntakaava tuo näkyväksi kartalla sekä maakuntasuunnitelman että kehittämisohjelman linjaukset kuvaamalla rakentamisen ja ympäristön kehittämisen suunnat tuleville vuosikymmenille. Maakuntakaavan laatii maakunnan liitto. (Hallberg ym. 2015: 156–160.)

Yleiskaavoitusta käsittelee maankäyttö- ja rakennuslain 5. kulu. Yleiskaavoituksella ohjataan ja sovitetaan yhteen kunnan tai kunnanosan yhdyskuntarakennetta ja osoitetaan maankäytön tavoitellun kehityksen periaatteet esimerkiksi asutuksen, palvelujen ja työpaikkojen sekä virkistystoimintojen suhteen. Yleiskaava käsittää yleensä maantieteellisesti yhtenäisen suunnittelukokonaisuuden. Yleiskaava voi koskea koko kuntaa, useita kuntia tai vain osaa kunnasta, jolloin sitä kutsutaan osayleiskaavaksi. Yleiskaava on kaavamuotona joustava, sillä yleiskaava voi olla luonteeltaan yleispiirteinen, niin sanottu strateginen yleiskaava. Vastaavasti yleiskaava voi olla hyvinkin yksityiskohtainen, jolloin yleiskaava ohjaa suoraan rakentamista. Yleiskaavan laatimisesta vastaa kunta. (Hallberg ym. 2015: 263–265.)

Asemakaavoitusta käsittelee maankäyttö- ja rakennuslain 7. luku. Asemakaavoituksella ohjataan maankäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti. Asemakaavatasoista suunnittelua edellytetään etenkin tiiviisti rakennetuissa kaupungeissa ja taajamissa. Taajamien lisäksi asemakaavatasoista suunnittelua edellyttää myös pääasiassa loma-asutusta varten laadittavan ranta-asemakaavan laatiminen. Ranta-asemakaava on maanomistajan laatima kaava, mutta kunnalla on silti kaavoitusmonopoli kaavaa hyväksyttäessä. (Hallberg ym. 2015: 343–344.)

Jokaisessa kunnassa on oltava rakennusjärjestys (MRL 14 §). Rakennusjärjestyksen määräykset ovat maankäyttö- ja rakennuslakia sekä -asetusta täydentäviä sitovia määräyksiä. Määräyksillä ohjataan esimerkiksi rakennuspaikan kokoa, sijoittumista ja ympäristöön sopeutumista sekä annetaan ohjeita hyvään rakentamistapaan liittyen. Rakennusjärjestyksessä olevat määräykset ovat kuitenkin toissijaisia oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, asemakaavaan tai Suomen rakentamismääräyskokoelmaan nähden. Rakennus-

nusjärjestyksessä voidaan myös määrittää osa kunnan alueesta suunnittelutarvealueeksi, jolloin tällä alueella katsotaan olevan erityistä merkitystä kunnan kehityksen kannalta esimerkiksi taajamien laajentuessa. Ranta-alueet ovat kuitenkin automaattisesti suunnittelutarvelupa-alueita. Suunnittelutarvealuetta on käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä. (Hallberg ym. 2015: 89–90)

2.2.4 Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet on esitetty maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä. Nämä tavoitteet täydentävät MRL 1 §:n mukaisia lain yleisiä tavoitteita, ja ne on otettava huomioon kaikessa kaavoituksessa. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 131.)

5 § Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

- 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;
- 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
 - 2 a) riittävän asuntotuotannon edellytyksiä, (29.12.2006/1441)
- 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
- 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
- 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
- 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
- 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;
- 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;
- 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä; (6.3.2015/204)
- 10) palvelujen saatavuutta; sekä

11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

Edellä 1 momentissa säädettyjä tavoitteita toteuttavista kaavojen sisältövaatimuksista säädetään kunkin kaavamudon osalta jäljempänä tässä laissa.

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet koskevat keskeisiä, kaavoituksella edistettäviä elinympäristön turvallisuuteen, terveellisyys- ja viihtyisyyteen, eri väestöryhmien asemaan, yhdyskuntarakenteeseen, ympäristöarvoihin, ympäristöhaittojen ehkäisyyn ja luonnonvaroihin liittyviä kysymyksiä. Nämä tavoitteet täsmentyvät lisäksi kullekin kaavamudolle erikseen asetetuissa sisältövaatimuksissa. Yleiskaavoituksen osalta nämä sisältövaatimukset on esitetty maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 131–132.)

2.2.5 Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaikkien kaavojen tulee perustua riittäviin, merkittävät vaikutukset arvioiviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä.

9 § (5.5.2017/254) Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Kun kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä. Hankkeesta vastaavan on tällöin toimitettava mainitun lain 16 ja 19 §:ssä tarkoitetut tiedot kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle. Yhteysviranomaisen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä.

Jos hankkeesta vastaava on sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomaisen, ei hankkeen ympäristövaikutusten arviointia voida kuitenkaan tehdä kaavan laatimisen yhteydessä.

Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta toimittaa tietoja viranomaisille sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ään lisättiin vuonna 2014 (204/2015), että kaavan tulee perustua ”merkittävät vaikutukset arvioivaan” suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Aikaisemman sanamuodon perusteella kaavan tuli perustua ”riittäviin” tutkimuksiin ja selvityksiin. Hallituksen esityksessä katsottiin, että riittävät selvitykset käsitteenä on aiheuttanut aikaisemmin tulkintaongelmia. Monissa tilanteissa onkin kaavaa laadittaessa tehty varmuuden vuoksi liian yksityiskohtaisia selvityksiä kaavalajiin ja kaavan tarkoitukseen nähden. Muutoksen tavoitteena on ollut selkiyttää vaikutusten selvitysvelvollisuuden kohdistumista kaavan merkittäviin vaikutuksiin ja vaikutusten kautta esiin nouseviin tutkimus- ja selvitystarpeisiin ottaen huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti vaikutusten selvittämisessä on riittävää keskittyä kulloinkin kyseessä olevassa kaavassa ratkaistavien asioiden merkittäviin vaikutuksiin. Selvitykset on syytä kohdentaa tavoitellun kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin, jolloin mahdollisesti vältetään myös päällekkäisten selvitysten tekemistä. (HE 334/2014 vp: 14.)

Vaikutusten arvioinnin selvittäminen perustuu pitkälti kestävän kehityksen mukaisten ulottuvuuksien tarkasteluun eli maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteen mukaisesti hyvän elinympäristön luomiseen sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti että kulttuurisesti. Säännös kaavojen perustumisesta merkittävät vaikutukset arvioiviin selvityksiin ja tutkimuksiin on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, joten siihen on mahdollista vedota esimerkiksi muutoksenhaussa. Tällöin selvitysten riittävyydellä on merkitystä, mutta riittävydestä ei juurikaan ole tarkemmin säädetty. Kaavaselostus onkin keskeinen dokumentti sen selvittämiseksi, millaisia tutkimuksia ja selvityksiä kaavaa laadittaessa on tehty ja toisaalta minkälaista aineistoa on ollut käytössä kaavaa laadittaessa. (Ekroos & Majamaa 2015: 51–55.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ää muutettiin myös vuonna 2017 (252/2017) lain ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-laki) uusimisen yhteydessä. Lakimuutoksen tarkoituksena on, että YVA-arviointi tehdään osana kaavamenettelyä eikä näissä tapauksissa sovelleta YVA-lain 3. luvun mukaista normaalia ympäristövaikutusten arviointimenettelyä lainkaan. (HE 259/2016 vp:71.)

2.2.6 Yleiskaavan sisältövaatimukset

Yleiskaavan sisältövaatimukset on esitetty maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä. Edellä esitetyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet MRL 1 § ja 5 §:n mukaisesti ohjaavat osaltaan yleiskaavojen sisältövaatimusten koskevien säännösten soveltamista yksittäisissä kaavaratkaisuissa. Yleiskaavan sisältövaatimukset velvoittavat laatimaan yleiskaavan niin, että säännöksen asettamat edellytykset täyttyvät. Sisältövaatimukset ovat siten niitä vähimmäisvaatimuksia, joita kaavan lainmukaisuus edellyttää. Nämä sisältövaatimukset ovat myös oikeusasteissa muutoksenhaun perusteena kaavoista valitettaessa, toisin kuin suunnittelun tavoitesäännökset MRL 1 § ja 5 §. Tavoitesäännöksillä on kuitenkin merkitystä niiden ohjatessa sisältövaatimussäännösten soveltamista. (Hallberg ym. 2015: 60–61, 276–277; Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 263.)

39 § Yleiskaavan sisältövaatimukset

Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

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

Edellä 2 momentissa tarkoitetut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Yleiskaavaa koskevat sisältövaatimukset voidaan jaotella kolmeen osaan. Ensimmäinen kokonaisuus muodostuu maakunnallisista vaatimuksista ja toinen säännöksessä luetelluista aineellisista vaatimuksista. Kolmas osa koskee yleiskaavan kohtuullisuutta maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan suhteen. (Ekroos & Majamaa 2005: 192.)

Maankuntakaava on ohjeena laadittaessa tai muutettaessa yleiskaavaa (MRL 32 §). Maakuntakaavan kautta tulevat myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettavaksi huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Yleiskaavassa maakuntakaavan maakunnalliset alueidenkäyttöä ja yhdyskuntarakennetta koskevat aluevaraukset sovitetaan yhteen kunnallisten yleiskaavoitusta koskevien tavoitteiden kanssa. Maakuntakaavan kautta välittyvät myös mahdolliset luonnonsuojelua koskevat valtakunnalliset ja maakunnalliset tavoitteet yleiskaavatasolle. Vaikka maakuntakaava on ohjeena yleiskaavaa laadittaessa, ei tämä kuitenkaan merkitse sitä, että maakuntakaavaa olisi välttämätön noudattaa yleiskaavassa sellaisenaan, johtuen esimerkiksi jo mittakaavallisesta erosta. Yleiskaava yksityiskohtaisempaan kaavana perustuu tarkempaan tutkimukseen ja suunnitteluun, jolloin maakuntakaavassa osoitetut merkinnät voidaan osoittaa yleiskaavassa myös jossain määrin poikkeavalla kaavaratkaisulla. Lisäksi kunnalle kuuluva kaavallinen harkintavalta antaa mahdollisuuden pidemmällekin menevään poikkeamiseen maakuntakaavan ratkaisusta, jos poikkeaminen voidaan perustella riittävästi, eikä poikkeama johda valtakunnallisten eikä maakunnallisten tavoitteiden heikentymiseen. Tältä osin on kuitenkin esitettävä riittävän konkreettinen selvitys maakuntakaavan tavoitteiden saavuttamisesta toisella hyväksyttävällä tavalla. Ratkaisun perusteet tulee esittää kaavaselostuksessa. Jotkut maakuntakaavan aluevarauksista ja rajauksista ovat kuitenkin jo täsmällisiä, eivätkä nämä rajaukset voi yksityiskohtaisemmassakaan kaavoituksessa muuttua. Tällaisia ovat esimerkiksi Natura 2000 -verkoston mukaiset aluevaraukset. (Hallberg ym. 2015: 230–231, 233; Ekroos & Majamaa 2015: 235; Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 266.)

Yleiskaavan aineelliset sisältövaatimukset koostuvat yhdeksän kohdan luettelosta, joka käsittää kaavan laatimisen kannalta keskeiset vaatimukset. Vaatimukset liittyvät ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehityksen edistämiseen sekä hyvän elinympäristön luomiseen. Nämä vaatimukset ovat keskenään samanarvoisia ja ne on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan

ohjaustavoitteet ja sisältötarkkuus edellyttävät. Yleiskaavan monimuotoisuudesta johtuen kaikki vaatimukset eivät toteudu kaikissa kaavoissa samalla tavoin. (Ekroos & Majamaa 2005: 193–194.)

Yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys tulee huomioida yleiskaavassa sekä kaavallisesti että yksittäisten kohteiden suunnittelun osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa on korostettu maankäytön suunnittelun perustamista aiempaa enemmän kokonaisvaltaisen suunnittelun näkemykseen, jossa kaavoitus muuttuu ympäristöpolitiikan välineeksi. Tällöin yhdyskuntarakenteeseen liittyviä ratkaisuja tarkastellaan entistä laajempina kokonaisuuksina suunnitelmallisesti ja kuntia kehitetään yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja luonnonvarojen osalta kestävä kehityksen mukaisella tavalla. Alueiden käytössä korostuvat yhdyskuntarakenteen, alueiden käytön ja yhdyskuntarakentamisen taloudellisuus, jolloin korostetaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, tiivistämistä ja täydentämistä sekä yhdyskuntarakenteen hajoamisen estämistä. Tiiviinpää asutusta suunniteltaessa on kuitenkin otettava huomioon vaatimukset terveellisyydestä, luonnonarvojen säilymisestä ja virkistysalueiden riittävydestä. (Hallberg ym. 2015: 284, Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 267.)

Hyvälle elinympäristölle edellytysten luominen on maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmän yleisenä tavoitteena. Tämä elinympäristö muodostuu keskeisesti asukkaiden tarvitsemista asunnoista ja niiden muodostamista asuntoalueista. Lisäksi asukkaat tarvitsevat välttämättömät palvelut, liikenneyhteydet, työpaikka-alueet sekä virkistysalueet. Nämä edellytykset hyvälle elinympäristölle luodaan yleiskaavoituksessa, jossa osoitetaan oikeassa suhteessa väestönkehitysarvion mukaiset asuntoalueet sekä muut edellä esitetyt tarpeet, varsinkin jos alueet on tarkoitettu asemakaavoitettavaksi. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 268–269.)

Yleiskaavan sisältövaatimuksissa edellytetään, että suunnittelussa otetaan huomioon joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten turvaaminen, jolloin liikennetarve pidetään alhaisena. Lisäksi sisältövaatimuksissa edellytetään energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaista järjestämistä ympäristön, luonnonvarojen sekä talouden kannalta kestäväällä tavalla. Myös melu ja meluntorjunta on yleiskaavaratkaisussa otettava huomioon. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 269–270.)

Turvallisen, terveellisen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoisen elinympäristön luominen on yleiskaavoituksen keskeinen sisältövaatimus. Yleiskaavalla mahdollistetaan

perusta turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön, joka täsmentyy mahdollisessa asemakaavoituksessa. Tasapainoisella elinympäristöllä tarkoitetaan nimenomaan asuinalueiden sijoittumista suhteessa muuhun maankäyttöön. Turvallisuuden ja terveellisyyden vaatimus on sinänsä selkeä, mutta tulkintavaikkeitä saattaa aiheuttaa eri väestöryhmien kannalta tasapainoinen elinympäristö. Tällä tarkoitetaan saamelaiden oikeutta ylläpitää omaa kulttuuriaan. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 271; Hallberg ym. 2015: 287–288.)

Elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin on yleiskaavaa laadittaessa kiinnitettävä huomiota. Tähän liittyy esimerkiksi teollisuusalueiden laajeneminen sekä uusien aluevarauksien osoittaminen elinkeinoelämän tarpeisiin. Kysymys on pitkälti kunnan harkintavaltaan kuuluvasta asiasta. Tällöin on pohdittava esimerkiksi tarvittavien teollisuusalueiden laajuus suhteessa muuhun maankäyttöön. (Hallberg ym. 2015: 289.)

Ympäristöhaittojen vähentäminen liittyy keskeisesti maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin. Yleiskaavoitus on keskeisessä asemassa ohjattaessa toimintoja siten, että edistetään vesien, ilman ja maaperän suojelua sekä meluntorjuntaa. Keinoina ovat esimerkiksi liikenteen ja ympäristöhäiriötä aiheuttavien toimintojen sijoittuminen ja erilaiset suojavyöhykkeet. Ympäristöhaittojen vähentämisen vaatimukset menevät osittain päällekkäin edellä esitettyjen elinympäristön viihtyisyyteen vaikuttavien vaatimusten kanssa (lain kohdat 1, 4 ja 5). (Ekroos & Majamaa 2005: 195, Hallberg ym. 2015: 290.)

Yleiskaavaa varten riittävän laaja-alaisten rakennetun ympäristön, luonnon- ja kulttuurimaiseman sekä luonnonarvojen selvittämistä on haluttu korostaa yleiskaavan sisältövaatimuksissa. Näiden arvojen arvioinnin ja harkinnan yhteydessä joudutaan miettimään myös sitä, miten pitkälle suojelemista ja säilyttämistä on tarkoituksenmukaista ulottaa ja toisaalta miten paljon ympäristöä voidaan muuttaa, ennen kuin on kysymys erityisten arvojen hävittämisestä. Keskeinen ristiriita maankäytön suunnittelussa on ollut ja tulee aina olemaan historiallisen jatkuvuuden turvaaminen ja toisaalta uudisrakentamista painottavan suunnittelun ristiriita. Rakennetun ympäristön sekä maiseman ja luonnonarvojen vaalimisen painottaminen kaavaratkaisussa myös rajoittaa tai estää ympäristön muutoksia. Toisaalta sekä rakennettu ympäristö että kulttuurimaisemat ovat alueita, joiden syntyyn ihmisen toiminta on vaikuttanut ja tulee aina vaikuttamaan. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 272–273.) Luonnonarvojen vaalimisessa taas on kysymys uhanalaisten tai muuten harvinaisten eliölajien tai luontotyyppien säilyttämisestä ja niistä kaavaratkaisuista, joilla luonnonarvot turvataan. Tärkeimpiä suojeltavia lajeja ovat luontodirektiivissä

IV (a) mainitut eläinlajit, kuten esimerkiksi liito-orava, viitasammakko, kirjoverkkoperhonen sekä erilaiset lepakkolajit. Suojeltavat luontotyypit on määritelty luonnonsuojelulain 29 §:ssä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 324–325.) Luonnonmaisema on syntynyt luonnon omien prosessien tuloksena ja se on aina ainutkertainen. Arvokkaita maisema-alueita määrittää luonnonsuojelulain 5. luku (Ekroos & Majamaa 2015: 238).

Yleiseen virkistykseen soveltuvien alueiden, kuten puistojen, lähivirkistysalueiden sekä laajempien virkistys- ja ulkoilualueiden riittävyys on nähty tärkeänä osana yleiskaavan sisältövaatimuksia, sillä virkistysreittien suunnittelu yleiskaavatasolla on huomattavasti asemakaavatasoa mielekkäämpää. Yhtenäiset virkistysalueet ja -reitit ovat jokaisen kuntalaisen etu ja virkistystarpeisiin varaudutaankin yleensä kunnan omista tavoitteista käsin. Lisäksi yksityisten maanomistajien maankäyttötavoitteet kohdistuvat pitkälti rakentamiseen ja yksityisen edun tavoitteluun, jolloin virkistysarvot jäävät vähemmälle huomiolle. (Hallberg ym. 2015: 294; Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 278–279; Ekroos & Majamaa 2005: 196.)

Yleiskaavan tulee olla määräyksiltään sellainen, ettei siitä aiheudu kohtuutonta haittaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle. Yleiskaavan kohtuullisuuden arvioiminen on yksittäistapauksellista kohtuullisuusharkintaa. Varsin usein tätä kohtuullisuusharkintaa joudutaan punnitsemaan yleiseen virkistykseen varattujen alueiden ja yksityiselle maanomistajalle aiheutuvan kohtuuttomuuden kesken. Pääsääntöisesti maanomistajan asemaan liittyvä kohtuuttomuus on seurausta maanomistajan taloudellista asemaa heikentävästä kaavaratkaisusta. Kohtuuttomuus voi johtua myös esimerkiksi naapurikiinteistöstä aiheutuvasta ympäristöhaitasta (immissio) tai muihin maanomistajiin nähden selkeästi poikkeavasta kohtelusta kaavaratkaisussa. Yksittäisen maanomistajan kannalta yleiskaavan kohtuullisuutta harkittaessa on mietittävä yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostama kokonaisuus sekä niiden vaikutus maanomistajan taloudelliseen asemaan ennen ja jälkeen kaavan laatimisen. Kaavamääräykset saattavat sisältää usein maanomistajan asemaa heikentäviä määräyksiä esimerkiksi luonnonsuojelullisten seikkojen osalta. Kohtuullisuusharkinnan kokonaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös mahdollinen MRL 43 §:n mukainen rakentamisrajoitus ja kunnan mahdollinen lunastus- ja korvausvelvollisuus (MRL 101 §, 140 §, 102 §). (Ekroos & Majamaa 2005: 196–197; Hallberg ym. 2015: 296.)

Yleiskaavan yksityiskohtaiset tavoitteet saattavat olla keskenään ristiriidassa tai aiheuttaa erilaisia näkemyksiä kaavan eri osapuolten välille. Yleiskaavoituksen tärkeä tehtävä

onkin näiden keskenään ristiriidassa olevien näkemysten ja vaatimusten yhteensovittaminen. Nämä erilaiset arvot punnitaan nimenomaan kyseisen kaavan lähtökohdista ja tavoitteista käsin. Lisäksi on pidettävä mielessä yleiskaavan ohjaustavoite sekä kaavalta edellytettävä tarkkuustaso. Tämän kaiken yhteensovittaminen vaatii yleiskaavoituksessa käytettävältä tietopohjalta korkeita laatuvaatimuksia. Tällöin kaavanlaatijalla on oltava jatkuvasti ajantasaista tietoa ja tilanteeseen sopivat arviointimenetelmät. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 263–264; Ekroos & Majamaa 2005: 191–192.)

Yleiskaavan sisältövaatimussäännös on velvoittava oikeusnormi, toisin kuin MRL 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevassa säännöksessä käytetään sisältövaatimusten luonnetta kuvattaessa sanamuotoa ”otettava huomioon”. Tähän huomioon ottamiseen liittyy paljon liikkumavaraa, joka mahdollistaakin erilaisten arvojen painottamisen mahdollisuuden silloin, kun kaavan erilaiset arvot ovat selvästi ristiriidassa keskenään. Lisäksi säännöksessä on otettu esille kohtuullisuus, joka on muiden sisältövaatimusten tavoin joustava normi. Toisaalta taas yksittäistapauksessa kohtuullisuus voi olla varsin tarkka kaavan sisältöä koskeva vaatimus. (Ekroos & Majamaa 2005: 192.)

2.2.7 Suunnittelutarvealue

Maankäyttö- ja rakennuslakiin otettiin uutena käsitteenä suunnittelutarvealue, joka on korvannut rakennuslain taaja-asutus -käsitteen. Samassa yhteydessä on luovuttu virallisesti myös haja-asutus -määritelmästä. Suunnittelutarvealueen määritelmässä yhtenäisen asutuksen ilmaisu on korvattu alueen käyttöön liittyvillä tarpeilla, mikä korostaa monipuolisempaa yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavien tekijöiden arviointia rakennuslain aikaiseen käytäntöön verrattuna. Alueen osoittaminen suunnittelutarvealueeksi ei merkitse rakennuskieltoa, mutta suunnittelutarvealueilla alueen rakentamiselta edellytetään tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Tällöin suunnittelutarvealueella voi olla rajoituksia tavanomaiseen hajarakentamiseen verrattuna. Suunnittelutarvealue on määritelty maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 161; Hallberg ym. 2015: 100–101.)

16 § Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavantomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.

Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

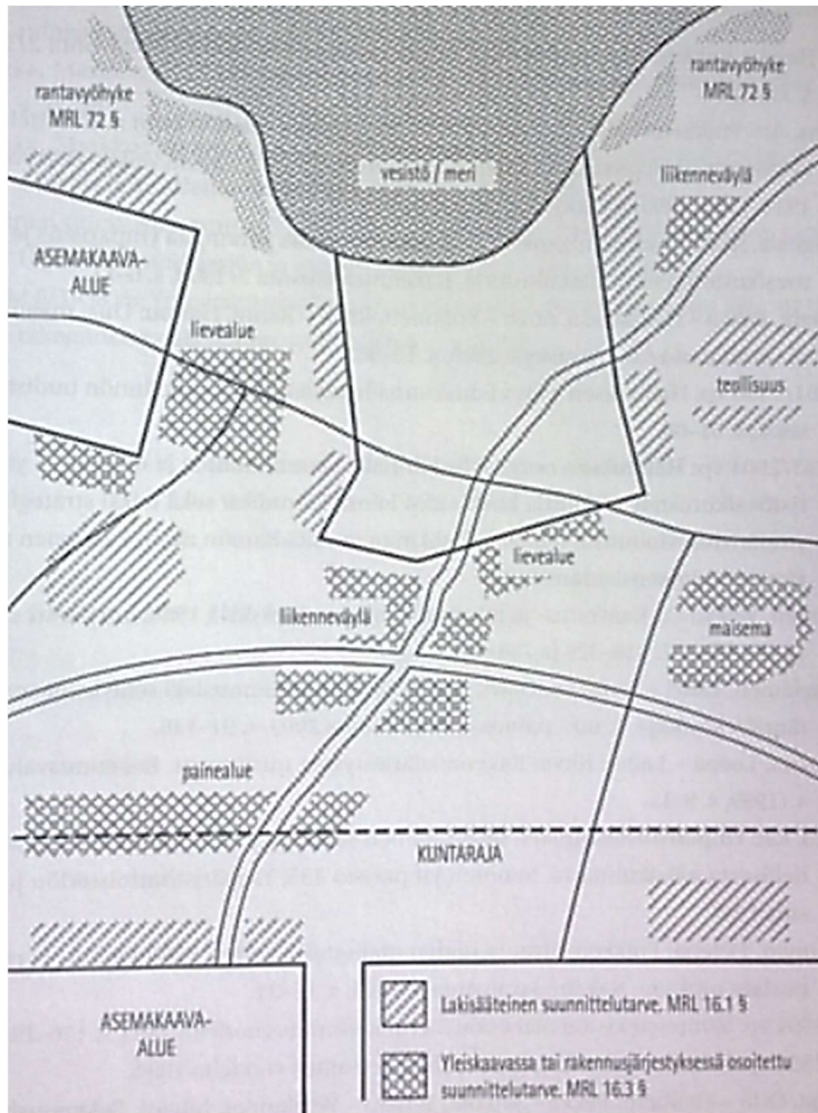
Rakennusluvan erityisistä edellytyksistä tässä pykälässä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella säädetään 137 §:ssä.

Suunnittelutarpeesta ranta-alueella säädetään 72 §:ssä.

Suoraan lain nojalla määräytyvällä suunnittelutarvealueella tarkoitetaan sellaista aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen. Lisäksi on selvitettävä vapaa-alueiden järjestäminen. Jos maankäyttö suunnittelemattomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä, on sitä pidettävä suunnittelutarveharkintaa vaativana maankäyttönä. Kuten jo rakennuslain aikaan, on oikeuskäytännössä yleensä alle kahdensadan metrin etäisyydellä sijaitseva asutus otettava myös huomioon arvioitaessa suunnittelutarpeen muodostumista (KHO 2.11.2004T 2768). Tämä määritelmä mahdollistaa myös sen, että suunnittelutarvealueeseen voi kuulua tarvittaessa myös rakennuslain aikaiseen haja-asutukseen kuuluneita alueita. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 161). Lähtökohtaisesti vain asemakaavalla voidaan poistaa alue suunnittelutarvealueena silloin, kun kyseessä on lain määritelmän mukainen suunnittelutarvealue. Kunta voi myös oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa alueen suunnittelutarvealueeksi silloin, kun alueella on sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai alueella on erityisten ympäristöhaittojen tai -arvojen vuoksi tarpeen suunnitella maankäyttöä. Suunnittelutarvealueiden tulee olla perusteltuja eikä muita alueita ei ole syytä osoittaa suunnittelutarvealueiksi. (Ekroos & Majamaa 2005: 72–73.)

Kuvassa 1 on esitetty erilaisia suunnittelutarvealueita. Suunnittelutarvealue voi määräytyä suoraan MRL 16.1 §:n nojalla tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja rakennusjärjestyksessä on mahdollista osoittaa suunnittelutarvealueina alueita enintään kymmenen vuoden ajaksi (MRL 16.3 §). Lisäksi suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovel-

letaan ympäristövaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Suunnittelutarve voi perustua myös MRL 72 §:ään, eli suunnittelutarpeeseen ranta-alueilla. (Ekroos & Majamaa 2015: 93–94.)



Kuva 1. Esimerkki erilaisista suunnittelutarvealueista (Ekroos & Majamaa 2015: 105.)

Erityisestä suunnittelutarpeesta ranta-alueella määrätään maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:ssä. MRL 72 § syrjäyttää tältä osin yleistä suunnittelutarvetta koskevien pykälien 16 ja 137 määräykset (Ekroos & Majamaa 2015: 93).

2.2.8 Ranta-alueiden suunnittelutarve

Suunnittelutarpeesta ranta-alueilla määrätään maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:ssä. MRL 72 §:n mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 516.)

72 § Suunnittelutarve ranta-alueella

Meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös ranta-aluetta, jolla rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen alueella odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei koske:

- 1) maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista;
- 2) maanpuolustuksen tai rajavalvonnan tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista;
- 3) merenkulun tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista;
- 4) olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamista; eikä
- 5) olemassa olevan asuinrakennuksen korjaamista tai vähäistä laajentamista.

Kunta voi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kuultuaan osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla 1 momentissa säädetty rajoitus ei ole voimassa sen johdosta, ettei alueella ole sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueella ole erityisiä luonnon- ja maisema-arvoja tai virkistyskäytön tarpeita. Tällainen rakennusjärjestyksen määräys voi olla voimassa enintään kuusi vuotta kerrallaan, kuitenkin enintään niin kauan kuin määräyksen perusteena olleissa olosuhteissa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden vuoksi edellytyksiä määräykselle ei enää ole. (22.12.2009/1589)

Poikkeuksen myöntämisestä 1 ja 2 momentin rajoituksesta säädetään 23 luvussa.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske ennen 1 päivää tammikuuta 1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maatalaan liittyvän saunarakennuksen ra-

kentamista. Jos hakemus 1 momentin rajoituksesta poikkeamiseen koskee aluetta, jonka omistusoikeus on siirtynyt hakijalle ennen 10 päivää toukokuuta 1996 ja jota koskevan kaavan laatimista ei ole kohtuullisessa ajassa pantu vireille maanomistajasta riippumattomasta syystä, lupaa ei ilman painavaa syytä saa evätä, jos rakennus tulee hakijan henkilökohtaiseen käyttöön ja kunta puoltaa hakemusta eikä rakentaminen vaaranna luonnon tai maiseman arvoja. Mitä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske aluetta, jonka kohdalla on 2 momentin mukainen suunnittelutarve.

Rantavyöhykkeen leveys vaihtelee maaston muodoista, kasvillisuudesta ja muista luonnon olosuhteista riippuen. Lain perusteluissa rantavyöhykkeen leveyden on katsottu ulottuvan noin sadan metrin etäisyydelle keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta, joissain tapauksissa pidemmällekin, mutta ei kuitenkaan kahtasataa metriä kauemmas keskivedenmukaisesta rantaviivasta. Suurimmalla osalla rannoista vallitsee suunnittelutarve rantavyöhykkeellä. Ne rantavyöhykkeet, joilla ei ole suunnittelutarvetta, ovat joko rakentamattomia tai hyvin harvaan rakennettuja alueita, joille lisärakentamista ei ole odotettavissa. Nämä alueet kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessään. (Ekroos & Majamaa 2015: 453–454, 467)

Ranta-alue ulottuu rantavyöhykettä kauemmaksi rannasta. Ranta-alueella rantavyöhykettä koskevien säännösten soveltamisen edellytyksenä on, että rantavyöhykkeen ulkopuolelle jäävällä alueella on odotettavissa maankäytön järjestämistä edellyttävän loma-asutuksen muodostumista, alueen rakentamisen ja muun maankäytön suunnitteleminen on tarpeen ja suunnittelutarpeen aiheuttaa pääasiassa loma-asutuksen järjestäminen. Rantavyöhyke on siis aina olemassa, mutta ranta-alueen olemassaolo riippuu MRL 72.2 §:n mukaisen suunnittelutarpeen tosiasiallisesta olemassa olost. Ranta-alue ulottuu siten periaatteessa niin etäälle rannasta, kuin vesistön läheisyydellä on vaikutusta rakentamiseen. Tällöin ranta-alueen leveys ei ole määriteltävissä metrimääräisesti, vaan ulottuu periaatteessa niin etäälle, kuin vesistön läheisyydellä on vaikutusta rakennustoiminnan suuntautumiseen alueelle. Ranta-alueen leveys riippuu siten sekä maasto-olosuhteista että esimerkiksi kulkuyhteyksistä. (Ekroos & Majamaa 2015: 457–458)

Rakennettaessa tai kaavoitettaessa rannan läheisyyteen on käytännön merkitystä myös rantavyöhykkeen leveyden määrittelyllä, sillä rantavyöhykkeellä ei ole voimassa MRL 16 §:n mukainen suunnittelutarve. Ranta-alueiden suunnittelutarvealuetta koskevana erityislainsäädäntönä MRL 72 § syrjäyttää yleistä suunnittelutarvetta koskevien pykälien 16 ja 137 soveltamisen. (Ekroos & Majamaa 2015: 93.)

2.2.9 Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella

Rakennusluvan erityisistä edellytyksistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 137 § on muutettu useaan otteeseen lain voimassa olon aikana. Viimeisimmässä muutoksessa (21.4.2017/230) on täsmennetty sanamuotoja koskien muun muassa yleiskaavan käytön lisäämistä rakennusluvan myöntämisen perusteella.

137 § Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella

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 asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta; ja
- 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. (21.4.2017/230)

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen sekä jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen. Rakennuslupa voidaan 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää myös rakennuksen korjaamiseen tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen. (21.4.2017/230)

3 momentti on kumottu L:lla 30.12.2008/1129.

Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamenettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä kunnan päättämä viranomainen.

Rakennuslupaa suunnittelutarvealueelle tai suunnittelutarveasialla muutoin ratkaistaessa noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa soveltuvin osin, mitä 173 ja 174 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä. (11.6.2004/476)

Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohta suunnittelutarvealueilla on, että rakentaminen perustuu asemakaavaan. Jollei asemakaavaa ole, on rakennusluvan perustuttava tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmassa tarkastelussa suunnittelutarveratkaisuun, jossa rakennuspaikka todetaan sopivaksi rakentamiseen myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta. Rakennusluvan erityisenä edellytyksenä suunnittelutarvealueella on, että rakentaminen ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Lisäksi rakentamisen tulee olla sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta. Maankäyttö- ja rakennuslain 137 § määrittää rakennusluvalla ne lisäedellytykset, joiden on täyttyttävä rakennusluvan normaalien edellytysten lisäksi, jotta rakennuslupa voidaan myöntää suunnittelutarvealueella. Poikkeusluvan suunnittelutarvealueella myöntää toimivaltansa perusteella kunnan viranomainen. (HE 251/2016: 6, 16, 65.)

Suunnittelutarvealueella rakentamisen erityisten edellytysten selvittäminen kohdistuu varsinaiseen rakennuspaikkaan. Rakennuslain aikaan poikkeuslupa taaja-asutuksen muodostamiseen voitiin myöntää ”erityisistä syistä” ilman lain täsmennyksiä. Erityiset syyt olivat paljolti samoja, joiden perusteella suunnittelutarveratkaisu voidaan myöntää nyt erityisinä edellytyksinä. Näiden erityisten edellytysten arviointi tapahtuu nyt erillään varsinaisesta rakennuslupamenettelystä. Tämä tarkoittanee Ekroosin ja Majamaan (2015) mukaan sitä, ettei edellytysten olemassaoloa koskeva tarkastelu ole täysin samanlaista oikeusharkintaa kuin itse lupamenettely, vaikka rakennuslain aikaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei enää nykyisin esiinnykään rakennuslain aikaisessa merkityksessä. Ekroos ja Majamaa (2015) myös jatkavat, että luvan erityisten edellytysten arviointi tulee niiden väljyyden vuoksi olemaan luvanhakijan oikeusturvan kannalta ongelmallista. Suunnittelutarveratkaisua ei tulisi edelleenkään voida hylätä sellaisilla perusteilla, jotka ovat aiheuttaneen aikanaan suunnittelutarveratkaisun tarpeen. Tällaisia ovat muun muassa olemassa olevan taaja-asutuksen laajeneminen, kunnallistekniikan puuttuminen tai kevyen liikenteen järjestelyt. (Ekroos & Majamaa 2015: 880–881.)

2.2.10 Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena kyläalueella

Rakentamisen ohjauskeinoksi maaseudulla on yhä enenevässä määrin muodostunut osayleiskaavoitus. Yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena ranta-alueiden ulkopuolella säädetään voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain

44 §:ssä. MRL 44 §:ä on muutettu maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen kaksi kertaa. Viimeisin muutos tuli voimaan 1.5.2017.

Alkuperäinen maankäyttö- ja rakennuslain 44 §, joka tuli voimaan 1.1.2000:

44 § (5.2.1999/132) Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään 72 §:ssä ja suunnittelutarvealueella 137 §:ssä.

MRL 44 §:ssä viitataan MRL 137 §:ään, jossa käsitellään rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Tämä kyläaluetta koskeva teksti on kirjoitettu alkuperäiseen 137 §:n momenttiin 3 seuraavasti:

137 § (5.2.1999/132) Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella

137.3 §: Jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella, jolla rakentamispaine on vähäistä, on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, 1 momentissa säädetty rakennusluvan erityiset edellytykset olemassa olevaa asutusta täydentävän, enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen rakennuksen osalta on katsottava selvitetyn yleiskaavassa.

Vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa 44 §:n säädöksessä on viitattu MRL 72 §:ään ja 137 §:ään. MRL 72 § on koskenut suunnittelutarvealuetta ranta-alueilla ja MRL 137 § rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Silloisen MRL 72 §:n mukaan rakennuslupa on ollut mahdollista myöntää oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella ranta-alueella silloin, kun yleiskaavassa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. MRL 137 §:n perussäännös on koskenut rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella, josta pykälän 3 momentti sisältää lievennyksen, jolloin suunnittelutarveratkaisua pääsäännöstä poiketen ei tarvita. Tämän lievennyksen perusteella rakentaminen on voinut perustua suoraan oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan kyläalueilla tai muilla maaseutualueilla, joilla rakentamispaine on vähäistä. Tällöin olemassa olevaa asutusta täydentävän, enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen rakennuksen rakennusluvan erityiset edellytykset on katsottu selvitetyn yleiskaavassa. Tällöin suunnittelutarvealueilla on ollut voimassa kaavan kautta rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella. Muun tyyppisten kuin edellä esitettyjen rakennusten rakentaminen ei ole ollut mahdollista yleiskaavan perusteella, sillä rakentaminen suunnittelutarvealueella ei ole kuitenkaan saanut johtaa

vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. (Ekroos & Majamaa 2005: 668–669; Jääskeläinen & Syrjänen 2003: 482.)

Hallituksen esityksen 101/1998 perustelujen mukaan vuoden 2000 alusta voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain maankäytön ohjaus suunnittelutarvealueella on edellyttänyt pääsääntöisesti asemakaavaa tai erityistä lupaharkintaa. Lupaharkinnan perusteella rakennettaessa (MRL 137 §) rakentaminen ei ole saanut aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä yhdyskuntakehitykselle. Lisäksi rakentamisen on tullut olla ympäristöllisesti sopivaa. Rakentamisen helpottamiseksi maaseudulla suunnittelutarvealuetta koskeva MRL 137 § on sisältänyt kuitenkin lievennyksen sellaisilla kyläalueilla ja muilla rakentamispaineiltaan vähäisillä maaseutualueilla, joilla on ollut voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava. Oikeusvaikutteisen yleiskaavan ollessa voimassa ei asemakaavan laatimista ole katsottu tällöin välttämättömäksi, vaan asemakaavavaatimuksen peruseriaatteista poiketen on mahdollistettu yleiskaavan käyttäminen rakentamiseen ohjaavana kaavana. Tällöin rakennuslupa on voitu myöntää tavanomaisin edellytyksin yleiskaavan perusteella olemassa olevaa asutusta täydentävälle enintään kaksiasuntoiselle asuinrakennukselle tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeelliselle rakennukselle. Sellaisia vähäisen rakentamispaineen alueita, joilla tätä säännöstä on tarkoitettu sovellettavaksi, ovat voineet olla lähinnä suurten asutuskeskusten ja niiden työssäkäyntialueiden ulkopuoliset maaseutualueet. (HE 101/1998: 44, 83, 123.)

Rakennusluvan myöntäminen oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella ilman suunnittelutarveratkaisua perustui aina tapauskohtaiseen harkintaan alueilla, joilla on asemakaavallisen suunnittelun tarve. Koska rakennusluvan reunaehdot olivat tiukat, jäi silloisen MRL 137.3 §:n merkitys vähäiseksi. Hallituksen esityksen mukaan (HE 102/2008 vp.) eräät kunnat toivoivat selkeämpää varmuutta yleiskaavan ohjausvaikutuksen riittävydestä pienimuotoisen asuntorakentamisen, kuten esimerkiksi omakotirakentamisen, tarpeisiin alueilla, joilla asemakaavan laatiminen ei ollut perusteltua. (Hallberg ym. 2015: 329; HE 102/2008 vp.: 6) Maankäyttö- ja rakennuslain 44 § yleiskaavan käytöstä rakennusluvan myöntämisen perusteella muutettiin ja vastaavasti maankäyttö- ja rakennuslain 137.3 § kumottiin kokonaan lailla (1129/2008). Maankäyttö- ja rakennuslain 44 § yleiskaavan käytöstä rakennusluvan myöntämisen perusteena muuttui 1.1.2009 seuraavaksi:

44 § (30.12.2008/1129) Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään 72 §:ssä.

Rakennuslupa enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentin estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Yleiskaavan määräys sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

Yleiskaavan käytöstä tuulivoimaloiden rakennusluvan perusteena säädetään 77 a §:ssä. (11.2.2011/134)

Vuoden 2009 alusta maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin sekä 44 §:n että 173 §:n osalta koskien nimenomaan kyläkaavasäännöksiä. Muutoksella laajennettiin yleiskaavan käyttömahdollisuuksia siten, että rakennusluvan erityiset edellytykset ja niiden täytyminen voitiin selvittää kyläyleiskaavassa, kun tästä annetaan yleiskaavassa erityinen määräys. Muutoksen yhteydessä MRL 137.3 § kumottiin kokonaan, sillä kyseiset säännökset sisältyivät MRL 44 §:n mukaisiin muutoksiin. Kumottu momentti sisälsi viittaukset oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella oleville reunaehdoille, jonka mukaan rakennuslupa voitiin myöntää ilman suunnittelutarveratkaisua. Maankäyttö- ja rakennuslain 44 § muutettiin käytännössä kokonaan lukuun ottamatta MRL 44.1 §:n mukaista tekstiä, jonka mukaan yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään MRL 72 §:ssä. MRL 44.2 § laajensi jossain määrin yleiskaavan käyttömahdollisuuksia suoraan rakentamista ohjaavana kaavana kyläalueilla. Rakennusluvan erityisten edellytysten selvittäminen ja ratkaiseminen yleiskaavassa myös selvensi tilannetta aikaisempaan tapauskohtaiseen harkintaan verrattuna, sillä kaavan mukaiset määräyksen perusteella tiedetään varmasti, miltä osin rakennuslupamenettely voi perustua suoraan kyläosayleiskaavaan. (Hallberg ym. 2015: 329; Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 345.)

Vuonna 2009 voimaan tullut 44 § mukainen säännös oli sinällään yksiselitteinen mahdollistaessa rakentamisen suunnittelutarvealueilla silloin, kun oikeusvaikutteinen yleiskaava sisälsi erityisen määräyksen kaavan tai sen osankäytämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Rakennuslupa voitiin myöntää suoraan yleiskaavan perusteella vain asuinrakennukselle, joka on enintään kaksiasuntoinen. Lisäksi edellytyksenä oli se, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä alueella. Tällaisen yleiskaavan määräys voi olla voimassa enintään 10 vuotta. Tulkinnanvaraisena

sen sijaan voitiin pitää suoraan rakennuslupaan oikeuttavaa määräystä, joka voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakennuspaineita. Vaikka määräystekstiä oli jo muutettu alkuperäisestä, ”alueen vähäinen rakentamispaine” määritelmään, ”kylä-alue, johon ei kohdistu merkittävää rakentamispainetta”, aiheutti määritelmä silti tulkinnan vaikeuksia. Lakitekstin sanamuodoilla pyrittiin turvaamaan se, että yleiskaavaa ei käytetty suoraan rakennuslupiin oikeuttavana suunnitteluvälineenä voimakkaan rakentamispaineen alueilla eikä sellaisilla taajamien lievealueilla, joilla edellytetään asemakaavatasoista suunnittelua rakentamisen tehokkuuden ja määrän suhteen. Sääntelyllä haluttiin edelleen säilyttää asemakaavatasoinen suunnittelu yksityiskohtaisen suunnittelun välineenä. Toisaalta pyrittiin siihen, ettei maaseudun rakentamisen ohjausta ratkaistu kyläyleiskaavoituksella niillä alueilla, joilla ei ollut edes kylämäistä asutusta. Pykälän mukaisen kymmenen vuoden määräajan tarkoitus oli ottaa huomioon mahdolliset maankäytön muutokset alueella sekä rakentamispaineen mahdollinen lisääntyminen määräajan uusimisen edellytyksiä harkittaessa. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 346–347; Ekroos & Majamaa 2015: 282–284; HE 251/2016 vp: 5.)

Uudistettu kyläyleiskaavasäännös (44 §) ei kuitenkaan toiminut odotetulla tavalla. Etenkin rakentamispaineen määrittäminen osoittautui haasteelliseksi, sillä käytännössä oli vaikeaa hahmottaa, milloin rakentamispainetta alueella on vähäistä enemmän, mutta ei kuitenkaan merkittävästi. Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (HE 251/2016 vp) todettiin, että 44 §:n sanamuoto on johtanut siihen, ettei pykälän nojalla laadittua kaavaa ole aina käyttänyt rakennuslupa suoraan oikeuttavana edes sellaisissa kylissä, joissa sen käyttö muuten olisi ollut tarkoituksenmukaista. Sellaisissa kylissä, joissa ei ollut rakentamispainetta, ei käytännössä ollut tarvetta yleiskaavan laadintaan, kun taas sellaisissa kylissä, joissa oli rakentamispainetta, ei kyläyleiskaavaa voitu pykälän tiukan rajauksen takia käyttää. Näistä lähtökohdista käsin maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin jälleen 44 §:n osalta. Muutos tuli voimaan 1.5.2017. Tavoitteena on, että kyläyleiskaavoja voidaan jatkossa laatia sellaisille alueilla, joilla rakentaminen edellyttää suunnittelua, mutta alueiden käyttö ei ole niin tehokasta, että asemakaavan laatiminen olisi tarpeen. (HE 251/2016 vp: 15.)

44 § (21.4.2017/230) Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perus-

teenä. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella.

Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään 72 §:ssä ja tuulivoimaloiden rakennusluvan perusteena säädetään 77 a §:ssä.

Lainmuutoksen osalta tavoitteena on ollut selkeyttää ja joustavoittaa asemakaava-alueiden ulkopuolisten alueiden maankäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjaamista sekä lisätä yleiskaavan käyttöä suoraan rakentamista ohjaavana kaavana lisäten samalla rakentamismahdollisuuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain 44 § onkin muuttunut nimenomaan oleellisesti aikaisemmin epäselvyyttä aiheuttaneen ”rakentamispaineen” määritelmän osalta, joka poistettiin nyt kokonaan. Mahdollisuus yleiskaavan käyttöön rakennusluvan myöntämisen perusteena määritellään ainoastaan asemakaavoituksen lähtökohdista käsin, jolloin kyläyleiskaavaa ei voi käyttää rakennuslupiin oikeuttavana kaavana alueilla, joilla maankäytön ohjaus vaatii asemakaavatasoista suunnittelua. Tiiviisti rakennetuilla sekä mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan kaupunkimaisilla alueilla yleiskaavan käyttö suoraan rakennuslupiin oikeuttavana kaavana ei siten ole perusteltua. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi olemassa olevien asemakaava-alueiden laajentamisalueet, kerrostalorakentamisen ja tiiviisti ja tehokkaasti toteutettuja pientaloalueiden alueet sekä kunnallistekniikan ja liikennejärjestelyjen toteuttamisen kannalta vaikutuksiltaan merkittävämät työpaikka- ja palvelurakentamisen alueet. Peruslähtökohtana kuitenkin on, että yleiskaavan tulee ohjata riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä alueella. (HE 251/2016 vp: 40–41; Laitio 2017: 4; Jarva 2017: 4.)

Lainmuutoksessa väljennettiin myös pykälässä ollutta rakennuksen määritelmää siten, että yleiskaava voi olla perusteena muunkin, kuin enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakennusluvan myöntämiseen. Säännös koskee siten nyky muodossaan omakotitalojen ja paritalojen lisäksi myös muuta pienimuotoista asuinrakentamista. Lisäksi sallitaan myös mittakaavaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan maaseudulle soveltuva työpaikka- ja palvelurakentaminen. (HE 251/2016 vp: 40.)

Määräys rakennusluvan myöntämisestä suoraan yleiskaavan perusteella voidaan ottaa mukaan vain sellaiseen yleiskaavaan, jossa rakennuspaikkojen lukumäärä ja niiden likimääräinen sijainti on osoitettu kiinteistökohtaisesti. Lisäksi kaavassa osoitetun rakentamisen määrän ja laadun tulee olla mittakaavaltaan kyläasukituksen tyyppistä. Kyläyleiskaavoituksesta puhuttaessa on vielä tarkennettava, että tässä yhteydessä kylällä ei siis tarkoiteta kiinteistönmuodostuslain mukaista rekisterikylää. Kyläalueen laajuus on aina

harkittava jokaisen kyläosayleiskaavan osalta erikseen ja siinä on osoitettava ne alueet, joita määräys rakennusluvan myöntämisestä koskee. Säännöksessä kylällä tarkoitetaan useista rakennuksista koostuvaa kylämäistä maaseudun taajamaa. Toisaalta kylät ovat hyvin erilaisia eri puolella Suomea, ja jopa saman kunnan sisälläkin. Esimerkiksi kuntien keskustaajamien ulkopuolella, varsinkin liitoskunnissa, sijaitsee usein hitaasti kasvavia kyliä, joissa maanomistus on pääasiassa yksityisen omistuksessa Tällöin asemakaavan laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista, eikä kunnilla ole välttämättä resurssejakaan asemakaavatasoiseen suunnitteluun. Silloin kyläyleiskaavoitus on hyvä vaihtoehto. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 346; Ekroos & Majamaa 2015: 284.)

2.2.11 Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityisten sisältövaatimusten soveltaminen kyläalueella

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan MRL 73 §:n eli yleis- ja asemakaavan erityisten sisältövaatimusten pykälään lisättiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa (21.4.2017/230) uusi 2. momentti. Voimassa olevan lainsäädännön 73.2 §:n mukaan pykälän 1 momentin vaatimusta ranta-alueille jätettävästä yhtenäisestä rakentamattomasta ranta-alueesta ei sovelleta olemassa olevilla kyläalueilla. Edellytyksenä tälle kuitenkin on, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon kaavaa laadittaessa. (HE 251/2016 vp: 43.)

73 § Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset

Laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (ranta-asemakaava) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

- 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;
- 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä
- 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Laadittaessa kaavaa alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei kyläalueella sovelleta mitä 1 momentin 3 kohdassa säädetään edellyttäen, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon. (21.4.2017/230)

tarvealue on pääsääntöisesti kaavoitettava, mutta ei kuitenkaan ehdottomasti. Suunnittelutarvealueelle voidaan myöntää rakennuslupa myös ilman asemakaavaa MRL 137 § mukaisesti (rakennusluvun erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella). Asemakaavan laatimistarve on sidottu kunnan kehityksen ja maankäytön ohjaustarpeeseen, sillä kunnalla on kaavoitusmonopolia asemakaavaa laadittaessa. Ohjaustarve voi tosin tulla kunnan suunnitteluun kuuluvien ohjaustarpeiden lisäksi myös maankuntakaavan ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta. Asemakaava on kuitenkin laadittava aina, jos rakentaminen aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden muulle järjestämiselle tai aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 371–373, Ekroos & Majamaa 2015: 308–309.)

2.2.13 Rakennusluvun edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella

Kaava-alueen ulkopuolelle rakennettaessa on rakennuspaikan sopivuudesta tarkoitukseensa varmistuttava rakennuslupahakemuksen yhteydessä. Rakennusluvun edellytyksistä asemakaava-alueen ulkopuolella säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:ssä. (Ekroos & Majamaa 2015: 876.)

136 § Rakennusluvun edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella

Rakennusluvun myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueen ulkopuolella on, että:

- 1) rakennuspaikka täyttää 116 §:n vaatimukset;
- 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädetyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset;
- 3) rakentaminen täyttää 135 §:n 3–6 kohdassa asetetut vaatimukset;
- 4) teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäroinnin järjestäminen ei saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia; sekä
- 5) maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat 33 ja 43 §:n mukaiset mahdolliset rajoitukset otetaan huomioon.

Mitä 135 §:n 2 momentissa säädetään, koskee rakentamista myös asemakaava-alueen ulkopuolella. Mitä 135 §:n 3 momentissa säädetään, koskee rakentamista sellaisella asemakaava-alueen ulkopuolisella alueella, jolla purkaminen on luvanvaraista. (30.12.2008/1129)

Rakennuspaikalle asetetuista vaatimuksista säädetään MRL 116 §:ssä. Vaatimukset ovat osin samoja kuin kaava-alueellakin rakennettaessa. Asemakaava-alueen ulkopuolelle rakennettaessa kunnan rakennusjärjestys sisältää myös paikallisista olosuhteista johtuvia määräyksiä, joita on noudatettava. Näitä ovat erityisesti rakennuspaikan vähimmäispinta-ala, rakennusten koko sekä rakennusten etäisyys rajoista ja rantaviivasta. Maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n mukaan rakennuspaikan koon tulee olla vähintään 2000 neliömetriä. Lisäksi MRL 116.2 §:n mukaan, joka viittaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen 57 §:ään, rakennusta ei saa pääsääntöisesti asemakaava-alueen ulkopuolella rakentaa viittä metriä lähemmäs naapurin rajasta ja toisaalta kymmentä metriä lähemmän hänen omistamista rakennuksistaan. Rakennuspaikan tulee lisäksi olla tarkoitukseen sovelias ja rakentamiseen kelpollinen huomioiden muun muassa rakennusten etäisyys yleisistä teistä. (Ekroos & Majamaa 2015: 740–743; HE 251/2016 vp: 6.)

MRL 117 § määrittää rakentamiselle asetettavat vaatimukset. MRL 117.1 §:n mukaan rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Lisäksi MRL 117 §:n mukaan rakennus on suunniteltava ja rakennettava ja rakennuksen muutos- ja korjaustyöt on tehtävä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutos toteutettava siten, että rakennus täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa olevat olennaiset tekniset vaatimukset. Rakentamisen tulee täyttää kaikki olennaiset tekniset vaatimukset ja muutoinkin rakentamisessa tulee noudattaa hyvää rakennustapaa. (Ekroos & Majamaa 2015: 747–751; HE 251/2016 vp: 6.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n kohdissa 3–6 on rakennusluvan edellytyksistä, joiden mukaan rakennuksen on sovelluttava paikalle, sille on oltava käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen. Lisäksi vedensaanti ja jätevedet tulee voida hoitaa ympäristöä kuormittamatta eikä naapurille saa aiheuttaa tarpeettomasti haittaa tai vaikeuttaa naapurikiinteistön rakentamista. (Ekroos & Majamaa 2015: 868; HE 251/2016 vp: 6.)

Rakennusluvan edellytyksiä punnittaessa on otettava huomioon myös mahdollinen maakuntakaavasta ja yleiskaavasta johtuva rakentamisrajoitus tai ehdollinen rakentamisrajoitus (HE 251/2016 vp: 6).

2.2.14 Alueellinen suunnittelutarveratkaisu

Maankäyttö- ja rakennuslakiin otettiin uutena 137a § lakimuutoksen yhteydessä (21.4.2017/230) koskien alueellista suunnittelutarveratkaisua.

137a § (21.4.2017/230) Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella

Jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, kunta voi tehdä päätöksen 137 §:n 1 momentissa säädettyjen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta samalla kertaa useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Tällainen päätös voidaan tehdä alueella, joka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Päätös voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.

Alueellinen päätös ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Alueellista päätöstä tehtäessä noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa, mitä 173 ja 174 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä.

MRL 137a §:n mukaan kunta voi suunnittelutarvealueella tehdä alueellisen päätöksen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassa olosta. Päätös edellyttää, että alue on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu kyläalueeksi tai rakentamiseen muuten soveltuvaksi alueeksi, kuten esimerkiksi loma-asumiseen, palveluihin tai työpaikka ja tuotantoalueiksi. Vaikka rakennuspaikkoja ei olekaan osoitettu tarkasti, on yleiskaavassa kuitenkin tarkasteltava alueiden soveltuvuus rakentamiseen sekä varmistuttava maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta. Yhdessä edellä esitetty yleiskaava sekä rakennuspaikkojen sijainnin tarkemmin osoittava alueellinen suunnittelutarveratkaisu muodostavat pohjan rakennuslupien myöntämiselle. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu ei saa johtaa merkittävään rakentamiseen eikä aiheuttaa haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Alueellisen suunnittelutarveratkaisun rakennuspaikkojen enimmäismäärä tulee arvioida tapauskohtaisesti, jolloin tulee ottaa huomioon myös se, josko alueen rakentaminen olisi tarkoituksenmukaisempaa asemakaavan tai yksityiskohtaisemman MRL 44 §:n mukaisen yleiskaavan kautta. Alueellinen päätös on voimassa enintään kymmenen vuotta. (HE 251/2016 vp: 46–47.)

2.3 Harkintavalta kaavoituksessa sekä harkinnanvallan oikeudelliset periaatteet

Joustavat normit tarvitsevat toimiakseen päätösharkintaa, sillä laissa ei ole täsmällistä sisältöä, joka määrittäisi ratkaisun suoraan lain perusteella. Päätösharkintaan kuuluvat oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta, joita harkintavallan periaatteet joko tukevat tai rajoittavat. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet toimivat päätöksenteossa siis kahteen suuntaan. Toisaalta ne antavat johtoa ja perustan päätöksenteossa käytettävälle harkinnalle, toisaalta taas rajoittavat käytettävää harkintavaltaa ja ovat siten harkinnanvallan rajoitusperiaatteita. Tällöin ne estävät harkintavallan väärinkäyttöä ja poistavat mielivaltaa. Hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat suhteellisuus- ja yhdenvertaisuus- ja objektiviteettiperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet. Näiden yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden katsotaan kuuluvan oikeusjärjestyksemme perusaatemaailmaan, vaikka suoraan säädännäiseen oikeuteen kuuluu vain yhdenvertaisuus. (Syrjänen 1999: 146; Korttesmaa 2008: 25.)

Keskeiset hallinto-oikeudelliset periaatteet perustuvat hallintolain 6 §:ään ja ovat viranomaisia oikeudellisesti sitovia. Periaatteet ovat vähitellen muotoutuneet osaksi hallinto-oikeudellista oikeuskäytäntöä ja pätevät lain tulkinnassa ja hallinnollisen harkinnan käyttämisessä, olipa kysymys sitten laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Periaatteet ovat Tynskän siteeraaman *Laakson* sanoin oikeudelliseksi institutionalisoitunutta moraalialia ja politiikkaa. Periaatenormit esiintyvät aina muiden normien soveltamisen yhteydessä ohjaten ja täydentäen kussakin tilanteessa sovellettavien säännösten tulkintaa, intressien punnintaa sekä harkinnan käyttämistä. (Tynskä 2015: 41)

Maankäyttö- ja rakennuslain käyttämät joustavat normit ja oikeudellista sisältöä vailla olevat termit ohjaavat laajan harkintavallan käyttöön. Hallinnon oikeusperiaatteet eivät kuitenkaan anna varsinaista tulkinta-apua kaavoitusta ja rakentamista ohjaaville päätöksille, vaikka ohjaavatkin päätöksentekijän harkintavallan alaa ja suuntaa. Joustavien normien harkinnan vaikeus on korostanut myös tarvetta kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteille, joihin hallinto-oikeudelliset periaatteet eivät välttämättä auta. Kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteilla voidaan lisätä myös päätöksen ennalta-arvattavuutta ja yhdenvertaista kohtelua, jolloin todennäköisesti nostetaan myös päätöksenteon laatutasoa. (Tynskä 2015: 33, 42.)

2.3.1 Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta

Maankäyttö- ja rakennuslaki on luonteeltaan joustava normi. Joustavien normien luonteeseen kuuluu, että lain täsmällistä sisältöä ei ole löydettävissä suoraan lain perusteella. Maankäyttö- ja rakennuslakia sovellettaessa joudutaan siten käyttämään laajaan harkintavallan käyttöön perustuvaa ratkaisutapaa. Lakiin perustuvat ratkaisut on tällöin tehtävä perusteilla, joita kirjoitetussa säännöksessä ei ole suoraan määritelty. Harkinnanvalta jaetaan oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan. Oikeusharkinta perustuu tiettyihin ennalta määriteltyihin kriteereihin eli oikeusnormeihin ja muihin oikeuslähteisiin. Oikeusharkinnassakaan ei kuitenkaan ole kyse siitä, että kyseisessä asiassa olisi vain yksi oikea ratkaisu esillä olevassa asiassa, vaan ratkaisuja voi olla useita oikeusnormien puitteissa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta taas perustuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin eli muuhun kuin oikeudelliseksi luonnehdittavaan tai laissa muulla tavoin sidottuun aineistoon. Tällöin kyseessä voi olla esimerkiksi erilaisten poliittisten päämäärien toteuttaminen tai edistäminen, jolloin lopputulokseen vaikuttaa paljolti se, minkälaista ratkaisua pidetään hyvänä tai tavoiteltavana. Kyseessä on silloin tavoiteharkinta, joka ei ole mielivaltaa. Harkinnanvallan käyttöä rajaavat yleiset hallinto-oikeudelliset harkintavallan rajoitusperiaatteet. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 51; Tynskä 2015: 60, 83; Korttesmaa 2008: 25.)

Korttesmaa (2008: 30) on opinnäytetyössään pohtinut harkintavallan käyttöä. Hän on jakanut harkintavallan käytön hallintolupapäätöksissä neljään luokkaan *Mäenpään* perusteiden mukaisesti:

- Vapaaharkintaisissa lupapäätöksissä, kuten esimerkiksi maakauppa, päätös katsotaan kokonaisuudessaan vapaaharkintaiseksi.
- Joustavien oikeusnormien yhteydessä päätös on oikeusharkinnalla ratkaistava, jolloin ratkaistaan esimerkiksi tarkoituksenmukaisuus, tarpeellisuus, kohtuullisuus ja erityiset syyt.
- Kolmiosaisessa harkinnassa käytetään sidottua ja vapaata harkintaa sekä harkintavallan rajoitusperiaatteita, kuten esimerkiksi MRL:n mukainen poikkeamislupa.
- Oikeusharkinnalla tehtävät päätökset tehdään kokonaan oikeusharkinnan perusteella, kuten esimerkiksi rakennuslupa ja suunnittelutarveratkaisu.

Kortesmaa (2008: 30) on esitellyt myös *Laakson* päätöslähtökohta-perusteisen jaottelun harkintavallan käytölle:

- kokonaan laillisuusperusten
- edellytysten osalta laillisuusperustein, mutta asiaratkaisujen osalta tarkoituksenmukaisuusperustein
- edellytysten osalta tarkoituksenmukaisuusperustein, mutta asiaratkaisun osalta laillisuusperustein
- kokonaan tarkoituksenmukaisuusperustein

Edellä esitetyt luokitukset koskevat varsinaisia hallintopäätöksiä, jotka ovat niin sanotusti yksittäisiä tapauksia. Kaavoituksessa päätöksiä tehdään useita ja kaavoitusharkinnan tulos onkin kirjaimellisesti suunnittelijan maastoon tai veteen piirtämä viiva. Kun viiva voisi laillisesti olla piirrettyä myös toiseen paikkaan, joudutaan arvioimaan tehdyn päätösharkinnan oikeellisuutta. Usein ei ole kuitenkaan olemassa yhtä oikeaa kaavoitusratkaisua, vaan ratkaisumalleja voi olla useita. Kaavoittajalla onkin siten laaja harkintavalta, sillä myös harkintavallan käyttöä rajoittavat normit ovat joustavat. Harkinnassa on usein ristiriitaisten etujen punnitseminen yksityisen ja julkisen intressin suhteen. Joskus ristiriitoja voi syntyä myös eri viranomaisten kesken. Joustavien normien tulkintaa eli oikeusharkintaa ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei voi monestikaan erottaa toisistaan, sillä harkintavallan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan ero ei ole tarkkarajainen. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajoja voi olla myös vaikea määrittää, sillä niitä ei ole määritelty laissa. Voi myös olla, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan alue on myös kapea-alainen, ellei olematon. Kaavaharkinnan perusteella syntynyt kaavaratkaisu ei aina välttämättä täytä kaikkia kaavalle asetettuja sisältövaatimuksia, mutta ratkaisun pitäisi silti aina olla päätösharkinnan tuloksena syntynyt paras mahdollinen. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain monet normit ovat näennäisesti joustavia, voi oikeuskäytäntö voi tehdä joustavista normeista kuitenkin varsin tarkasti noudatettavia. Tällöin alkuperäisesti joustavaksi normiksi tarkoitettu normi ei enää ole joustava. (Syrjänen 1999: 174–177; Korttesmaa 2008: 25, 30.)

Lakia korkeimmasta hallinto-oikeudesta muutettiin vuonna 2015 (HE 230/2015). Aikaisemmin voimassa ollut, vuodelta 1918 peräisin oleva lain 2.2 § määrittä myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa: ”Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi.”

Hallituksen esityksen perusteella tuo pykälä poistettiin kokonaan laista sillä perusteella, että valituksen saa tehdä vain laillisuusperusteella. Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan merkitse hallituksen esityksen (HE 230/2015) mukaan muutosta nykyiseen käytäntöön, mutta selkeyttävät sääntelyä. (HE 230/2015 vp; 56, 315.) Tämän perusteella hallintotuomioistuimilla ei ole perusteita puuttua sellaiseen hallintoviranomaisen päätöksentekoon, jossa on useista lainmukaisista vaihtoehdoista valittu jokin ratkaisu. Riittää, että valinta perustuu riittävään informaatioon ja asianmukaiseen menettelyyn. (Mäenpää 2008: 9.) Kaavoitusta ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa on usein mahdollisuus harkita useita erilaisia ratkaisuja laillisissa puitteissa harkintavallan rajoissa, on harkinta sitten oikeusharkintaa tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kaavaratkaisuissa on tuskin koskaan yhtä ainoa oikeaa ratkaisua, sillä joustava normisto antaa mahdollisuuden aina useampiin lainmukaisiin kaavaratkaisuihin. Kaavan laillisena pidettävät rajat määräytyvät aina kaavoitusprosessissa, jolloin kaavoitusmenettelyn saatu informaatio asettaa rajat kunnan harkintavallan käytölle. (Syrjänen 1999: 62–64; Mäkinen 2000: 249.)

Maankäyttö- ja rakennuslain aikana varsinaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys on huomattavasti heikentynyt rakennuslain aikaisesta käytännöstä, kun taas vastaavasti harkintavallan merkitys voimistunut. Samalla tarkoituksenmukaisuuden tilalle on tullut uusia painotuksia, jotka koskevat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita, hyvää hallintoa, tehokasta oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Kysymys onkin siitä, millä tavoin ja missä määrin hallintotuomioistuimet voivat kontrolloida viranomaisten harkintavaltaa esimerkiksi kaavoituksessa, jossa harkintavallan muodot ja laajuus vaihtelevat varsin laajalla skaalalla. (Mäenpää 2008: 11)

2.3.2 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteessa on kysymys hallintotoimen ankaruusasteen sopeuttamisesta toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan asian tärkeyden mukaisesti. Tällöin viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein, jolloin hallintotoimien ja päätöksen tulee olla kohtuullisessa ja järjellisessä suhteessa siihen, mitä hallinnossa tavoitellaan. Periaatteen sisälle on rakennettu kohtuullisuusaspekti ja kohtuullisuutta käytetäänkin usein sopivana mittana arvioitaessa suhteellisuusperiaatetta. (Syrjänen 1999: 148.)

Maakäyttö- ja rakennuslaki edellyttää ryhtymistä sellaisiin maankäytön suunnittelutoimenpiteisiin, joita alueiden käyttö, maankäytön ohjaustarve tai kunnan kehitystarve edellyttävät. Tällaisia ratkaisuja ohjaa suhteellisuusperiaate. Kaavoituksella tavoitellaan sellaista maankäytön kokonaisratkaisua, joka on maankäytön muutostarpeen vaatima ja jossa suhteutetaan keskenään yhteen erilaiset intressit etsittäessä optimaalista suunnitteluratkaisua. Intressivertailua joudutaan tekemään myös yksityisen ja julkisen edun kesken, jolloin on myös kyse suhteellisuusperiaatteesta. (Syrjänen 1999: 148–149.)

Suunnittelun tulee vastata hankkeen merkittävyyttä lain sisältövaatimusten muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta. Jos suunnittelu on laiminlyöty tai ylimitoitettu, ei ratkaisu vastaa suhteellisuusperiaatetta. Esimerkiksi suunnittelullisesti vaaraton pienimuotoinen rakentaminen ei tarvitse tuekseen kaavallista suunnittelua joko lainkaan tai sille voi riittää yleiskaavallinen ohjausvaikutus. Vastaavasti suunnitteluperiaatteen mukaista on, että suuret ja ristiriitoja aiheuttavat hankkeet ja taaja-asutuksen muodostaminen rakentamisen painealueilla edellyttävät lain mukaista asemakaavoitusta. Mitä monimutkaisemmista kaavalla ohjattavista hankkeista on kysymys, sen huolellisempaa harkintaa tarvitaan kaavan laadinnassa. (Syrjänen 1999: 149–150.)

Oikeuskäytännössä on voinut havaita pyrkimystä siihen, että ”pienen ihmisen” kohtuullisia rakentamispyrkimyksiä on pyritty suosimaan. Poikkeusluvista on korostunut maanomistajien yhdenvertaisuus ja yksittäisen maanomistajan maanomaisuuden turva riippumatta siitä, miten suuri kaavoituksen tarve alueella on, tai miten ristiriitaisia intressejä rakennuspaikkaan kohdistuu. Tällöin Intressipunninnassa yleisen edun ja lain tarkoituksen painoarvo on heikentynyt. (Jääskeläinen 1999: 150.)

2.3.3 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuuden periaate on oikeusperiaatteista ainoa, joka perustuu lainsäädäntöön. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä pykälä ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Yhdenvertaisuus liittyy läheisesti myös oikeusturvan perustana korostettuun lainalaisuusperiaatteeseen, joka ilmentää perustuslain 2 §:ää. Pykälän mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Nämä vaatimukset sisältävät toisaalta kiellon menetellä viranomaistoiminnassa vastoin lakia (negatiivinen elementti) ja toisaalta lakisidonnaisuuden eli vaatimuksen siitä, että viranomaisten

toiminnalla tulee olla oikeusjärjestykseen nojaava laillinen peruste (positiivinen elementti). Lainalaisuusperiaate voidaan tulkita myös harkintavallan väärinkäytön ja mielihallinnon kielloksi. (Syrjänen 1999: 151; Laillisuusperiaate hallinnossa 2015.)

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy johdonmukaisen käytännön vaatimus, jolla tarkoitetaan saman viranomaisen toteuttamaa kohtelua, johon on lisätty myös aikaulottuvuus. Jos yhdessä tapauksessa on tehty tietty ratkaisu, myös muissakin samanlaisissa tapauksissa päätöksen on oltava samanlainen. Laadittua kaavaratkaisua voidaan tarkasti ottaen pitää samanlaisena vain harvoin, sillä pienetkin eroavaisuudet ovat johtaneet valitustapauksessa erilaiseen ratkaisuun. Poikkeuslupien kohdalla periaatteessa kaikki tapaukset ovat erilaisia, ja ratkaisevaa onkin silloin näyttö, joka johtaa erilaisuusjohtopäätökseen. Viranomaisella täytyy myös olla mahdollisuus sopeutua uusiin olosuhteisiin ja käyttää uutta tietoa päätöksenteossaan. Tällöin edellytetään, että muuttuneelle kannalle on riittävän asialliset perusteet, ja käytäntöä ryhdytään noudattamaan johdonmukaisesti. (Syrjänen 1999: 152–153.)

Maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa tasapuolinen kohtelu edellyttää yhdenvertaista maanomistajien kohtelua tietyllä suunnitelmallisesti yhtenäisellä alueella ajallisesti yhdenmukaisessa päätössarjassa. Kaavoitusratkaisuihin ja poikkeuslupa-asioihin samanlaisten tapausten osoittaminen on erityisen vaikeaa. Tasapuolinen kohtelu edellyttääkin silloin, että ne asiat, jotka ovat merkityksellisissä suhteissa samanlaisia, on ratkaistava samalla tavalla. Ongelmaksi tosin muodostuu näiden merkityksellisten tunnusmerkkien valinta ja perustelu, sekä se, miten tapausten yhtäläisyyttä ja erilaisuutta arvioidaan. Yhdenvertaisuudessa on usein kuitenkin kysymys kaavassa osoittavasta rakennusoikeudesta. Usein yhdenvertaisuutta joudutaan arvioimaan myös suhteessa luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilymiseen sekä virkistystarpeiden turvaamista. Esimerkiksi rakennusoikeuden suhteen yhdenvertaisuusperiaatetta on noudatettava, ellei muu ratkaisu ole välttämätöntä kaavan sisältövaatimusten perusteella. (Syrjänen 1999: 153–154.)

Asemakaavoitettaessa alueita, jotka koskevat vain pieniä osa-alueita, voi ongelmaksi muodostua vierekkäisten maanomistajien kohtelu laadittaessa ajallisesti asemakaavaa eri aikoina. Tällöin vaarana voi olla, että toisen maanomistajan maat osoitetaan aikaisemmassa asemakaavassa rakentamisalueeksi ja myöhemmässä vaiheessa toisen maanomistajan maat puistoiksi, koska muut vaihtoehdot on suljettu pois jo aikaisemmilla kaa-

voilla. Laaja-alaisemmassa kavasuunnittelussa ja -tarkastelussa tällaisia tilanteita voidaan paremmin välttää, jolloin maanomistusolosuhteet ja maanomistajien yhdenvertainen kohtelu voidaan ottaa paremmin huomioon. Tasapuolista maanomistajien kohtelua tulisi tarkastella myös yksityisten maanomistajien suhteessa esimerkiksi valtioon tai kuntaan. (Syrjänen 1999: 153–154.)

Kaavan sisältövaatimukset edellyttävät kaavassa tehtäviltä ratkaisuilta kompromisseja, jossa joudutaan punnitsemaan eri intressejä keskenään. Yhdenvertaisuuden noudattaminen ja kaavan sisältövaatimusten maksimointi voivat joutua myös ristiriitaan. Kaavoittajan keskeisenä tehtävänä on kaavan eri arvojen punnitseminen. Kaikkien arvojen punnitseminen tasapuolisesti on laillisen kaavapäätöksen edellytys, jota on pidettävä hyvän suunnittelun keskeisenä tehtävänä. Maanomistajien tasapuolista kohtelua voidaan yleensä pitää lainmukaisena, kun yhdenvertaisuus on otettu huomioon siinä määrin, kuin se on ollut mahdollista ottaen huomioon kaavahierarkia, lain tavoitteet sekä kaavan sisältövaatimukset. Hyväksyttävyyden tosien edellyttää, että kaavapäätös on laadittu objektiivisesti eikä muulle oikeuden haltijalle aiheuteta kohtuutonta haittaa. Tämän perusteella kaavalle asetettavat kohtuulliset vaatimukset ovat ensisijaisia, ja vasta toissijaisesti on kiinnitettävä huomiota maanomistajalle aiheutuviin rajoituksiin. Tämän vuoksi kohtuuttomiakin rajoituksia voidaan maanomistajalle asettaa, jos niitä ei voida välttää syrjäyttämällä kaavalle asetettuja tavoitteita ja sisältövaatimuksia. (Syrjänen 1999: 155–157.)

Maakäyttö- ja rakennuslaki käsittelee Tynskän (2015: 85) mukaan yhdenvertaisuutta varsin niukasti ja yksipuolisesti. Lainsäätäjä on hänen mukaansa kiinnittänyt huomionsa vain kaavoitusprosessin tai kaavoituksen aiheuttamiin maanomistukseen liittyviin yhdenvertaisuutta koskeviin haittoihin ja niiden korvaamiseen. Sen sijaan poikkeuslupien ja suunnittelutarveratkaisujen perusteella tehtyjen ratkaisujen osalta vastaavia säännöksiä tai oikeutta korvauksiin ei ole määritelty. Tynskän mukaan lainsäätäjän tarkoitus tuskin on ollut asettaa näitä osa-alueita keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan, vaan rakentamisen lähtökohtana on pidetty kaavan mukaista rakentamista. Koska kunnat ovat osin epäonnistuneet kaavoittamaan riittävästi alueita asuinrakentamista varten, on tilanne riistäytynyt käsistä. Tällöin MRL ei nykyisellään vastaa vallitsevaa tilannetta, jossa jopa suurimmissa kasvukeskuksissakin 40 % rakentamisesta tapahtuu asemakaava-alueen ulkopuolelle, harvempaan asutuista alueista puhumattakaan. Hyväksytyt kaavan taustalla on pitkän prosessin jälkeen muodostunut yhteinen näkemys alueen tulevasta kehityksestä. Rakennuslupiin perustuvan rakentamisen kohdalla tämä näkemys puuttuu.

Näiden kaavoittamattomien alueiden tulevaisuudesta päättää mahdollisesti yksi viranhaltija, jonka päätöksen varassa on kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu, alueen mahdollinen kaavoituksellinen arviointi sekä joustavien normien tulkinta alueella, jossa saattaa olla suunnitelmallisesti täysin avoin tilanne. Kaavaan perustumaton rakentaminen ei vaadi vuorovaikutteisuutta eikä laajaan suunnitteluprosessiin perustuvaa ratkaisua. Vuorovaikutteisuus on kuitenkin MRL:n lähtökohta, mutta tosiasiallisesti kuitenkin suuri osa rakentamisesta tapahtuu tämän vuorovaikutuksen ulkopuolella. Tynskä (2015: 86.) kyseenalaistaa tällaisessa tilanteessa yhdenvertaisuuden kohtelun rakennuslupien ja suunnittelutarveratkaisuiden suhteen verrattuna kaavalliseen rakennusoikeuteen. Kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta tämä on myös varsin ongelmallista. Vaarana on lisäksi etenkin pienemmissä kunnissa, joissa rakentaminen keskittyy kaava-alueiden ulkopuolelle, että valta keskittyy vahvoille viranhaltijoille ja kunta rakentuu heidän harkintavaltansa perusteella. Rakennuslupiin liittyen Tynskä kiinnittää huomiota myös suunnittelutarvealueen rajauksen aiheuttamaan yhdenvertaisuutta rajoittavaa ominaisuuteen. Tynskän näkemyksen mukaan suunnittelutarvealueita määräämällä puututaan yksityiseen maaomaisuuteen siten, että omaisuuden tosiasiallista käyttöä rajoitetaan, mahdollisesti jopa estetään. Tällöin suunnittelutarvealuemääräyksen tosiasialliset vaikutukset saattavat olla yhtä vakavia kuin omaisuuden varsinaiset käyttörajoitukset. Tästä tosiasiallisesta haitasta tai rajoituksesta ei ole määrätty kuitenkaan minkäänlaisia korvauksia. (Tynskä 2015: 51, 55, 85.)

2.3.4 Objektiveettiperiaate

Objektiveettiperiaate velvoittaa menettelemään päätösharkinnassa siten, että ratkaisu on aina objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa. Päätöksentekijän on asetettava huolellisen miehen rooliin, jolloin tarkoituksena on sulkea pois mielivaltaisuus ja asiaan kuulumattomat sivuvaikuttimet kuten sympatia, antipatia, ystävyys, kateus tai viha. Harkintaa saa ja pitää käyttää, sillä oikeusjärjestys antaa ratkaisevan viranomaisen omalle subjektiiviselle käsitykselle merkityksen, jonka perusteella ratkaisu tehdään kahden tai useamman tarjolla olevan lailliset vaatimukset täyttävän ratkaisuehdotuksen välillä. (Syrjänen 1999: 158.)

Objektiveetti sisältää vaatimuksen päätösten asiallisuudesta. Objektiveettiperiaate kehottaa huolelliseen intressipunnintaan ja velvollisuuteen ottaa huomioon kaikkia asiaan

vaikuttavat tekijät. Samalla annetaan eri näkökulmille asianmukainen painoarvo päätösharkinnan velvoitetta korostaen. Objektiviteettiperiaatetta on loukattu, jos päätöksessä on poikettu yleisesti hyväksytystä ratkaisulinjasta. (Syrjänen 1999: 158.)

2.3.5 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on johdettavissa Suomen Hallitusmuodon 92 §:n hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja se sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu. Päätöksentekijän on päätöstä harkittaessa oltava tietoinen sääntelyn tavoitteista ja päämääristä. (Syrjänen 1999: 159–160.) Tähän liittyen Syrjänen on hahmottanut harkintavallan käyttöä ohjaavia kaavoituksen ja rakentamisen periaatteita, jotka on esitetty tämän opinnäytetyön luvussa 2.3.7.

Päätöksentekijän harkintavallan käytön rajoitusperiaatteesta on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen osalta kysymys silloin, kun päätös on tehty muodollisesti toimivaltaa ylittämättä. Vastaavasti harkintavaltaa on käytetty väärin, jos päätös on tehty viranomaisen toimivaltuuksille ja tehtäville vieraassa tarkoituksessa. Tällöin puhutaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkaamisesta, jonka toteaminen edellyttää viranomaisen lainvastaisten vaikuttimien ja tarkoituserien osoittamista. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkaamisen toteaminen edellyttää viranomaisen lainvastaisten vaikuttimien ja tarkoituserien osoittamista, jolloin on voitava osoittaa, että päätöksentekijä on käyttänyt harkintavaltaansa muihin, kuin niihin päämääriin, joihin harkintavalta on alkuperäisesti annettu. (Syrjänen 1999: 159–160.)

Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen, kuten myös muiden oikeudellisten periaatteiden ongelma kaavoitus- ja poikkeuslupa-asioiden suhteen on niiden in casu -luonne. Tällöin pienetkin erot johtavat siihen, ettei tapauksia pidetä samanlaisina. Tapaukset ovat vain harvoin niin suuressa määrin toistensa kaltaisia, että tietyissä ratkaisuihin ilmeneville seikoille voitaisiin antaa sama merkitys. Silloin voi olla vaikea löytää myös yksittäisistä tapauksista johdettavaa laajempaa periaatetta. Poikkeuslupa-asioissa ongelmaksi voi muodostua lisäksi se, että ne ovat suuressa määrin näyttökysymyksiä. (Syrjänen 1999: 159–160.)

2.3.6 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaate on vähitellen alkanut vakiintua itsenäiseksi hallinnon oikeusperiaatteeksi. Luottamuksensuojaperiaate merkitsee ennen kaikkea yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen, jolloin ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä viranomainen ei voi yksipuolisesti muuttaa virheellistä päätöstään asianosaisen vahingoksi. Toisaalta luottamuksensuojan tavoitteena ei ole myöskään muodostaa saavutettuja oikeuksia sen paremmin kuin pysyttää kerran tehtyä hallinnollista päätöstä täysin muuttumattomana. Tällöin viranomainen voi myös muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöään perustellusta syystä. Myönnetty lupa tai etuus voidaan toisaalta myös peruuttaa tai niitä voidaan muuttaa, jos tällaiselle päätökselle on lainmukaiset perusteet. Luottamuksen suojan saaminen edellyttää, että asianosainen on ollut vilpittömässä mielessä. (Tynskä 2015: 44 45)

Luottamuksensuojaperiaate on kaavoituksessa ongelmallinen, sillä kaavajärjestelmän ja yksittäisten kaavojen luonteeseen ei kuulu pysyvyys. Pysyvyys koskee sekä voimassa olevaa kaavaa että oikeutta rakentaa kaavaan perustuvan rakennusluvan mukaisesti vain niin kauan, kun sitä ei ole lähdetty muuttamaan. Kaava laaditaan kunnan näkökulmasta sen hetkisen kehitysvaiheen ja maankäytön ohjaustarpeen mukaisesti. Kaavoitus tapahtuu muutostarpeista johdettavalla tapauskohtaisella harkinnalla, eikä kaavojen laadinta ei ole suuressa määrin ennakoitavissa. Tulevaisuudessa, kun kehitys edellyttää, tehdään alueelle kaavamuuotos. Tai vastaavasti kaava-alueita laajennetaan. Oikeusturvan kannalta on kuitenkin välttämätöntä pyrkiä riittävään kaavapäätöksen ennakoitavuuteen ja päätösten todennäköisyyteen. Osaltaan myös tarkentuva suunnittelu luo pohjan maanomistajan perustelluille odotuksille, joita on myös tarkentuvassa suunnittelussa suojattava. (Syrjänen 1999: 166–168.)

2.3.7 Kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteet

Joustavien normien harkinnan vaikeus korostaa tarvetta kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteille, joihin hallinto-oikeudelliset periaatteet eivät välttämättä auta. Pääsääntöisesti kaavoitusta ja rakentamista koskevat päätökset kyetään tekemään suoraan lainsäädännön perusteella, mutta erityisesti kiperien tapausten päätöksenteon tueksi tarvitaan kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteita. Maankäyttöä ja rakentamista

koskevat oikeusperiaatteet voidaankin nähdä tarpeellisina joustavien normien apuvälineinä, jotka antavat stabiilin ja perustellun arviointiperusteen päätöksen tueksi. Nämä kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperusteet ovat tukena myös kaavaan perustumattomia rakennuslupapäätöksiä tehtäessä. Kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteet selventävät myös harkintavallan laajoja perusteita. Syrjäsen (1999: 280–327) mukaan tällaisia kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteita ovat

- tarkoituksenmukaisen suunnittelun toteuttamisen periaate
- tarkentuvan suunnittelun periaate
- kestävän kehityksen periaate
- omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate
- historiallisen jatkuvuuden periaate
- yhtenäisen monimuotoisuuden periaate.

Tarkoituksenmukaisen suunnittelun toteuttamisen periaate ilmentää hyviä suunnitteluperiaatteita ja periaatteet voidaankin johtaa kaavallisen suunnittelujärjestelmän tavoitteista. Rakennuslainsäädännön keskeisin tehtävä on ohjata alueiden käytön suunnittelua siten, että alue tulee käytetyksi mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Periaate tarkoituksenmukaiselle suunnittelulle on ilmaistu yleispiirteisesti edellytysten luomisena hyvälle elinympäristölle MRL 1.1 §:ssä ja toisaalta MRL 5.1 §:n alueidenkäytön suunnittelun tavoitteissa. (Syrjänen 1999: 283, 286–288.)

Tarkoituksenmukaiseen suunnitteluun liittyy julkisen yhteisön kannalta muutamia huomioon otettavia näkökulmia. Ensimmäisenä niistä Syrjänen (1999: 288) on esittänyt tarkoituksenmukaisen suunnittelullisen kokonaisuuden aikaan saamista. Kaava-aluetta rajattaessa on mietittävä, onko suunnittelu-alue riittävän laaja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden aikaansaamiseksi ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Lisäksi tavoitellaan kokonaisvaltaista suunnittelullista näkemystä, jonka keskeisinä elementteinä ovat yhdyskuntarakenne, liikenne ja luonnonvarojen käyttö kestävää kehitystä edistävällä tavalla. Luonto- ja rakennussuojelukohteet on myös otettava huomioon suojaamalla nämä muutoksilta. Lisäksi tarkoituksenmukaiseen suunnitteluun liittyy uuden maankäytön osoittaminen siihen parhaiten soveltuville alueille, ottaen huomioon muun muassa melu, maaperän saastuminen ja muut terveellisyysvaatimukset. Lisäksi perinteiset luonnon olosuhteet, kuten esimerkiksi kasvillisuus, maaston kaltevuus, maan rakennettavuus, tulvaveden korkeus vaikuttavat ratkaisevasti siihen mihin käyttöön alue

voidaan osoittaa. Myös kaavan selkeyteen ja tarkkuuteen on kiinnitettävä huomiota. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi myös kaavapäätökseltä edellytetään selkeyttä ja yksityiskohtaisuutta. Kaavojen on myös sisällöllisesti ja esitysteknisesti oltava niin selviä ja yksityiskohtaisia, että tiedetään, miltä osin, ja miten ne ovat ohjeena. Yleispiirteisten kaavojen osalta on kyse myös sisällön tulkitsemisesta. Tarkoituksenmukaiseen suunnitteluun liittyy myös maankäyttöratkaisun punnitseminen suhteessa maanomistajan intresseihin. Kaavaa laadittaessa noudatetaan kaavan sisältövaatimuksia ratkaistaessa maankäytöllisiä ristiriitoja. Kaavaratkaisusta aiheutuu usein maanomistajalle haittaa, mutta jos haitta ei ole kohtuuton, niin maanomistajaan on vain hyväksyttävä se tosiasia, että maanomistajan etuja ei voida usein toteuttaa, ainakaan täysimääräisesti. Viimeisenä kohtana tarkoituksenmukaiseen suunnitteluun kuuluvaksi Syrjänen (1999: 298) esittänyt ihmisen elinympäristön laadun heikkenemiskiellon, jollei se ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. (Syrjänen 1999: 286–298.)

Tarkentuvan suunnittelun periaatteella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän vaikutusta päätöksenteossa. Periaatteesta voidaan käyttää myös nimitystä kaavahierarkian periaate, sillä yleispiirteisempi suunnitelma ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista. Hierarkkisen ohjausvaikutuksen lähtökohtana on ajatus, että tietyn alueen suunnitteluun on mukauduttava sitä suuremman kokonaisuuden asettamiin vaatimuksiin. Toisaalta taas yleispiirteisempi kaava väistyy yksityiskohtaisemman oikeusvaikutteisen kaavan vahvistuttua. Yleispiirteinen kaava jää kuitenkin piilevänä voimaan, ja ”herää henkiin”, kun yksityiskohtaisempaa kaavaa muutetaan. Toisaalta taas yksityiskohtaisemman kaavan selvityksissä ja tutkimuksissa voidaan tarkentaa ja täsmentää yleispiirteisemmän suunnitelman rajauksia. (Syrjänen 1999: 298–303.)

Kestävän kehityksen periaate on maailmanlaajuisesti omaksuttu periaate. Maankäyttö- ja rakennuslaissa kestävä kehitys painottavilla säännöksillä on tarkoitettu antaa ympäristölle aiempaa vahvempi asema kaavaratkaisuja harkittaessa. MRL:n mukaan kysymys on ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä. Kestävä kehitys voidaan määritellä maanpallon voimavaroihin suhteutuksi ja luonnon ehdoilla tapahtuvaksi yksityisten ihmisten ja samalla koko ihmiskunnan tarpeiden tasa-arvoiseen tyydyttämiseen tähtääväksi toiminnaksi. Kestävässä kehityksessä on kyse myös uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käytön periaatteesta ja toisaalta uusiutumattomien luonnonvarojen säästävän käytön periaatteesta. Kaavoituksen osalta kestävässä kehityksessä on kyse luonnonvarojen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä. Tällöin kaavalla ei saa sallia peruuttamattomia muutoksia. Lisäksi on

huolehdittava kestävän kehityksen mukaisesta yhdyskuntarakenteesta, johon ei kuulu hajanaisuus eikä liiallinen yhdyskuntien väljyys. Kestävän kehityksen periaatetta voidaan luonnehtia myös keskeisimmäksi, koko maankäytön suunnittelun kattavaksi tavoitteeksi, jota voidaan suomalaisessa oikeudessa pitää jopa oikeusperiaatteena. Kestävän kehityksen mukainen oikeus ympäristöön yhdessä ympäristölakien kanssa ovat yhä enenevämmässä määrin vastaperusteina arvioitaessa maanomistajan oikeuksia käyttää omaa maataan. (Syrjänen 1999: 284, 304–309.)

Omaisuuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaatetta voidaan kaavoituksessa käyttää hyväksi punnittaessa maanomistajan asemaa suhteessa kaavan sisältövaatimuksiin. Julkisen vallan puuttuminen maankäyttöön voidaan perustella yleisen edun tarpeilla. Kaavajärjestelmän päätehtävänä on huolehtia yleisestä intressistä yhdessä yksityisten etujen kanssa. Omistusoikeus sinänsä ole oikeusperiaate, vaan perustuslain omaisuudensuojasäännökseen (15 §) perustuvaa maanomistuksen huomioon ottamista kaavoituksessa. Periaatteen ominaisuuksia arvioitaessa ”normaali” on paljolti sama, mikä on paikkakunnalla tavanomainen. ”Kohtuullisuutta” taas voidaan määritellä sen mukaan, voiko maanomistaja käyttää alueita samalla tavalla, kuin mihin vastaavia alueita paikkakunnalla käytetään, ja toisaalta voiko alueita käyttää samalla tavalla kuin ennen. ”Järkevyys” maankäytössä taas tarkoittaa taloudellisuutta ja tehokkuutta. Kun maankäytön suunnittelussa arvioidaan omistusoikeuden suojaa, sallittuja voivat olla maankäytön järkevät muutokset. Normaalius ja kohtuus taas viittaavat aiemman käytön jatkumiseen. (Tynskä 2015: 34, Syrjänen 1999: 309–312.)

Historiallisen jatkuvuuden periaatteen mukaisesti tulee päätösharkinnassa antaa suuri painoarvo olemassa olevalle rakennetulle ympäristölle, jolloin ympäristön muutosta arvioidaan olemassa olevasta rakennuskannasta katsoen. Kysymys on kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämisestä ja siinä tarkoituksessa sellaisten rakennusten, rakennusryhmien ja alueiden suojelusta, jotka liittyvät kulttuurikehitykseen tai historiaan. Historiallisen jatkuvuuden periaatteessa voidaan korostaa neljää olennaista tekijää; aikasidonnaisuutta, kerroksisuutta, kulttuurihistoriallisuutta sekä rakennustaiteellisuutta. Tällöin vanhoille rakennuksille annetaan niille kuuluva painoarvo. Uusia rakennuksia voidaan ja pitää rakentaa, huomioiden kuitenkin yhtenäisen, ympäristöä ja perinteitä kunnioittava rakennustapa. Kerroksellisuudella säilytetään eri aikakausille tyypilliset rakennukset, uudet mukaan lukien, siten että ne ovat sopivassa suhteessa toisiinsa nähden. Näin ne muodostavat historiallisen jatkuvuuden ilmentymän. Vanhojen rakennusten ollessa kyseessä ei voi välttämättä asettaa ”kauneusvaatimuksia” edellä esitetyistä periaatteista johtuen.

Näillä rakennuksilla voi olla kuitenkin suuri kulttuurihistoriallinen arvo esimerkiksi merkittävänä kokoontumispaikkana tai merkkihenkilön asuinpaikkana. (Syrjänen 1999: 313–316.)

Yhtenäisen monimuotoisuuden periaatteessa arvioidaan ympäristön muuttumista uuden rakentamisen näkökulmasta. Tämä näkökulma liittyy keskeisesti kaupunki- ja maisemakuvaan yhdistäen kaavoitusta rakentamiseen. Yhtenäisen monimuotoisuuden periaatteeseen liittyy läheisesti yhtenäisyyden vaatimus rakennusten ja ympäristön suhteen. Yhtenäisyys ei kuitenkaan tarkoita samanlaisuutta, vaan yhtenäisyys voi muodostua esimerkiksi vain yhdestä yhteisestä tekijästä, kuten kattomuodosta. Ympäristön omaleimaisuus, tilan eheys ja rajoittumisen selkeys, suunnistettavuus ja yhteisöllinen identiteetti-merkitys ovat sellaisia yhtenäistä monimuotoisuuden kriteerejä, joiden avulla yhtenäisen monimuotoisuuden periaatetta voidaan arvioida. Arkkitehtuurissa voidaan lisäksi puhua paikan hengestä, harmoniasta ja kauneudesta. Yhtenäisen monimuotoisuuden periaatteessa on ennen kaikkea kysymys uusien rakennusten sopivuudesta alueella jo olevien rakennusten kanssa. (Syrjänen 1999: 316–321.)

Edellä esitetyistä kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteista kestävän kehityksen periaate sekä omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaatteet ovat jo vakiintuneet käytännössä. (Tynskä 2015: 32; Syrjänen 1999: 283–286.)

3 Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen ohjeistus kyläleiskaavoituksessa

3.1 Yleiskaavoja sekä kyläleiskaavoja käsittelevät oppaat sekä niiden käyttökelpoisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain kyläleiskaavoitusta koskevat oppaat ja ohjeet on pääsääntöisesti kirjoitettu 2000-luvun alkupuolelta. Niistä yleispiirteisin, Yleiskaavan sisältö ja esitystavat -julkaisu on osa maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarjaa. Julkaisu laadittiin vuonna 2006. Tämä yleiskaavoitusta käsittelevän yleisoppaan ohjeistus koskee myös kyläleiskaavoitusta. Varsinaisia kyläleiskaavoitusta käsitteleviä julkaisuja on kaksi. Vuonna 2009 Ympäristöministeriö julkaisi esitteen, Kyläkaavoitus, yleiskaava maaseuturakentamisen ohjaamisessa. Esitteessä on kerrottu silloisen lakimuutoksen mahdollisuuksista käyttää yleiskaavaa rakennusluvan myöntämisen perusteena myös kyläalueella. Vuonna 2012 Ympäristöministeriö julkaisi lisäksi erillisen kyläleiskaavoitusta käsittelevän kirjan, Kyläleiskaavoitus, opas kaavoittajille, kunnille ja kylille. Kirjaan on koottu yleiskaavoituksen ohjeistusta kyläleiskaavoituksen näkökulmasta kyläleiskaavoituksen kehittämishankkeen pohjalta. Kehittämishankkeeseen osallistui seitsemän eri kuntaa ja erityyppistä kylää eri puolilta Suomea. Lisäksi kirjassa on käsitelty melko kattavasti yleiskaavoitusta sekä yleisesti että kyläleiskaavoituksen näkökulmasta. Myös rantayleiskaavoituksesta on olemassa oma ympäristöministeriön julkaisema kirja: Rantojen maankäytön suunnittelu, joka on julkaistu vuonna 2005.

Yhdyskuntasuunnittelun tavoitteet muuttuvat eri aikakausien myötä yhdyskuntakehitystä mukaillen. Myös yhdyskuntasuunnittelun ohjausvälineitä kehitetään koko ajan. Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittää aikaisempaa rakennuslakia täsmällisemmin yleiskaavojen sisältövaatimukset, lisäksi ajan tasalla oleva laki tukee suunnitteluvälineiden kehittymistä. Yleiskaavan laatimisprosessi ja siihen liittyvä osallistumisen merkityksen korostuminen toimivat merkittävänä yhdyskunnan ja elinympäristön kehittämisen, mutta myös konfliktien käsittelyn areenana, myös silloin, kun asioita ei varsinaisesti kaavoituksen keinoin voida ratkaista. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 8.)

Yleiskaavan sisältö ja esitystavat -opas kehitettiin aikoinaan tarpeeseen helpottamaan kulttuurillista kehitystä kohti vuorovaikutteista suunnittelua. Samalla tavoitteena oli myös esitystapojen yhtenäistäminen sekä kaavaratkaisun vaikutusten arvioinnin ja tulosten tarkastelu lain tavoitteiden mukaisesti. Opas sisältää myös tulkintoja lain yleiskaavalle

asettamista tavoitteista ja sisältötavasta, sillä myös kaavoittaja rooli on muuttunut. Kaavoitus on nykyään eri intressitahojen, etupiirien ja konfliktien sekä arvokeskustelun käsitteilyareena, jossa kaavoittajan tehtävä on organisoida kaavoitusprosessi palvelemaan nimenomaan maankäytön suunnittelua. Hän esiintyy suunnittelun ammattilaisena, jonka on huolehdittava siitä, että kaavoituksessa otetaan esille nimenomaan kaavoituksen kannalta tärkeät kysymykset. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 3, 8–10.)

Vuonna 2009 ilmestynyt Kyläkaava-opas julkaistiin vuoden 2009 MRL 44 §:n lainsäädännöllisen muutoksen jälkeen. Kyläyleiskaavoitus – opas kaavoittajille, kunnille ja kylille -kirja julkaistiin kolme vuotta sen jälkeen. Kyläyleiskaavoitus-oppaan tarkoituksena on tukea kylien kestävästä rakentamisesta ja lisätä maaseudun maaseutuasumisen mahdollisuuksia siellä, missä se on yhdyskuntarakenteen kannalta edullista. (Kyläkaavoitus 2009: 3.) Vuonna 2012 julkaistu Kyläyleiskaavoitus-kirjassa valotetaan maankäytön suunnittelun haasteita eri tilanteissa ja keskitytään pääasiassa suoraan rakentamista ohjaavien kyläyleiskaavojen laadintaan (Kyläyleiskaavoitus 2012: 5). Vaikka kummatkin kyläyleiskaavoitusta käsittelevät oppaat ovat jo muutamia vuosia vanhoja, on pääosa kyläyleiskaavoitusta käsittelevien oppaiden tekstistä edelleen kuranttia. Ongelmia oppaiden käyttökelpoisuuteen aiheuttaa kuitenkin muuttuva lainsäädäntö. Pääsääntöisesti laissa tapahtuneet muutokset ovat suhteellisen pieniä ja niiden vaikutus oppaiden ajantasaisuuteen vähäinen. Kyläyleiskaavoituksen kohdalla asia on kuitenkin toisin. Etenkin MRL 44 § ja siihen liittyvät lakimuutokset ovat olleet merkittäviä kyläyleiskaavoituksen käytänteitä ohjatessaan. Kyläyleiskaavoitus-kirja käsittelee esimerkiksi kyläalueen yleiskaavoitusta olemassa olevan ja tulevan rakennuspaineen, sekä yleisestikin silloisen 44 § mukaisen ongelmatiikan osalta hyvin laaja-alaisesti. Lisäksi oppaan esipuheen mukaan kirja ei sovellu kaupunkien läheisen maaseudun suunnitteluun, johtuen nimenomaan rakennuspaineen tulkinnasta. Tältä osin, eli käytännössä MRL 44 §:n soveltamisen osalta, kyläyleiskaavoitusta käsittelevän kirjan teksti on siten merkittävästi vanhentunut. Vanhemmissa yleiskaavoituksen yleisoppaissa ei ole erikseen käsitelty kyläyleiskaavoitusta, siksi yleiskaavoitusta ja rantarakentamista käsittelevät oppaat ovatkin säilyttäneet asemansa ja ovat pääsääntöisesti ajan tasalla. Oppaiden sisällössä ei ole sellaisia merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka vaikuttaisivat merkittävästi yleisten yleiskaavoitusoppaiden sisällön käyttökelpoisuuteen.

3.2 Yleiskaavan sisältö ja esitystavat

3.2.1 Yleiskaavan tarkoitus

Yleiskaava on moneen tilanteeseen soveltuva suunnitteluväline, jonka avulla voidaan ratkaista hyvinkin erilaisia alueidenkäytön tarpeita. Yleiskaavalla voidaan tukea kunnan kehittämistä sekä hallita tulevia muutoksia. Keskeistä yleiskaavoituksessa on kaavan tavoitteiden ja muodon määrittely niin, että kaavalla voidaan vastata niihin tarpeisiin, joiden ratkaisemiseksi suunnittelu on käynnistetty. Lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota prosessin realistiseen ohjelmointiin, jossa tiedostetaan myös uusien tarpeiden ja intressien mahdollisuus. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 12–13.) Kuvassa 2 on havainnollistettu lainsäädännöllisten seikkojen lisäksi monia muita yleiskaavoituksen sisältöön ja laatimistapaan vaikuttavia asioita, kuten esimerkiksi alueen erityispiirteet ja ratkaisujen vaikutukset.



Kuva 2. Yleiskaavoituksen sisältöön ja laatimistapaan vaikuttavia tekijöitä (Yleiskaavan sisältö- ja esitystavat 2006: 13).

Yleiskaavoituksen sisältökysymyksissä painottuvat useasti ekologia ja ympäristönsuojelu, jota ympäristövaikutusten arviointi on lisäksi korostanut. Myös selvitysten määrä on lisääntynyt, vaikka selvityksiä harkittaessa tulisikin enemmän kiinnittää huomiota niiden laatuun kuin määrään. Tällöin selvitykset antavat myös vastauksen suunnittelutyössä esille nousseisiin kysymyksiin. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 9.)

Maankäytön suunnittelussa olennaista on yhdyskunnissa olevien erityisten arvojen ja olevan järjestyksen löytäminen ja vahvistaminen. Lisäksi suunnittelulla on tarve vastata

erilaisiin suunnittelun tilanteisiin, mukaan lukien sekä kasvavien että taantuvien alueiden suunnittelu. Perinteisen yleiskaavoituksen lisäksi yleiskaavoitus voidaan nähdä myös yhä useammin strategisena suunnitelmana, joka päivittyy valtuustokausittain. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 9) Lisäksi viimeisimmät lakimuutokset ovat voimakkaasti painottaneet maaseudun elinvoimaisuuden kehittämistä nimenomaan kyläyleiskaavoituksen keinoin. Tällöin yleiskaavoitus lähestyy perinteistä asemakaavaa, joka ohjaa rakentamista suoraan kaavan perusteella.

3.2.2 Erilaiset yleiskaavat ja niiden erilaiset tehtävät

Yleiskaavallinen alueidenkäytön suunnittelutarve on tyypillinen kasvavilla kaupunkialueilla ja taajamissa, jossa yleiskaavoitus ohjaa asemakaavoitusta. Toisaalta myös väestöään menettävät kunnat voivat hyötyä yleiskaavasta käyttämällä yleiskaavoitusta alueiden uudelleen arviointiin ja ympäristön laadulliseen kehittämiseen. Yleiskaavalla voidaan ohjata sellaisten alueiden maakäyttöä, jota ei tulla asemakaavoittamaan, kuten maaseudun maisema-alueilla, kyläalueilla ja ranta-alueilla. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 19–20.)

Kaavoitukseen ryhdyttäessä on suunnittelun sekä ohjausvaikutuksen tarve sekä tavoitteet määritettävä huolellisesti, sillä vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa esitetyt yleiskaavan sisältövaatimukset ohjaavat yleiskaavoitusta, määrittävät tapauskohtainen suunnittelun tarve ja alueen rajaus sekä kaavan ohjausvaikutus sen, minkälaisiin asioihin kaavoitustyö painottuu. Erilaiset yleiskaavat poikkeavat toisistaan sen mukaan, miten nämä edellä esitetyt kriteerit valitaan. Kaavan laatiminen ei ole itsetarkoitus, sillä suunnitteluväline tulee valita aina tarpeen mukaan. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 19–21.)

Yleiskaavojen erilainen ohjausvaikutus on merkittävin yleiskaavatyyppejä erottava tekijä. Yleiskaavat voidaan ohjausvaikutuksensa perusteella jakaa strategiseen yleiskaavaan, yleispiirteiseen aluevarausyleiskaavaan sekä yksityiskohtaiseen aluevarausyleiskaavaan, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä. Käytännössä yleiskaavat ovat usein edellä esitettyjen tyyppien yhdistelmiä. Kuvassa 3 on taulukkomuotoisesti esitetty erityyppisten yleiskaavojen tyypillisiä perusominaisuuksia. Yleiskaavan ohjaustarve ja siinä ratkaistavat kysymykset ovat suoraan verrattavissa kaavan esitystapaan sekä suunnittelumittakaavaan. Mitä yksityiskohtaisemmasta kaavasta on kysymys, sen yksityiskohtaisempi ja tarkempi myös kaavallisen esitystavan tulee olla. Yleispiirteisempään

yleiskaavaan riittää suuripiirteisempi esitystapa. Eri tasoiset ja eri luonteiset yleiskaavat voivat myös täydentää toisiaan ja ohjata jatkosuunnittelua myös samoilla alueilla. Tämä edellyttää, että kaavat eivät ole ristiriidassa keskenään ja toisaalta niiden työnjako ohjaustarpeen osalta on selvä. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 21, 24, 50.)

	Strateginen yleiskaava	Yleispiirteinen aluevaraus-yleiskaava	Yksityiskohtainen aluevaraus-yleiskaava	Yksityiskohtainen aluevaraus-yleiskaava, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä
Suunnittelualue	Koko kunta/kunnanosa tai useamman kunnan muodostama yhteinen alue tai osa-alue.	Kunnanosa, usein taajama, joskus myös koko kunnan yleiskaava	Kunnanosa, usein taajama, keskusta-alue tai keskustan osa-alue	Kylä, ranta-alue, jokilaakso
Ohjauksen tarve, ratkaistavat kysymykset	Kunnan alueidenkäytön periaatteet, alue- ja yhdyskuntarakenne, seudullinen/kunnanosa-kohtainen ohjaus, "suuret linjat". Voi olla valikoituihin asioihin keskittyvä.	Yhdyskuntarakenne, alueellinen, toimintojen yhteensovittaminen, asemakaavoitettava alue ja asemakaavoituksen periaatteet	Suunnittelualueen maankäyttöratkaisut, asemakaavoituksen sisältö, rakentamisen periaatteet, alueen merkitävät periaateratkaisut	Rakennuspaikka-kohtainen/ paikallinen, suora rakentamisen ja muun maankäytön ohjaus
Esitystapa, tyypillinen mittakaava	Yleispiirteinen, usein tiettyihin asioihin keskittyvä 1:20 000–1:50 000	Yleispiirteinen, pääkäyttötarkoitukset 1:5 000–1:20 000	Yksityiskohtainen, kaikki käyttötarkoitukset 1:2 000–1:5 000	Yksityiskohtainen, tarkka 1:5 000–1:10 000

Kuva 3. Eryttypisten yleiskaavojen tyypillisiä perusominaisuuksia sekä niiden vaikutus kaavan esitystapaan ja suunnittelumittakaavaan (Yleiskaavan sisältö- ja esitystavat 2006: 50).

Yleiskaavoja voidaan laatia oikeusvaikutuksiltaan erilaisina, mutta pääsääntöisesti yleiskaava laaditaan oikeusvaikutteisena. Vaikka kaava laadittaisiin oikeusvaikutuksettomana, koskee sitä kuitenkin MRL 99.3 §:n lunastusta koskeva vaikutus. Kaikkia oikeusvaikutteisia yleiskaavoja koskevat lisäksi yleiskaavan vaikutus muuhun suunnitteluun (MRL 42.1 §), yleinen viranomaisvaikutus (MRL 42.2 §) ja ehdollinen rakentamisrajoitus (MRL 43.1 §). Tarpeen mukaan yleiskaavassa voidaan antaa lisäksi ehdoton rakentamisrajoitus (MRL 43.2 §), määräaikainen rakentamisrajoitus (MRL 43.3 §), kieltä purkaa rakennusta ilman lupaa (MRL 127.1) sekä toimenpiderajoitus (MRL 43.2 §). Edellä esitettyjen lisäksi yleiskaavassa voidaan tarpeen mukaan antaa suojelumääräyksiä (MRL

41.2 §) sekä määrätä tietty alue suunnittelutarvealueeksi (MRL 16.3 §) ja kehittämisalueeksi (MRL 111 §). Yleiskaavassa voidaan myös määrätä sen käyttämisestä suoraan rakentamiseen oikeuttavana kaavana ranta-alueella (MRL 72 §) ja kyläalueella tai muulla maaseutualueella (MRL 44 §), jossa maankäytön ohjaustarve ei edellytä asemakaavan laatimista. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 25.)

Kuvassa 4 on esitetty kaavan sisällön suhde kaava-asiakirjoihin sekä kaavan esittämisessä tarvittaviin välineisiin. Maankäytön suunnittelun lähtökohtina olevat tarpeet ja nykytilanteen asettamat reunaehdot sekä kaavan tarjoamat mahdollisuudet sovitetaan suunnitteluprosessissa yhteen kaavalle asetettuihin tavoitteisiin nähden. Yleiskaavalla voidaan sekä suojella olemassa olevia arvoja että kehittää aktiivisesti ympäristöä sekä vaikuttaa monin tavoin ympäristön muuttumiseen. Tarvittava ohjausvaikutus määrittää kaava-asiakirjojen esitystavan. Asiakirjojen oikeusvaikutteisen osan muodostavat kaavakartta ja siihen kuuluvat kaavamerkinnot ja -määräykset. Kaavaselostuksen avulla voidaan helpottaa kaavan lukemista ja tulkintaa, sillä sen tarkoitus on selventää kaavan sisältöä, tarkoitusta ja taustaa. Kaava-asiakirjoista tulee ilmetä oleelliset asiat ympäristöä muuttavista ratkaisuita ja toisaalta myös ne asiat, joiden ei haluta muuttuvan. (Yleiskaavan sisältö- ja esitystavat 2006: 47.)



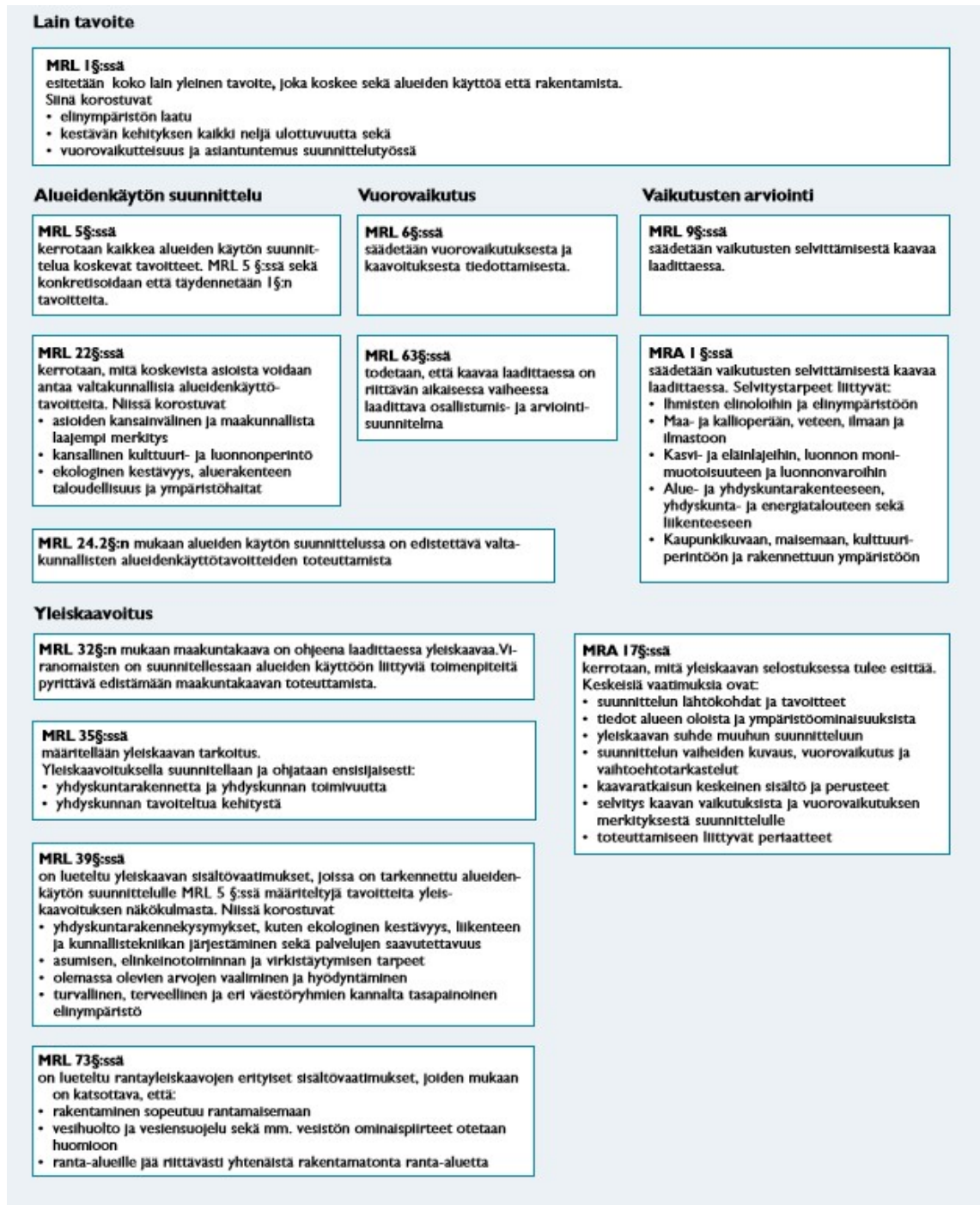
Kuva 4. Kaavan suhde kaava-asiakirjoihin ja toisaalta kaavan esittämisessä käytettäviin välineisiin (Yleiskaavan sisältö- ja esitystavat 2006: 47).

Vaikka kaavamerkinnät ja -määräykset muodostavat kaavan oikeusvaikutteisen osan, auttaa kaavaselostus osaltaan kartalla esitetyjen ratkaisujen ja määräysten tulkinassa. Kaavaselostuksen linkittäminen kaavakarttaan on tärkeää ja selostuksen on oltava käytävissä, kun kaavaan toteutetaan tai ryhdytään jatkotoimenpiteisiin. (Yleiskaavan sisältö- ja esitystavat 2006: 48.)

3.2.3 Yleiskaavan sisältö maankäyttö- ja rakennuslain mukaan

Kestävän kehityksen edistämisen periaatteilla on erityinen merkitys yleiskaavan laatimissa. Ne konkretisoituvat yleiskaavan sisältövaatimuksissa (MRL 39 §) ilmentäen lain yleistä tavoitetta (MRL 1 §) sekä alueiden käytön suunnittelun tavoitteita (MRL 5 §). Sisältövaatimukset määrittävät, mitä kysymyksiä yleiskaavassa tulee käsitellä ja ratkaista. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 32.)

Yleiskaavan on sisällöltään ja ratkaisuisaan toteutettava suunnittelujärjestelmälle määritellyjä yhteisiä tavoitteita. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on esitetty tavoitteet ja säädökset vuorovaikutuksesta kaavoja valmisteltaessa. Nämä tavoitteet ja säädökset muodostavat yhdessä kaavojen sisältöön ja asiakirjoihin kohdistuvien vaatimusten kanssa kokonaisuuden, jonka pohjalta yleiskaavoituksen sisältöä, laatua ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan. Kuvassa 5 on pelkistetyksi esitetty tämä tavoitteiden, vuorovaikutusmenettelyn ja yleiskaavan sisältösäädösten muodostama kokonaisuus. Yleiskaavoituksella on myös oma erityinen tehtävänsä alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä, joka ilmenee tarkoitussykälässä (MRL 35 §), sisältövaatimussykälässä (MRL 39 §) ja kaava-selostussykälässä (MRA 17 §), jotka on esitetty kuvassa. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 30.) Kuvasta puuttuu kyläyleiskaavoitusta koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 44 §, sillä kyläyleiskaavoituksen lainsäädäntö perustui vuonna 2006 vielä MRL 137 §:ään, eli rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella.



Kuva 5. Yleiskaavan sisältö pelkistetyksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan (Yleiskaavan sisältö- ja esitystavat 2006: 22). Kuvasta puuttuu kyläyleiskaavoitusta koskeva MRL 44 §.

Laadittavat selvitykset muodostavat pohjan kaavaratkaisuille sekä maankäytön suunnittelun vaikutusten arvioinnille. Sisältövaatimukset määrittelevät yleiskaavoitukselle myös reunaehdot, jotka suunnitelman on toteutettava. Ehtojen täyttämisen varmistamiseksi tulee sisältövaatimusten avulla varmistua selvitysten riittävydestä ja arvioida suunnittelun tietopohjan riittävyttä. Koska sisältövaatimusten merkitys painottuu eri tavoin eri

yleiskaavoissa, on yleiskaavan laadun ja laillisuuden tarkastelussa on otettava huomioon kaavan erityisluonne sekä sen tarkoitus ja ohjausvaikutus. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 32.)

3.2.4 Kestävän kehityksen huomioiminen yleiskaavoissa

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on hyvän elinympäristön luominen sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävän kehityksen edistäminen. Ekologisesti kestävällä kehityksellä tarkoitetaan muun muassa biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä, kestävää energian ja luonnonvarojen käyttöä, ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn sekä kestävää materiaalitaloutta. Maankäytön suunnittelulla on hyvin konkreettinen yhteys ekologisesti kestävään kehitykseen, sillä etenkin yleiskaavatasoilla ratkaistavilla maankäyttö- ja liikenneratkaistuilla vaikutetaan pitkäkestoisesti edellä mainittuihin tekijöihin. Yleiskaavatasolla otetaan huomioon myös maakuntakaavan ratkaisut, joiden huomioon ottamisella on erityisen tärkeä merkitys juuri ekologisesta näkökulmasta. Taloudellisesti kestävällä kehityksellä tarkoitetaan sitä, että yhteiskunnan ratkaisut ovat yhtä aikaa sekä taloudellisesti että ekologisesti järkeviä ja tehokkaita. Tällöin puhutaan talouden ja ekologian kaksoishyödyistä. Sosiaalisesti kestävä kehitys liittyy ihmisten eri väestöryhmien perustarpeet tyydyttävän elinympäristön luomiseen ja hyvinvoinnin tasapuoliseen jakautumiseen. Lisäksi sosiaalisesti kestävässä kehityksessä on kyse yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisen kehityksen edistämisestä, joka antaa kaikille mahdollisuuden osallistua elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Myös kulttuurisesti kestävä kehitys liittyy yleiskaavoituksessa yhteisön jäsenten vaikutusmahdollisuuksiin elinympäristönsä kehittämisessä. Lisäksi kulttuurisessa kehityksessä on kyse eri väestöryhmien kannalta tasapainoisen elinympäristön muodostamisesta ja monipuolisten toimintamahdollisuuksien tarjoamisesta. Kuvassa 6 on esitetty esimerkki kestävän kehityksen ulottuvuuksien ja yleiskaavan sisältövaatimusten välisestä suhteesta. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 33.)

MRL 39 §	
<p><i>Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys; 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö; 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus; 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla; 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön; 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset; 7) ympäristöhaittojen vähentäminen; 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys <p><i>Edellä 2 momentissa tarkoitetut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.</i></p> <p><i>Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.</i></p>	

<p>Ekologisesti</p> <ul style="list-style-type: none"> • yhdyskuntarakenteen ekologinen kestävyys (1) • olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö (2) • mahdollisuudet liikenteen, energia-, vesi- ja jätehuollon järjestämiseen ympäristön ja luonnonvarojen kannalta kestäväällä tavalla (4) • ympäristöhaittojen vähentäminen (7) • luonnonarvojen vaaliminen (8) 	<p>Taloudellisesti</p> <ul style="list-style-type: none"> • yhdyskuntarakenteen taloudellisuus (1) • olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö (2) • mahdollisuudet liikenteen, energia-, vesi- ja jätehuollon järjestämiseen ympäristön ja luonnonvarojen kannalta kestäväällä tavalla (4) • kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset (6)
<p>Sosiaalisesti</p> <ul style="list-style-type: none"> • yhdyskuntarakenteen toimivuus (1) • asumisen tarpeet (3) • palvelujen saatavuus (3) • mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön (5) • kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset (6) • ympäristöhaittojen vähentäminen (7) • riittävät virkistysalueet (9) 	<p>Kulttuurisesti</p> <ul style="list-style-type: none"> • mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön (5) • kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset (6) • rakennetun ympäristön ja maiseman vaaliminen (8)

Kuva 6. Esimerkki kestävän kehityksen ulottuvuuksien ja yleiskaavan sisältövaatimusten välistä suhteesta. Numero tekstin perässä viittaa MRL 39 §:n mukaisten sisältövaatimusten numerointiin. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 34.)

Kestävän kehityksen neljän ulottuvuuden avulla on mahdollista tarkastella vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeitä kysymyksiä. Kysymyksenasettelun pohjana tulee olla yleiskaavalle määritelty tarkoitus ja suunnittelun tavoitteet. Tällöin tiedetään, mihin kysymyksiin selvitysten avulla on löydettävä vastaus. Kuvassa 7 on esitetty esimerkkejä kysy-

myksistä, joiden pohjana ovat MRL 39 §:n mukaiset sisältövaatimukset. Kysymykset voivat olla apuna myös kaavan vaikutuksia arvioitaessa. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 35.)

<p>Vaikutukset luonnonympäristöön ja luonnonvaroihin</p> <ul style="list-style-type: none"> • onko luonnonarvojen säilyminen varmistettu suojaamalla ne häiriöitä aiheuttavilta toiminnoilta? • säilyvätkö ekologiset käytävät katkeamattomina? • tukeutuuko virkistysalueverkosto maisemarakenteen ominaispiirteisiin? • onko lisärakentaminen sijoitettu yhdyskuntarakennetta eheyttävästi? • tukeeko kaavaratkaisu joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä ja käyttömahdollisuutta? • onko pohjavesialueiden suojelutarpeet huomioitu sijoittamalla riskejä aiheuttavat toiminnot riittävän etäälle? • ovatko jätehuollon alueet riittävät ja tiedetäänkö niiden ympäristöhaitat? • onko vesiensuojelu ja vesihuolto loma-asutusalueilla järjestetty? • jne 	<p>Taloudelliset vaikutukset</p> <ul style="list-style-type: none"> • paljonko aiheutuu kunnallistekniikan rakentamistarvetta? • onko tulvariskit otettu huomioon? • onko vajaakäyttöisille alueille osoitettu täydennysrakentamista? • onko voitu vähentää liikkumiskustannuksia ja kuljetuspalvelujen (vanhukset, koululaiset) tarvetta? • kyetäänkö haja-asutus pitämään hallinnassa? • onko alkutuotannon toimintaedellytykset turvattu? • onko osoitettu elinkeinoelämälle riittävät ja toiminnalle soveltuvat aluevaraukset? • onko eri tyyppisten työpaikka-alueiden ympäristövaikutukset selvitetty niin, että alueet ovat nopeasti käyttöön otettavissa? • aiheuttaako yleiskaavaratkaisu maanomistajalle tai -omistajille kohtuutonta haittaa? • sijoittuvatko työpaikka-aluevaraukset seudullisesti oikein? • jne
<p>Vaikutukset ihmisiin/sosiaaliset vaikutukset</p> <ul style="list-style-type: none"> • onko lähipalvelujen säilymisen edellytykset turvattu? • ovatko alueen palvelut riittävät myös täydennysrakentamisen jälkeen? • onko täydennysrakentamisen suunnittelun yhteydessä kiinnitetty huomiota elinympäristön laatuun? • muuttuuko alueen sosiaalinen luonne, miten? • tukeeko osoitettu maankäyttöratkaisu joukkoliikenteen järjestämisen ja tehostamisen edellytyksiä? • onko elinkeinoelämän toimintaedellytykset turvattu? • ovatko asumiselle varatut alueet riittävät ja monipuolisia vaihtoehtoja tarjoavat? • onko asuinalueiden läpikulkuliikennettä ja raskasta liikennettä saatu poistetuksi? • paljonko ihmisiä asuu melualueilla ja miten meluhaitta on suunniteltu poistettavaksi? • sijaitsevatko onnettomuusvaaraa tai merkittäviä ympäristöhäiriöitä aiheuttavat laitokset riittävän etäällä asutuksesta? • onko osoitettu riittävästi vapaita alueita virkistyskäyttöön? • pääseekö kaikilta asuinalueilta esteettömästi virkistysalueille? • onko virkistysalueiden meluntorjunnasta huolehdittu? • tarjoaako osoitettu maankäyttöratkaisu edellytykset terveysliikunnalle? • jne 	<p>Kulttuuriset vaikutukset</p> <ul style="list-style-type: none"> • onko kiinnitetty huomiota asuinalueiden ominaisluonteeseen ja erityispiirteisiin? • onko huomioitu paikallisesti tärkeät paikat ja niiden merkitys eri ihmisryhmille? • onko kansalliset ja kansainväliset sopimukset ja ohjelmat kulttuuriperinnön säilyttämisestä otettu huomioon? • edistääkö kaavan toteuttaminen elinympäristön virikkeisyyttä sekä asukkaiden kulttuurisia toimintaedellytyksiä? • onko puukeskustan elinvoimaisena säilymiselle luotu edellytyksiä? • onko varmistettu, ettei alueen muinaisjäänneksiin kohdistu sellaisia vaikutuksia, jotka voisivat vaarantaa niiden säilymisen jälkipolville? • onko taantuvia kyläalueita voitu suunnittelun keinoin tukea? • onko kulttuuriympäristöjen säilymisen kannalta merkittävien maatalousalueiden maankäyttö järjestetty niin, että suojelutavoitteet on mahdollista toteuttaa aiheuttamatta kohtuutonta haittaa maatalouselinkeinojen harjoittamiselle? • jne

Kuva 7. Oheisessa kuvassa on esimerkkejä kysymyksistä, joihin kaavan vaikutuksia arvioitaessa saattaa olla tarpeen löytää vastauksia. Kysymysten pohjana ovat MRL 39 §:n mukaiset sisältövaatimukset. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 36.)

Kestävän kehityksen merkitystä kaavoituksessa korostaa nimenomaan maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarjaan kuuluva Yleiskaavan sisältö ja esitystavat -opas. Kyläyleiskaavoitusta ja rantojen maankäytön suunnittelua käsittelevät oppaat jättävät kestävän kehityksen painottamisen vähemmälle.

3.2.5 Selvitysten merkitys ja vaikutusten arviointi yleiskaavoituksessa

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n (vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa) määräystä muutettiin vuonna 2015, joten yleiskaavaopas on laadittu lainsäädännön sanamuodon ollessa: ”Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.” Voimassa olevassa lainsäädännössä sama lause on kirjoitettu muotoon: ”Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.” Muutoksen tavoitteena on selkiyttää vaikutusten selvitysvelvollisuuden kohdistumista nimenomaan kaavan merkittäviin vaikutuksiin ja vaikutusten kautta esiin nouseviin tutkimus- ja selvitystarpeisiin. Kaavallisten vaikutusten selvittämistarpeen ja laajuuden määrittelyssä on olennaista kaavassa tavoiteltu maankäyttöratkaisu sekä kaavalaji. Vaikutusten arvioinnissa otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus nimenomaan merkittävien vaikutusten osalta. Muutoksen tarkoituksena ei ole muuttaa alueidenkäytön vaikutusten arviointivelvollisuutta sinänsä, sillä kaavojen sisältövaatimukset säilyvät ennallaan. Tarkoituksena on nimenomaan kohdentaa selvitykset tavoitellun kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin sekä välttää päällekkäisten selvitysten tekemistä. (HE 334/2014 vp: 14, 20.) Tämä lain muutoksen selkeyttämisen tarkoitus näkyy myös vuonna 2006 tehtyä yleiskaavaopasta sekä vuonna 2015 tehtyä lakimuutosta vertailtaessa. Vaikka opas on kirjoitettu lähes kymmenen vuotta aikaisemmin kuin mitä lakimuutos on tehty, on yleiskaavaoppaan teksti edelleen relevanttia. Vaikka sanamuotoa lakiin onkin muutettu, on lain tarkoitus ja sisältö edelleen samansuuntainen, kuin vuoden 2006 yleiskaavaoppaassa. Nyt lainsäädännöllinen teksti on osin jopa lähempänä oppaan sanomaa, kuin aikaisemman lain ollessa voimassa.

Yleiskaavoitustyöhön liittyvät selvitykset ovat joko suunnittelun lähtökohtien ja tavoitteiden määrittämiseksi tarvittavia perusselvityksiä tai kaavan toteuttamisesta aiheutuvien vaikutusten arvioimiseksi tarvittavia vaikutusselvityksiä. Perusselvityksistä kerätään suunnittelun kannalta tarpeellinen tieto ja analysoidaan nykytilanne sekä siihen kohdistuvat muospaineet. Lisäksi kartoitetaan alueen historia. Aineistoa täydennetään mah-

dollisilla lisäselvityksillä yleiskaavan tarpeiden mukaan, sillä suunnittelun edetessä täsmentyvät myös tiedon tarpeet. Vaikutus selvityksiä laaditaan erityisesti vaihtoehtojen vertailemiseksi ja päätöksenteon tueksi. Kaavoitusresurssien taloudellisen käytön kannalta on olennaista, että selvitykset painottuvat merkittäviin kohteisiin ja kohdetuvat etenkin muuttuviin maankäytön alueisiin. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 37.) Vaikutusten selvittämisellä pyritään parantamaan suunnittelun edellytyksiä, edistämään vuorovaikutusta sekä tukemaan päätöksentekoa. (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 37.) Kestävän kehityksen neljän ulottuvuuden avulla on mahdollista tarkastella niitä tärkeitä kysymyksiä, joihin selvitysten avulla on löydyttävä vastaus vaikutuksia arvioitaessa (Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006: 35).

Vaikutusten arviointi kuuluu olennaisena osana kaavasuunnitteluun, joka parhaimmillaan hyödyttää tehokkaasti suunnittelua, osallistumista ja päätöksentekoa. Vaikutusten arvioinnin tehtävänä on tukea merkittävien ympäristöön vaikuttavien hankkeiden tai suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua. Lisäksi vaikutusten arviointi parantaa sekä päätöksenteon pohjana olevaa tietoa sekä sen laatua. Arvioinnin tavoitteena on myös vähentää tai lieventää hankkeen tai suunnitelman kielteisiä vaikutuksia ja vahvistaa hankkeen myönteisiä vaikutuksia. Vaikutukset on arvioitava koko siltä alueelta, jolla kaavalla katsotaan olevan merkittäviä vaikutuksia ja nämä vaikutukset tunnistetaan mahdollisimman kattavasti. Jotta kaikki merkittävät vaikutukset varmasti tulevat mukaan arviointiin, on vaikutukset käytävä läpi systemaattisesti, myös sellaiset, jotka eivät suoranaisesti näyttäisi olevan merkittäviä. Havaittavat vaikutukset voivat olla joko myönteisiä (tavoiteltuja tai tavoittelemattomia) tai haitallisia. Luonteeltaan vaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä. Vaikutusten tunnistamisen tukena voidaan käyttää kuvan 8 mukaista ”peruslistausta”, joka on arviointia systematisoiva luettelo. Lista mahdollisista tarkasteltavista vaikutuksista perustuu maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ään. (Vaikutusten arviointi kaavoituksessa 2006: 3, 9, 24, 25.)

PERUSLISTA KAAVAKOHTAISEN VAIKUTUSLISTAN LAADINNAN LÄHTÖKOHDAKSI

Oheista "peruslistaa" voidaan käyttää apuna laadittaessa kaavakohtaista vaikutuslistaa. Peruslistan lähtökohtana on MRA 1 §. Siinä mainittuja vaikutuksia on edelleen täydennetty ja tarkennettu siten, että lista kattaa eri kaavoitustilanteisiin liittyviä mahdollisia vaikutuksia. Myös vaikutusten ketjuuntuminen on hyvä pitää mielessä. Lista ei ole valmis sellaisenaan, vaan sitä täytyy muokata – täydentää tai karsia – kunkin kaavoitustilanteen mukaisesti. Arvioinnin kattavuuden varmistamiseksi vaikutuslistassa kannattaa kuitenkin useimmissa tilanteissa säilyttää oheinen pääjäsenitys (lihavoidut pääkohdat).

Vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen

- Aluerakenne: esimerkiksi väestö; asutuksen ja työpaikkojen alueellinen sijoittuminen; ...
- Yhdyskuntarakenne: esimerkiksi väestö; asuntojen, työpaikkojen, palvelujen sekä virkistysalueiden määrä ja sijoittuminen; yhdyskuntarakenteen toimivuus ja eheys/hajanaisuus sekä olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttömahdollisuudet; ...

Vaikutukset liikenteeseen

- Esimerkiksi moottoriajoneuvoliikenteen järjestäminen ja liikennemäärät; eri liikenne- ja kuljetusmuodot; joukkoliikenne; kävely ja pyöräily; liikenneturvallisuus; ...

Vaikutukset yhdyskunta- ja energiatalouteen

- Esimerkiksi rakennusten ja infrastruktuurin rakentamisesta, käytöstä ja kunnossapidosta, maan hankinnasta ja myynnistä sekä palvelujen toteuttamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset ja tulot; liikennekustannukset; kaavan vaikutukset energian käyttöön; ...

Vaikutukset luontoon ja luonnonvaroihin

- Maa- ja kallioperä, vesi, ilma ja ilmasto: esimerkiksi päästöt maaperään, vesiin ja ilmaan; maankamaran mekaaninen muuttaminen; ...
- Kasvi- ja eläinlajit, luonnon monimuotoisuus: esimerkiksi suojellut luontotyypit, uhanalaisten lajien esiintymispaikat; luonnontilaisten alueiden koko, määrä, laatu ja yhtenäisyys; ...
- Luonnonvarat: esimerkiksi käytön määrä ja kestävyys; kierrätys- ja uudelleenkäyttömahdollisuudet; ...

Vaikutukset maisemaan, kaupunkikuvaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön

- Esimerkiksi arkkitehtuuri; kaupunki- ja taajamakuva; uuden rakentamisen liittyminen alueen kokonaisuuteen; kulttuurimaisema, rakennettu kulttuuriympäristö, muinaisjäännökset ja perinnebiotoopit; ...

Vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön

- Esimerkiksi alueen sosiaalinen luonne, kuten alueiden erilaistuminen, identiteetti ja imago sekä yhteisöllisyys; toiminnallisuus, kuten liikkuminen, palvelut, virkistys, työpaikat; koettu ympäristö, kuten luonnon- ja kulttuuriympäristö, esteettisyys, turvallisuus; ...
- Terveys: esimerkiksi melu; ilman laatu; pinta- ja pohjavesien laatu; ...

Muut vaikutukset

- Esimerkiksi elinkeinoelämän toimintaedellytykset, työllisyys; ...

Kuva 8. Vaikutusten tunnistamisen "peruslistaus", jota voidaan käyttää vaikutusten arvioinnin tukena. Listaus perustuu MRA 1 §:ään. (Vaikutusten arviointi kaavoituksessa 2006: 35.)

Vaikutusten arviointi raportoidaan kaavaselostuksessa sekä lisäksi tarvittaessa erillisissä vaikutus selvityksissä ja hankkeeseen liittyvissä raporteissa sekä erilaisissa neuvottelumuistioissa. Kaikkia vaikutuksia ei ole tarpeen eikä mahdollistakaan selvittää yhtä

yksityiskohtaisesti. Tällöin arvioinnissa joudutaan aina keskittymään merkittäviin vaikutuksiin. Kysymykset vaikutusten merkittävydestä ja vaikutusten arvioinnin riittävydestä liittyvät kiinteästi toisiinsa. Mikäli merkittäviä vaikutuksia jää arvioimatta, on arviointi riittämätön. Vaikutusten merkittävyyteen vaikuttavat vaikutusten ominaisuudet, kuten esimerkiksi suuruus, laajuus ja kohdentuminen. Myös vaikutusalueen nykytila ja muutosherkkyys ovat tärkeitä huomioon otettavia asioita merkittävyyttä arvioitaessa. Myös kaavan tehtävä ja tarkoitus vaikuttavat vaikutusten arviointiin, koska kaavataso ja suunnittelutilanteen vaatimukset vaikuttavat niihin kysymyksiin, joita kaavalla pyritään ratkaisemaan. Vaikutusten arvioinnissa merkittäviä vaikutuksia arvioidaan riittävässä suhteessa kaavan sisältövaatimuksiin ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä kaavalle asetettuihin tavoitteisiin. Muita vaikutusten arvioinnin riittävyden kriteereitä ovat tiedon laatu sekä käyttökelpoisuus, kuten myös arvioinnin toteutustapaan liittyvät kysymykset (Vaikutusten arviointi kaavoituksessa 2006: 36, 45, 49.)

3.2.6 MRL ja kytkentä muuhun lainsäädäntöön

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on erityisesti säädetty, että kaavaa laadittaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa (1096/1996) ja muinaismuistolaisissa (295/1963) säädetään. Muualla lainsäädännössä ei ole välittömiä ohjausvaikutuksia, mutta ne vaikuttavat kaavoituksen tavoitteisiin ja viranomaisohjaukseen, kuten erilaiset valtakunnalliset tavoitteet, periaatepäätökset, ohjelmat ja suosituksetkin. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 37.)

Kulttuurihistoriallisesti merkittävät alueet osoitetaan kaavassa mittakaavan sallimalla tavalla, jolloin muinaisjäännösten, rakennusperinnön ja maiseman kaavamerkintöjen tulee perustua riittäviin selvityksiin. Kiinteät muinaisjäännökset on kuitenkin aina suojeltu muinaismuistolailalla kaavoituksesta huolimatta. Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) nojalla voidaan suojella rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita. Näillä tulee olla merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen tai rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien kannalta Evankelisluterilaisen kirkkojen ja muiden kirkollisten rakennusten suojelusta säädetään kirkkolaisissa (1054/1993). Kirkkolain mukaan kirkollinen rakennus, joka on rakennettu ennen vuotta 1917, on suojeltu suoraan lain nojalla. Kirkkohallitus voi määrätä tätä myöhemmin käyttöön otetun kirkollisen rakennuksen suojeltavaksi, jos suojele on perusteltua rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan tai erityisten ympäristöarvojen kannalta. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 37.)

Myös kylien maankäytön suunnittelussa, kuten kaikessa maankäytössä, on varmistettava valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen säilyminen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamia viranomaisten laatimia tällä hetkellä voimassa olevia inventointeja ovat Museoviraston laatima Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt RKY vuodelta 2009 sekä Ympäristöministeriön laatima Maisema-alueityöryhmän mietintö II, Arvokkaat maisema-alueet (mietintö 66/1992). Aikaisemmin käytössä ollut Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet inventointi on vanhentunut. Ajantasaiset tiedot kiinteistä muinaisjäännöksistä saa Museoviraston ylläpitämästä muinaisjäännösrekisteristä. (Valtakunnalliset inventoinnit 2016.)

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) on ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskeva yleislaki, jossa on käsitelty muun muassa pinta- ja pohjaveden sekä ilman ja maaperän pilaantumista ehkäiseviä säännöksiä. Talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla säädetään ympäristönsuojelulain 16. luvussa sekä valtioneuvoston asetuksella (157/2017). Lainsäädäntöä on muutettu talousvesien käsittelyn osalta useaan otteeseen, viimeksi 3.4.2017, jolloin sääntelyä kohtuullistettiin hallitusohjelman mukaisesti. Nykyisen lainsäädännön mukaan enintään 100 metrin etäisyydellä vesistöstä tai merestä olevalla alueella tai vedenhankintakäytössä olevalla tai siihen soveltuvalla pohjavesialueella on jätevesien käyttöjärjestelmän täytettävä perustason puhdistusvaatimus 31.10.2019 mennessä. Muilla alueilla sijaitsevien jätevesien käsittelyjärjestelmien on täytettävä perustason puhdistusvaatimus vasta remontin yhteydessä. Kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä näitä määräyksiä voidaan perustellusti tiukentaa. (Haja-asutusalueen talousvesien muuttuneet säädökset 2017.)

Vesihuoltolain (119/2001) perussäännöksen mukaan kiinteistön omistajalla on vastuu kiinteistönsä vesihuollosta (VHL 6 §). Vesihuoltolakiin tehtiin vuonna 2014 muutoksia koskien haja-asutusalueelle rakentamista. Näistä merkittävin lienee lievennetty liittämivelvollisuus (VHL 10.2 § ja 10.3 §), jonka mukaan kiinteistöä ei tarvitse liittää vesihuoltolaitoksen vesijohtoon ja jätevesiviemäriin taajaman ulkopuolisella vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella tietyin edellytyksin. Edellytysten mukaan kiinteistön vesihuoltolaitteisto tulee olla rakennettu ennen vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksymistä. Toiseksi kiinteistöllä, jota ei liitetä laitoksen vesijohtoverkkoon, tulee olla käytettävissä riittävästi terveydensuojelulaissa säädetyt laatuvaatimukset täyttävää talousvettä. Kiinteistöllä, jota ei liitetä laitoksen jätevesiviemäriin, tulee noudattaa jätevesien johtamisessa ja kä-

sittelyssä annettua ympäristönsuojelulain sääntelyä. Kuivakäymälän omaavaa kiinteistöä ei tarvitse liittää taajaman ulkopuolella vesihuoltolaitoksen jätevesiviemäriin, jos kiinteistön jätevesistä huolehditaan ympäristönsuojelulain mukaisesti. Liittämiselvöllisyyden lievennys voi ulottua joko kiinteistön liittämiseen laitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin tai kumpaankin näistä. Toiminta-aluepäätöksen jälkeen rakennettavat kiinteistöt tai sellaiset kiinteistöt, joiden vesihuoltolaitteisto uusitaan tämän ajankohdan jälkeen, eivät ole lievennetyn liittämiselvöllisyyden piirissä kuivakäymäläperustetta lukuun ottamatta. (Vesihuoltolakiopas 2015: 21–22.)

Vesilaki koskee kaikkea vesistöihin tai vesiympäristöön suoraan vaikuttavaa rakentamista tai muuta vesistössä tapahtuvaa käyttöä ja hoitoa. Laki koskee myös vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa (Kyläleiskaavoitus 2012: 39). Uudistettu vesilaki (587/2011) tuli voimaan 1.1.2012. Vesilain uudistuksen päätavoitteena on ajankohdasta lakia. Lain soveltamisala ja keskeiset periaatteet eivät ole kuitenkaan olennaisesti muuttuneet. (Uudistunut vesilaki 2011 2012: 9–10.). Vesilaki määrittää esimerkiksi sen, että luonnontilaisen lähteen, noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty (11 §). Vesilaissa on myös käsite vesistön yleiskäyttöoikeus (Vesilain 2. luvun 2 §), joka on osa jokamiehenoikeutta. Jokamiehenoikeuksilla tarkoitetaan jokaisen kansalaisen oikeuksia käyttää luontoa riippumatta siitä, kuka alueen omistaa tai on sen haltija. Esimerkiksi jalan, pyöräille, hiihtäen tai ratsain liikkuminen on tällöin yleensä sallittu. Liikkuminen ei kuitenkaan saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä alueen omistajalle, joten esimerkiksi pihamailla, pelloilla tai istutuksilla ei saa kulkea. (Kyläleiskaavoitus 2012: 39–40.)

Maantielaissa (503/2005) säädetään maanteistä, maantienpidosta sekä tienpitäjille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin kiinteistön omistajien ja muiden asiansaisten oikeusasemasta. Esimerkiksi yksityistien liittämiseksi maantiehen sekä olemassa olevan liittymän siirtoon sekä sen käyttötarkoituksen muuttamiseen ja laajentamiseen tarvitaan liittymälupa. Myös osa maantielaista uudistui vuonna 2016 (566/2016). Yksityisistä teistä, tiekunnista, tieoikeuksista ja tietöimituksista säädetään laissa yksityisistä teistä (358/1962) ja valtioneuvoston asetuksessa yksityisistä teistä (1267/2000). Kiinteistömuodostamista ohjaavat kiinteistömuodostamislaki (554/1995) ja -asetus (1189/1996). (Kyläleiskaavoitus 2012: 40.)

Maa-ainesten hyödyntämistä ohjaa maa-ainelaki (555/1981) ja kaivoskivennäisten hyödyntämistä kaivolaki (621/2011). Metsälaissa (1093/1996) on säädetty metsien käytön

rajoista ja edellytyksistä. Ilmoitusmenettelyn avulla valvotaan metsien käyttöä, jolloin myös hakkuut voidaan toteuttaa siten, että otetaan huomioon metsien monimuotoisuuden säilyminen, uhanalaiset lajit sekä maisema. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 40.) Myös metsälakia uudistettiin vuoden 2014 alusta (1085/2013). Metsälakia sovelletaan oikeusvaikuttaisen yleiskaavan maa- ja metsätalousalueilla sekä virkistyskäyttöalueilla. Metsälaki määrittää myös monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät elinympäristöt eli metsälain 10 §:n mukaiset kohteet.

Luonnonsuojelulaissa (1096/1996) on monia keinoja luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaalimisen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukemiseksi, jotka on otettava huomioon kaavoituksessa. Luonnonsuojeluohjelmat ovat ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Tällöin ne on otettava huomioon myös yleis- ja asemakaavoituksessa. Luonnonsuojelulla suojeltuja luontotyyppisiä (LSL 29 §) ei saa muuttaa siten, että luontotyyppien ominaispiirteiden säilyminen alueella vaarantuu. Kielto tulee voimaan alueellisen ympäristökeskuksen rajauspäätöksen jälkeen, kuten myös luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen erityisesti suojeltavien lajien (LSL 47 §) säilymiselle tärkeiden esiintymispaikkojen hävittämisen ja heikentämisen kieltokin. Erityisesti suojeltavat lajit on määritelty luonnonsuojeluasetuksessa (913/2005). Euroopan yhteisön luontodirektiivin liitteen IV (a) mukaisten lajien (liito-orava, saimaannorppa, isoapollo, viitasammakko ja lepakot) lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on kielletty suoraan lain nojalla (LSL 49 §). Kaikki luonnonsuojelulain mukaiset elinympäristöt ja lajien esiintymisalueet osoitetaan kaavassa suojelumerkinnöin. Luonnonsuojelulain 10. luku sisältää Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset. Kaikki Natura-alueet osoitetaan kaavassa ja tarvittaessa arvioidaan kaavan vaikutuksia suhteessa Natura-alueen arvoihin. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 41–42.)

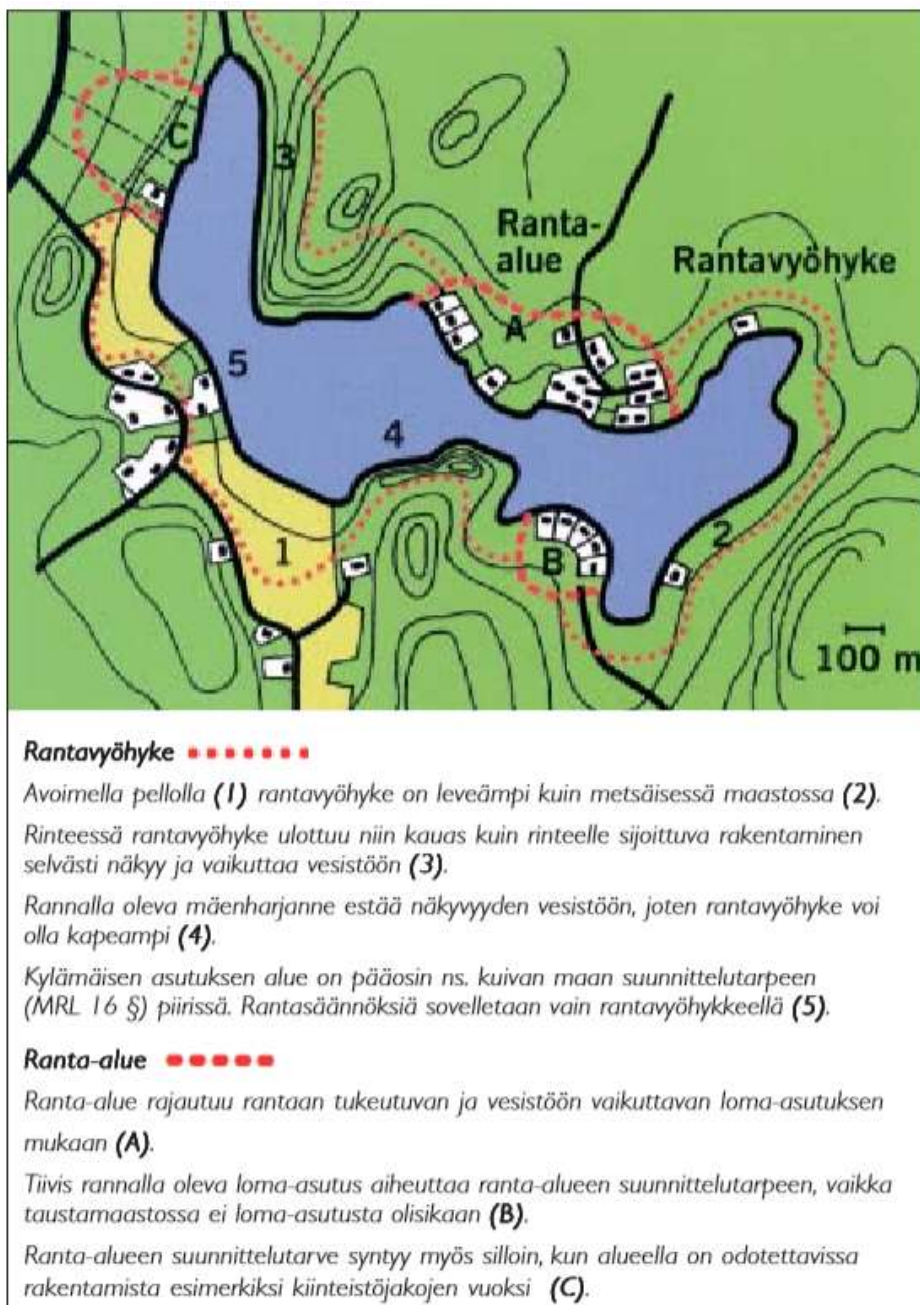
3.2.7 Rantayleiskaavoituksen mitoitusperiaatteet

Rantojen maankäytön suunnittelun lähtökohtana on lomarakentamisen ja muun asutuksen suunnittelu siten, että siinä otetaan huomioon myös luonnon- ja maisemansuojelu, rantojen virkistyskäyttö sekä maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa ilman asemakaavaa tai rakentamisen ohjaamiseen tarkoitettua yleiskaavaa. Ranta-alueelle ei saa rakentaa, jos pääasiassa lomarakentamisen ja muun maankäytön suunnitteleminen tukeutuu rantaan. Jos

kaavaa ei ole, rakentamiseen tarvitaan poikkeamispäätös. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 21.)

Vesistöjen ja rantojen vetovoimaisuus perustuu rantojen ominaispiirteisiin. Rantojen läheisyys luo suunnittelulle mahdollisuuksia, mutta toisaalta asettaa sinne myös rajoja. Merkitystä on myös sillä, sijaitseeko rantasuunnittelun alue kaupunkialueiden läheisyydessä vai erämaassa, ja toisaalta onko kyseessä maaseudun kulttuurimaisema vai koskematon luonnonmaisema. Rantojen yhdyskuntarakenteellinen tilanne saattaa vaihdella myös kunnan sisällä, riippuen siitä sijaitsevatko rannat tiiviimmän yhdyskuntarakenteen yhteydessä taajamien ja kylien tuntumassa vai erämaisemmillä asumattomilla alueilla. Edellä esitetyistä lähtökohdista riippuen suunnitteluperiaatteet ja mitoituksen lähtökohdat voivat olla hyvinkin erilaiset eri ranta-alueilla. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 75.)

Suunnittelutarve ranta-alueilla syntyy meren tai vesistön rannan läheisyydestä. Vesistö on määritelty vesilaissa. Vesilain (1 §) mukaan vesialueella tarkoitetaan aluetta, joka muutoin kun tilapäisesti on veden peittämä. Suunnittelutarve koskee myös sellaisia pääosin rantavyöhykkeellä tai ranta-alueella sijaitsevia rakennuspaikkoja, joilla ei ole omaa rantaa. Rantavyöhykkeellä tai -alueella voi olla sekä loma-asutusta että vakituista asutusta. Jos rannalla on pääsääntöisesti vakituksia asuntoja, vain välitön rantavyöhyke on rannan suunnittelutarvealuetta. Kauempana rannasta olevaan rakentamiseen sovelletaan kuitenkin tarvittaessa maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaista suunnittelutarvetta. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 21–24.) Kuvassa 9 on esitetty Ympäristöministeriön julkaiseman esitteen mukaisesti rantavyöhykkeen ja ranta-alueen erot. Rantavyöhykkeen ja ranta-alueen eroa on käsitelty myös tämän opinnäytetyön luvussa 2.2.8.



Kuva 9. Rantavyöhykkeen ja ranta-alueen ero (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 23).

Ranta-alueita koskevassa yleiskaavassa voidaan erityisesti määrätä yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena (MRL 72.1 §) rantavyöhykkeellä tai -alueella. Määräystä voidaan käyttää silloin, kun rakentamisen määrä ja sijoittuminen on osoitettu maanomistajakohtaisesti pääasiassa loma-asuntojen rakentamista varten. Alueella voi olla myös vakituisen asumisen rakennuspaikkoja sekä pienehköjä matkailupalvelualueita. Jos rannalle halutaan osoittaa merkittäviä matkailupalvelujen

alueita, tavanomaista tiiviimpää loma-asutusta tai laajahko alue vakituista asumista varten, tulee silloin ottaa huomioon mahdollinen ranta-asemakaavan tai asemakaavan laatimisen tarve. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 46.)

Rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa rakennuspaikkojen määrä, rakennuspaikkojen rakennusoikeus ja sijainti osoitetaan kiinteistökohtaisesti mitoitettavan alueen osalta. Tällöin kaavakartan mittakaavan on oltava riittävän suuri, jotta rakennuspaikat voidaan osoittaa. Rakentamattomiksi osoitettujen alueiden säilyminen rakentamattomina turvataan rakentamisrajoituksin. Kaavaa laadittaessa on tehtävä riittävät luonto- ja muut selvitykset. Myös kaavan vaikutukset on arvioitava rakentamiseen oikeuttavan yleiskaavan osalta perusteellisemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin strategisluntoisen yleiskaavan yhteydessä. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 46.)

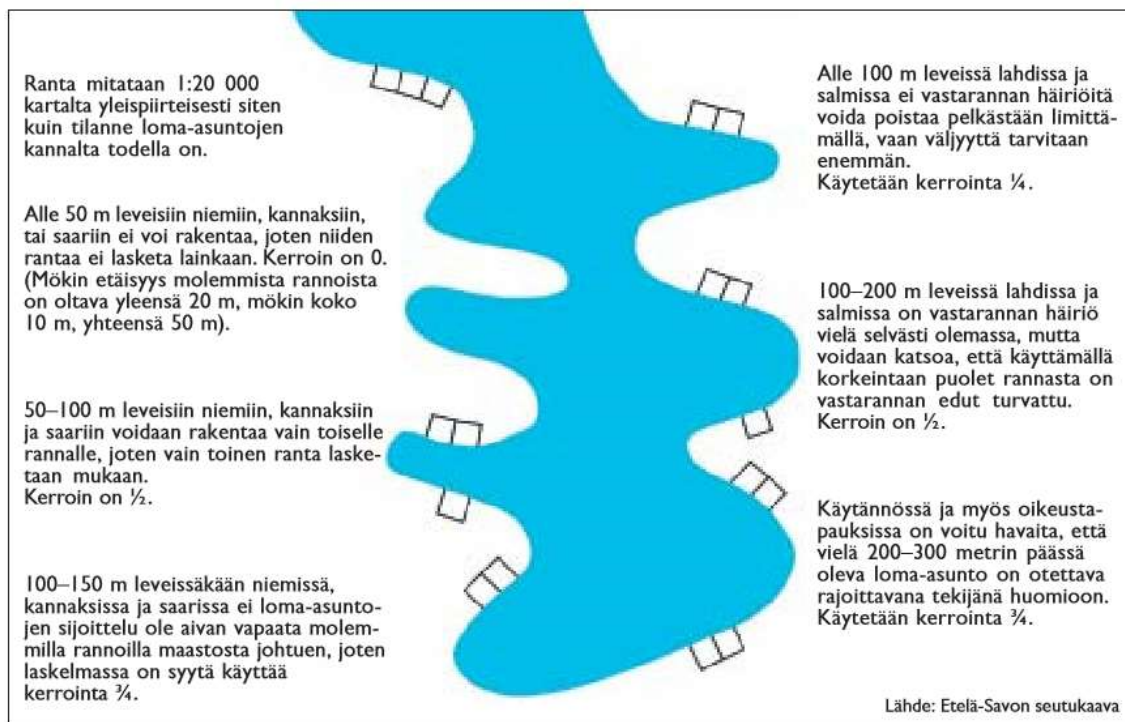
Mitoitus rantojen suunnittelussa tarkoittaa rantarakentamisen määrän ja sijainnin määrittelyä. Jos rakennusluvut myönnetään suoraan yleiskaavan perusteella, edellytetään lisäksi rakennuspaikkojen määrän laskemista tila- tai maanomistusyksikkökohtaisesti. Tällöin myös rakennuspaikkojen määrä on osoitettava kaavakartalla yksiselitteisesti. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan rantaan tukeutuva loma-asutus on mitoitettava siten, että turvataan luontoarvoiltaan arvokkaiden ranta-alueiden säilyminen sekä loma-asutuksen viihtyisyys. Lisäksi mitoituksen lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet, eri maanomistajien (emätilojen) tasapuolinen kohtelu sekä yhtenäisten vapaiden rantojen riittävyys. Sopiva mitoitusmenetelmä ja lukuarvot valitaan kiinteistörakenteen ja alueen ominaisuuksien mukaan siten, että turvataan kaavan sisältövaatimusten toteutuminen, maanomistajien kohtuulliset rakentamismahdollisuudet sekä kunnan kehittämisedellytykset. Lopullinen mitoitus ilmoitetaan yleensä rakennuspaikkojen lukumääränä rantaviivan kilometriä kohden. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 92, 94.)

Rakentamista ohjaavassa rantayleiskaavassa määritetään se rantaan rajoittuva alue, jolle mitoitus lasketaan. Tällöin alueen syvyys rantaviivasta sisämaahan päin katsottaessa voi vaihdella riippuen siitä, minne asti ranta vaikuttaa rakentamiseen. Suunnittelualueen syvyyden tulisi olla kuitenkin vähintään 200 metriä. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 95.)

Yleiskaava-alue voidaan jakaa olosuhteiden perusteella mitoitusvyöhykkeisiin. Kullekin mitoitusvyöhykkeelle määritetään teoreettinen rantarakennuspaikkojen enimmäismäärä

muunnettua rantaviivan kilometriä tai saaren pinta-alaa kohden. Mitoitusvyöhykkeet voivat perustua luonnon- tai rakennetun ympäristön arvoihin tai luonnon ja maiseman herkkyyteen, vesistön ominaisuuksiin tai alueen yhdyskuntarakenteelliseen sijaintiin. Esimerkiksi kyläalueella voidaan käyttää suurempaa mitoitusarvoa kuin metsäisemmillä alueilla, ja vastaavasti taas isommalla vesistöllä voidaan käyttää suurempaa mitoitusarvoa kuin pienemmällä järvellä. Pääsääntö mitoitusvyöhykkeitä määritettäessä on se, että luonnonoloiltaan herkille alueille osoitetaan vähemmän rakentamista kuin kulutusta paremmin kestäville alueille. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 96.)

Rantaviivan pituuden mittaaminen on haasteellisista, sillä rantaviivalla ei ole ”luonnollista” pituutta. Samankin rannan pituus vaihtelee vedenpinnan korkeuden ja mittaustarkkuuden mukaan. Luonnollisen rantaviivan sijaan olisikin syytä käyttää karttarantaviivaa mitoittavan rantaviivan mittana Maanmittauslaitoksen peruskartan mukaisesti. Muunnettu rantaviiva lasketaan karttarantaviivan pituuden sekä rantaviivan muodon ja vastarantavaikutuksen mukaan. Etelä-Savon seutukaavaliitossa kehitetty ns. Etelä-Savon malli on yksi eniten käytetyimmistä muuntomenetelmistä, mutta muunnetun rantaviivan laskennassa on käytössä myös muita menetelmiä. Etelä-Savon mali on esitetty pääpiirteissään kuvassa 10. Mallin pääperiaatteena on, että kapean vesistön rannalle voidaan sijoittaa vähemmän rakentamista kuin leveän vesistön rannalle, koska lähekkäin sijoittuvat loma-asunnot häiritsevät toisiaan. Pienehköille saarille voidaan määrittää erikseen pinta-alaperusteinen mitoitusnormi. Jokialueilla otetaan huomioon vain 50 % rantaviivasta. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 95, 98.)



Kuva 10. Etelä-Savon maakuntaliiton malli muunnetun rantaviivan laskemiseksi (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 99).

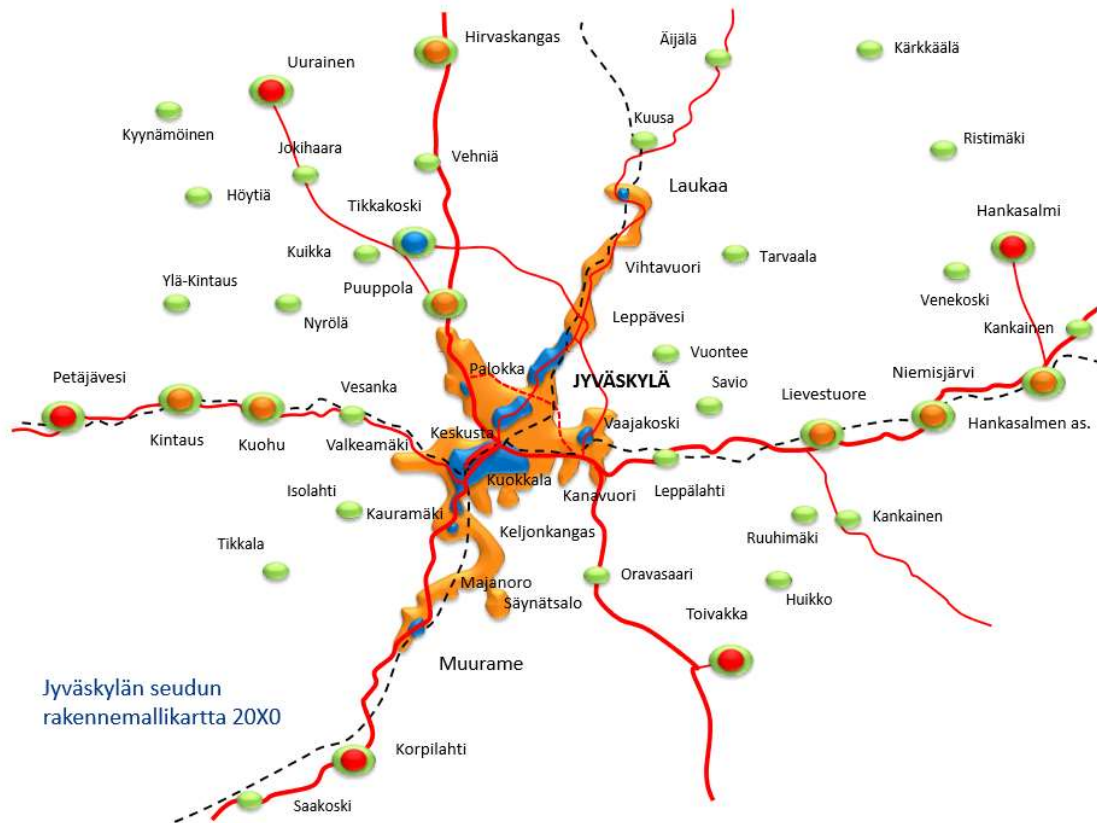
Rakennusoikeuden määrittämisen on perustuttava oikeusvaikutteisessa ja rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa yksityiskohtaiseen tila- ja maanomistajakohtaiseen selvitykseen. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi tulee laskelmissa huomioida tiloista jo ennen kaavoitusta lohkotujen rakennuspaikkojen määrä. Emätilalle määritetään poikkileikkausajankohta, yleisimmin joko 1.7.1959 (rakennuslain voimaantulo) tai 15.10.1969 (rantakaavasäännösten voimaantulo). Poikkileikkausajankohdan jälkeen emätilan ranta-alueelle muodostetut rakennuspaikat luetaan käytetyksi rakennusoikeudeksi. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 100.) Emätilakohtainen rakennusoikeus lasketaan mitoituskerroimen ja muunnetun rantaviivan pituuden avulla. Emätilan rakennusoikeus jaetaan samassa suhteessa, kuin lohkotiloilla on muunnettua rantaviivaa. Kaikki emätilasta lohkotut rantarakennuspaikat vähentävät laskennallisesti kokonaisrakennusoikeutta. (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005: 101.)

3.3 Kyläyleiskaavoitus

3.3.1 Kylät osana seudullista maankäytön suunnittelua

Monissa kylissä ja laajoilla maaseutualueilla maakuntakaava on ainoa oikeusvaikutteinen kaava. Maakuntasuunnittelu onkin tärkeä lähtökohta kyläyleiskaavoitukselle, jolloin myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät kyläyleiskaavoitukseen. Kylien suunnittelu ja kehittäminen kuuluu myös kunnalliseen ja seudulliseen maankäytön suunnitteluun ja kehittämiseen. Kyse voi olla laajemmasta strategisesta suunnittelusta, kaavoituksesta tai muusta maankäytön suunnittelusta niin maakunnan, seudun kuin kunnan tasolla. Strategisen tarkastelun kautta voidaan tunnistaa ne maaseutu- ja kyläalueet, joiden kehittäminen tukee koko maakunnan ja kunnan hyvinvointia, samalla kehitetään myös kokonaisvaltaista yhdyskuntarakennetta. Kylien suunnitelmallisella kehittämisellä osana kunnan yhdyskuntarakennetta luodaan edellytyksiä kylien elinvoimaisuudelle ja vähennetään suunnittelemattomasta haja-asutuksesta johtuvaa rasisitusta tiiverkkoon, palveluihin ja ympäristöön. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 46.)

Kylien kehittämiseen vaikuttavaa strategista tavoitteenasettelua sekä maankäytön suunnittelua tehdään sekä kunnissa että kuntien välisenä yhteistyönä. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset rakennemallit ja kehityskuvat, joiden avulla voidaan havainnollistaa maaseudun ja kylien roolia kaupunkiseudulla. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 48.) Kuvassa 11 on ote Jyväskylän seudun rakennemallikartasta 20X0, joka havainnollistaa erinomaisesti kylien asemaa osana seudullista maankäytön suunnittelua. Rakennemallityön tavoitteena tulevan yhdyskuntarakenteen ohjaaminen hallitusti Jyväskylän lisäksi Hankasalmella, Laukaassa, Muuramessa, Petäjävedellä, Toivakassa sekä Uuraisilla. muodostaman seudun tulevaa yhdyskuntarakennetta. (Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 2011: 2)



Kuva 11. Ote Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 suunnitelmakartasta (Jyväskylän seudun rakennemallikartta 20X0 2011).

Maakuntakaavalla voidaan edistää monia maaseutuun ja kyliin kohdistuvia tavoitteita, kuten esimerkiksi matkailun kehittämistä, luonnon- ja kulttuuriympäristöarvojen vaalimista sekä liikennejärjestelmien ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaat kulttuurihistorialliset ympäristöt ja maisema-alueet sekä luonnonsuojelulain mukaiset maisema-alueet on merkitty maakuntakaavaan. Nämä valtakunnalliset- ja maakunnalliset arvoalueet ovat esimerkiksi sellaisia alueita, joiden maankäytön suunnittelussa edellytetään normaalia tarkempaa harkintaa. Tällöin esimerkiksi maakuntakaavassa voidaan kylien osalta edellyttää, että kulttuuriympäristön, asu- ja loma-asumisen ohjaamiseksi tarvitaan erityistä maankäytön suunnittelua ja ohjaustarvetta. Maakuntakaavassa osoitetaan usein myös merkittävät maatalousalueet (MT), jotka halutaan suojata maatalouden harjoittamista vaikeuttavilta pysyviltä maankäytön muutoksilta, kuten esimerkiksi rakentamiselta. Maakuntakaavoissa voidaan käyttää myös kulttuuri- ja luonnonmaiseman arvojen kannalta arvokkailta alueilla merkintää MY. Maakuntakaavoissa osoitetaan usein myös maa- ja metsätalousvaltaisia alueita, joilla on erityistä ulkoilun ohjaamisen tarvetta (MU) normaalien virkistysalueiden lisäksi. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 46–47.)

3.3.2 Kylät osana kuntien suunnittelua

Kunnan strateginen suunnittelu on yhdyskuntarakenteen, kuntatalouden, kunnan kilpailukyvyyn, elinkeinoelämän, ympäristön laadun ja asukkaiden hyvinvoinnin laaja-alaista kehittämistä kaikki kuntasektorin osa-alueet huomioon ottaen. Strategisen maankäytön suunnittelun avulla kunnan rajalliset resurssit voidaan suunnata mahdollisimman tehokkaasti ja järkevästi siten, että ratkaisuilla tuetaan kunnan haluttua kehitystä. Strateginen maankäytön suunnittelu on siten vahvasti sidoksissa myös kunnan sivistys-, terveys- ja sosiaalitoimen sekä teknisen huollon järjestämiseen ja tätä kautta koko kuntatalouteen. Suunnittelun lähtökohtana ovat kunnan omat strategiat sekä maakunnalliset ja seudun kuntien yhteistyöhön perustuvat suunnitelmat. Myös kunnan eri osa-alueiden, taajamien ja kylien luontaiset edellytykset ja kehittämisen tahtotila ovat tärkeä lähtökohta maankäytön suunnittelun painopisteteitä haettaessa. Strategisen maankäytön suunnittelun yhteydessä tulee määritettäväksi myös kunnan tahtotila kylien kaavoitusta kehitettäessä. Käytännössä tämä tarkoittaa joko kylien kunnallisesta maankäytön suunnittelua tai vaihtoehtoisesti kylien kehittämistä omaehtoisen kyläsuunnittelun ja muun kehittämistyön turvin (Kyläleiskaavoitus 2012: 50.)

Asutuksen määrä ja sijainti kylissä sekä kunnan eri osissa vaikuttaa keskeisellä tavalla muun muassa palvelujen järjestämiseen. Myös kylien maankäytön kehittämisellä tai kehittämättömyydellä on vaikutusta kunnan sivistys-, terveys- ja sosiaalitoimen sekä teknisen huollon järjestämiseen ja tätä kautta kuntatalouteen. Kunnan poliittinen tahtotila viimekädessä määrittää sen mikä on kylien asema kunnissa. Maaseutualueiden rakentaminen voidaan suunnata joko olemassa oleviin kyliin tai vaihtoehtoisesti hyväksyä kehitys, jossa uusi asutus sijoittuu hajanaisemmin kunnan eri osiin. Laajemmin ajateltuna kyse on myös maaseuturakentamisen sijoittumisesta tukemaan kylien elinvoimaisuutta ja niiden palvelujen järjestämistä. (Kyläleiskaavoitus 2012: 50.)

Monet eri päätökset kunnassa vaikuttavat strategisen suunnittelun lähtökohtiin ja toteuttamiseen. Erityisesti taajamien kehittämisen edellytyksiä ohjataan kunnan maanhankinnan ja maapolitiikan avulla. Kunnalla on mahdollisuus myös tukea tärkeiden kylien kehittämistä maapolitiikan avulla. Asuinrakentamisen edellytyksiin ja rakentamisen paineeseen vaikuttavat myös kunnan eri osissa tehtävät vesihuollon yleissuunnittelun ratkaisut. Kaavoitusohjelmassa päätetään, missä aikataulussa ja miten kunnan eri osa-alueita kaavoitetaan. Yleis- ja asemakaavoissa tehdään konkreettiset maankäyttöratkaisut,

jotka vaikuttavat edelleen kunnallistekniikan, katujen ja vesihuollon rakentamiseen. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 52.)

3.3.3 Kylät maankäytön suunnittelussa

Kylät eivät ole samanlaisia, sillä maan eri osien luonnonolot, elinkeino- ja yhdyskuntarakenteen muutokset, kaupungistuminen ja maaseudun alueellinen erilaistuminen vaikuttavat eri kylien suunnittelun tarpeeseen sekä suunnitteluvälineen valintaan ja käyttöön. Kyläkaavoitusta harkittaessa on tärkeää tietää, onko kyse kasvavasta vai taantuvasta kylästä. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 14–15.) Aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön aikaan oli merkitystä myös sillä, onko alueella rakentamispainetta, mutta maakäyttö- ja rakennuslain muutoksen 1.5.2017 jälkeen rakentamispaineen tulkinta on menettänyt merkitystään. Nykyisen lainsäädännön aikana kyläyleiskaavoituksen käyttökelpoisuuteen kylien maankäytön suunnitteluvälineenä vaikuttaa ennemminkin se, sijaitseeko kylä taajaman läheisyydessä, ja onko kylällä mahdollisesti asemakaavoituksen tarvetta.

Asukaslähtöiselle suunnittelulle on kylällä hyvät edellytykset. Maaseudun ihmiset ovat tottuneet pitämään huolta ympäristöstään ja kantamaan siitä yhteisesti vastuuta. Tila, paikka, luonto ja maisema sekä niiden historiallinen kehitys ovat merkittävä osa maaseudun ja maaseudulla asuvien ihmisten identiteettiä. Tietoisuus maaseudusta kulttuuriympäristönä on tärkeää myös niille, jotka eivät ole maaseudulta kotoisin. Yhä harvempi saa nykyään elantonsa maaseudusta, joten kylät onkin nähtävä pääsääntöisesti asumisen ja vapaa-ajan ympäristöinä. Viljellyillä peltomaisemilla ja metsillä on suuri merkitys maaseudun asukkaille, kuten myös viljelijöille itselleen. Kylien ympäristöön kohdistuu siten usein ristiriitaisia näkemyksiä, joiden yhteensovittamiseksi on maankäytön suunnittelussa eduksi, jos voi eläytyä alueen eri asukkaiden ja muiden toimijoiden käsitykseen suunnittelualueesta. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 16.)

Monilla kylillä on olemassa kyläsuunnitelma, jota myös usein virheellisesti kyläkaavaksi kutsutaan. Kyläsuunnitelmalla ei kuitenkaan ole oikeusvaikutuksia, vaan kyse on pikemminkin kylän kehittämistä koskeva suunnitelma, jonka kyläläiset ovat laatineet joko itse tai osana erillistä kehittämishanketta. Kyläsuunnitelmassa on usein esitetty kyläläisten yhteinen tahtotila ja näkemys kylän tulevaisuudesta, kehittämistavoitteista ja toimenpiteistä niiden toteuttamiseksi. Tällaisia ovat epävirallinen maankäyttösuunnitelma, rakennuspaikkakartoitukset sekä ympäristöhoito- tai maisemasuunnitelmat. Suunnitelmiin liittyy usein myös kylän historiaa, ympäristöä ja muita olosuhteita koskevia kartoituksia.

Kyläsuunnitelmissa esitetyt tavoitteet ja toteuttamistoimenpiteet tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida niin oikeusvaikutteista kyläkaavaa laadittaessa kuin kunnan muissakin suunnitelmissa ja päätöksenteossa. Tällöin voidaan hyödyntää paikallinen asiantuntemus ja saavutetaan asukkaita paremmin tyydyttävä lopputulos. Yhteistyöllä myös vältetään mahdollista turhaa ja päällekkäistä työtä. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 53.)

3.3.4 Sopivan ohjausvälineen valinta

Ennen mahdollisen kyläyleiskaavoituksen käynnistämistä on hyvä arvioida laaja-alaisesti kyläsuunnittelun tarvetta esimerkiksi maakunta- ja yleiskaavojen sekä strategisten suunnitelmien avulla. Nämä aineistot ovat myös lähtökohtana kylän tarkempaan maankäytön suunnitteluun. Kunnalle kylän maankäytön suunnittelusta on hyötyä silloin, kun kyläsuunnittelu eheyttää koko kunnan yhdyskuntarakennetta. Tällöin kaavan avulla voidaan saavuttaa säästöjä muun muassa palveluverkon ja yhdyskuntatekniikan kustannuksissa. Kylän maankäyttöön liittyvät muutostarpeet, mahdolliset ongelmat sekä toisaalta kylän ympäristön muutosherkkyys ovat myös mahdollisia syitä kyläyleiskaavoituksen aloittamiseksi. Esimerkiksi arvokkaassa kulttuurimaisemassa vähäinenkin rakentamisen määrä huonosti sijoitettuna heikentää merkittävästi maiseman arvoa. Myös erilaiset maankäytön yhteen sovittamisen paineet ja maatalouselinkeinojen turvaaminen sekä esimerkiksi yleiseen virkistyskäyttöön tarkoitettujen alueiden puute voi olla perusteltu syy kylän maankäytön suunnittelulle. Suunnittelun tarve voi perustua myös kylän omaan kehittämistähtoon tai aiemmin laadittuun kyläsuunnitelmaan. Kaavan laatiminen saattaa olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun rakennuslupien saaminen on vaikeutunut taajan asutuksen vuoksi. Hyötyä kaavasta voi olla myös kokonaan uuden asuinrakentamisen sijoittamisessa kokonaisuuden kannalta järkevällä tavalla. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 55–57.)

Kylien maankäytön suunnitteluun on käytettävissä useita erilaisia ohjausvälineitä. Kylän sijainti alue- ja yhdyskuntarakenteessa sekä muut olosuhteet vaikuttavat siihen, mitä välinettä kulloinkin kannattaa tai on mahdollista käyttää. Maakunta- tai seututasolla tapahtuva maankäytön suunnittelu on osalle maaseudun kylistä riittävä väline niiden maankäytön suunnitteluun. Joissain kunnissa voi olla riittävän hyviä yleis- tai osayleiskaavoja ohjaamaan maankäyttöä myös kyläalueella. Tällöin tarkempaa maankäytön suunnittelua ei välttämättä tarvita, varsinkin jos rakentamisen paine alueella on vähäinen eikä kylällä ole odotettavissa maankäytön muutostarpeita. Jos kylään rakennetaan uusi rakennus kerran vuodessa tai harvemmin, on suunnittelutarveratkaisut todennäköisesti käyttökelpoisia.

poisin vaihtoehto rakentamisen ohjaamiseen. Vähäisen rakentamispaineen alaisia alueita on muun muassa hitaasti kasvavilla tai taantuvilla alueilla. Ohjauskeinoa valittaessa on myös mietittävä mahdollinen kylän muutosherkkyys tai sijainti arvokkaalla alueella, jolloin kaavoitus saattaisi olla parempi vaihtoehto suunnittelutarveratkaisujen sijaan. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 55, 57.)

Kyläkaavan tarvetta arvioitaessa on kyse aina tapauskohtaisesta harkinnasta, sillä kaavalla voi taantuvillakin alueilla merkitystä kylän kehittämisen ja elinvoimaisuuden kannalta. Uusia tontteja kyläalueelta on helpompi markkinoida ja myydä, kun kyläyleiskaava varmistaa rakentamisen mahdollisuudet. Myös kunnan kaavoitusresursseilla ja suunnittelutarpeilla on merkitystä suunnitteluvälineen valinnassa. Jos rakentamispaine kylällä ovat vähäinen, on rajalliset kaavoitusresurssit järkevä suunnata kasvualueiden suunnitteluun. Myös vapaamuotoinen kyläsuunnitelma olla riittävä väline kylän suunnitelmalliseen kehittämiseen, varsinkin jos kyläsuunnitelma mahdollisine rakennuspaikkakartoituksineen on tehty yhteistyössä kunnan kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisten kanssa. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 57.)

Uudistuneen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti maankäytön ohjauksessa painotetaan koko kunnan alueen kehityskuvan ja strategisen suunnittelun merkitystä, jonka perusteella kyliä kehitetään sen mukaan, mikä niiden asema koko kunnan näkökulmasta on (Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksia 2017). Kuvassa 12 on esitetty tiivistetysti maankäytön ja rakentamisen ohjaus erilaisilla maaseutualueilla.



Kuva 12. Maankäytön ja rakentamisen ohjaus erilaisilla maaseutualueilla Kuntaliiton ohjeistuksen mukaisesti (Jarva 2017: 3).

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen (230/2017) yhteydessä 44 §:ää muutettiin siten, että oikeusvaikutteista yleiskaavaa voidaan nyt käyttää rakentamiseen suoraan ohjaavan kaavana myös sellaisilla kaupunkiseutuihin kuuluvilla asemakaavan ulkopuolisilla alueilla, joille ei ole tarkoituksenmukaista laatia asemakaavaa. Aikaisemman lainsäädännön perusteella tällaisilla rakentamisen painealueille yleiskaavan käyttö suoraan rakentamista ohjaavana kaavana ei ollut mahdollista. Edellytyksenä yleiskaavan käyttöön rakentamisen painealueilla kuitenkin on, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä alueella. Jollei näin tapahdu, on alueen suunnittelun lähtökohtana tällöin asemakaavoitus. Edellä esitetty lainsäädännön muutos edistää alueiden käytön suunnitelmallisuutta ja rakennusluvan myöntämisen edellytyksiä etenkin sellaisilla alueilla, joilla on rakentamispainetta, sillä rakennusluvan laajempia maankäyttöön ja rakennuspaikan soveltuvuuteen liittyviä edellytyksiä on perustellumpaa tarkastella kaavoituksen yhteydessä kuin yksittäisinä suunnittelutarveratkaisuin. (HE 251/2016 vp: 40.) Oikeusvaikutteinen, rakentamista ohjaava kyläyleiskaava helpottaa myös rakennuslupaprosessia ja parantaa kylien rakentamismahdollisuuksia, kun erillisiä suunnittelutarveratkaisuja ei tarvita. Rakentamisen ohjaaminen kyläalueelle vähentää myös paineita kylien ulkopuoliseen hajarakentamiseen ja siten vähentää osaltaan yhdyskuntarakenteen hajautumista. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 57.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaan suoraan rakennuslupaan oikeuttavan yleiskaavan tulee ohjata riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä alueella. Tällöin uusi rakentaminen tulee osoittaa kaavassa kiinteistökohtaisesti ja sen tulee olla määrältään, laadultaan ja mittakaavaltaan aikaisemman kyläasutuksen tyyppistä. Riittävän ohjausvaikutuksen arviointiin vaikuttavat lisäksi alueen ympäristöolosuhteet sekä suunnitellun rakentamisen määrä, tehokkuus ja sijoittuminen. Yleiskaavan perusteella on myös voitava arvioida maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttyminen. Tällöin yleiskaavan mukainen rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä, on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa myöskään johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttyminen ratkaistaan kyläosayleiskaavan ja siihen sisältyvien selvitysten ja vaikutustenarvioinnin perusteella. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 62.)

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan myöntämisen perusteena ei sovellu jatkossakaan mit-takaavaltaan ja vaikutuksiltaan kaupunkimaiseen rakentamiseen, jossa maankäytön oh-jaustarve edellyttää asemakaavan laatimista tai rakentamisen sopivuuden arvioimista yksittäisessä suunnittelutarveratkaisussa. Tällöin joidenkin kylien maankäytön suunnit-telu saattaa tarvita tuekseen asemakaavaa. Tällaisia kyliä ovat etenkin jo olemassa ole-van asemakaava-alueen läheisyydessä sijaitsevat kylät, joiden rakentaminen voidaan tulkita myös asemakaava-alueen laajentamiseksi. Myös esimerkiksi kerrostalorakenta-minen, tiiviisti ja tehokkaasti toteutettavat pientaloalueet sekä kunnallistekniikan ja liiken-nejärjestelyjen toteuttamisen kannalta vaikutuksiltaan merkittävimmät työpaikka- ja pal-velurakentamisen alueet tarvitsevat asemakaavatasoista suunnittelua. (HE 251/2016 vp: 40–41.)

Ennen maankäyttö- ja rakennuslain muutosta (230/2017) ei kyläyleiskaavaa ole voinut käyttää suoraan rakennuslupiin oikeuttavana kaavana alueilla, jossa rakentamisen paine on merkittävä. Alueiden rakentamista ja muuta maankäyttöä kuitenkin ollut tarkoituksen-mukaista ohjata yleiskaavoituksella myös näillä alueilla. Tällöin rakennusluvut alueelle on myönnetty suunnittelutarveharkinnan perusteella ja kaava on toiminut kuitenkin ra-kentamisen ja yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä eri maankäyttötarpeiden yhteenso-vittamisen välineenä. Suunnittelutarvelupien myöntämisen perusteena on kaavassa saattanut olla myös rakennuspaikkojen osalta tilakohtaiset, maanomistajien tasapuoli-seen kohteluun perustuvat mitoituslaskelmat, vaikka rakennuslupaa ei suoraan kaavan perusteella ole myönnettykään. Suunnittelutarveratkaisussa kaavan taustalla tehdyt kiinteistökohtaiset mitoituslaskelmat ovat kuitenkin helpottaneet tasapuolisen rakennus-oikeuden määrittämistä alueilla, jossa on selvästi havaittavissa rakennuspainetta. (Ky-läyleiskaavoitus 2012: 57; HE 251/2016 vp: 52.)

Ennen vuoden 2017 lakimuutosta laadittua oikeusvaikutteista yleiskaavaa voidaan läh-tökohtaisesti käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena, jos yleiskaava ohjaa riit-tävästi maankäyttöä ja muuta rakentamista alueella. Edellytyksenä kuitenkin on, että yleiskaavassa pitää olla erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä raken-nusluvan myöntämisen perusteena. Mikäli tällaista mainintaa kaavassa ei ole, edellyttää rakennusluvan myöntäminen suunnittelutarveratkaisua, edellyttäen että kyseessä on suunnittelutarvealue. Määräys rakennusluvan myöntämisestä kaavan perusteella on voitu vuoden 2009 alussa voimaan tulleen MRL 44 §:n mukaisesti sisällyttää kaavoihin vain sellaisilla alueilla, joihin ei kohdistu merkittäviä rakennuspaineita. Myös ennen vuotta 2009 laadituissa yleiskaavoissa voi olla maininta, että rakennusluvan MRL

137 §:n mukaiset erityiset edellytykset on selvitetty yleiskaavan laatimisen yhteydessä. Tällaisia kaavoja voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena. (Laitio 2017: 5.)

3.3.5 Kyläyleiskaavoituksen mitoitus ja maankäytön kokonaisrakenne

Kyläsuunnittelun lopputuloksena tavoitellaan toteutuskelpoista ja maaseutumaista maankäytön suunnitelmaa, jonka perusteella muodostuva kylärakenne on eheä ja tasapainoinen. Rakennuspaikkojen määrän ja sijainnin tulee olla kaavassa hyvien suunnitteluperiaatteiden mukainen ja kokonaisuuden kannalta kohtuullinen sekä olosuhteiltaan samanlaisessa tilanteessa olevien maanomistajien kannalta tasapuolinen. Hyvin suunniteltu yleiskaava tukee myös eri elinkeinojen kehittämistä niiden vaatimalla tavalla. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 82.) Suunnittelualueen rakennetarkastelu, mitoitussyöhykkeiden käyttö, kiinteistötarkastelu pinta-aloittain sekä mahdollinen emätilaperiaatteen käyttö auttavat tavoitteeseen pääsemiseen.

Kylän rakennetarkastelu auttaa hahmottamaan suunnittelualueen olosuhteita, maankäytön edellytyksiä ja kehittämismahdollisuuksia. Rakennesuunnittelua voi käyttää myös analyysinä ja yhteenvetona kylän maankäytön pääpiirteistä, jolloin suunnittelu on hyvä lähtökohta myös varsinaiseen maankäytön suunnitteluun. Tällöin rakennesuunnittelu toimii myös lähtökohtana kaavan kokonaismitoituksen, mitoituseriaatteiden ja mitoitussyöhykkeiden määrittelyssä. Kuvaan 13 on luetteloitu esimerkkejä kylän rakennetarkastelussa huomioon otettavista erilaisista maankäytöllisistä vyöhykkeistä. Näiden vyöhykkeiden tarkoituksena on määrittellä varsinaiset mitoitussyöhykkeet, joiden perusteella rakentamisen kannalta edullisille alueille osoitetaan enemmän rakennuspaikkoja kuin muille alueille. Vyöhykkeitä voidaan hyödyntää myös suoriin rakennuslupiin (MRL 44 §) oikeuttavien alueiden määrittelyssä. Kaupunkiseutujen mahdollisille laajenemisalueille ei ole tarkoituksenmukaista mitoittaa uutta asutusta, joka voi aiheuttaa MRL 137 §:n mukaista haitallista yhdyskuntakehitystä tai aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tällöin kasvavien kaupunkiseutujen läheisyydessä voidaan käyttää myös mitoituksen "0-vyöhykkeitä". (Kyläyleiskaavoitus 2012: 82, 84.)

Kylän rakennetarkastelussa osoitetaan yleispiirteisesti maankäytön kehittämisen pääpiirteet, esimerkiksi

- maa- ja metsätalouselinkeinon kannalta tärkeät vyöhykkeet
- maaperän, luonnonolosuhteiden, maiseman ym. tekijöiden suhteen rakentamiseen eri tavoin soveltuvat alueet
- koulu- ym. palvelujen kannalta edulliset asumisen vyöhykkeet
- teknisen huollon kannalta edulliset vyöhykkeet
- matkailun- tai virkistyksen kannalta tärkeät alueet
- rakentamisen ulkopuolelle jätettävät alueet, kuten avoimet peltoaukeat ja arvokkaat luonto- tai maisemakohteet

Myös yhteydet ja niiden kehittämistarpeet, kuten tieverkko, ulkoilureitit ja ekologiset käytävät osoitetaan rakennekartalla.

Kuva 13. Esimerkki kylän rakennetarkastelussa huomioon otettavista maankäytöllisistä vyöhykkeistä (Kyläyleiskaavoitus 2012: 82).

Kyläyleiskaavan kokonaismoitotusta suunniteltaessa on tärkeää ottaa huomioon kunta-rakenne, väestöennusteet, strategisen suunnittelun tavoitteet sekä kylän oma asutus-rakenne. Mitoitus määritellään kaavassa yleensä vain niille keskeisille kyläalueille, joille maaseuturakentamista halutaan suunnata. Kylän ulkopuolelle, laajoille maa- ja metsä-talousalueille sijoittuva rakentaminen on omiaan aiheuttamaan yhdyskuntarakenteen ha-jautumista, joten niille alueille ei tulisi mitoitusta kaavassa määritellä. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 83.)

Mitoituksen eli uusien rakennuspaikkojen määrän lähtökohtana tulee olla arvio kylän asukasluvun halutusta kehityksestä. Kylissä, joissa ei ole merkittävää rakennuspainetta, voidaan mitoituksen lähtökohtana pitää rakentamisen kysyntää, asukasluennustetta, ympäristöön soveltuvaa täydennysrakentamisen määrää sekä eri maanomistajien halukkuutta myydä rakennuspaikkoja. Koska kasvun potentiaali puuttuu, voi mitoitus ylittää todellisen kysynnän, sillä riskiä haitallisesta yhdyskuntakehityksestä tai haitasta kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle ei tällöin ole. Tärkeää rakennuspaikkojen osoittamisessa on, että kaava osittain tai kokonaan toteutuessaan on luonteeltaan olemassa olevaa rakentamista ja kylämiljöötä täydentävää ja että paikat jakautuvat tasapuolisella tavalla eri maanomistajien kesken. Tilanne on lähtökohdiltaan toinen kasva-villa kaupunkiseuduilla ja muilla maaseutualueilla, joihin suuntautuu merkittävää raken-tamisen painetta. Tontteja voidaan hyödyntää joko myymällä tai pitämällä niitä arvonsa säilyttävänä sijoituksena, jolloin tonttien kysyntä ja niistä saatava hinta luovat edellytyk-set kaavojen nopeaan toteutumiseen. Tällöin mitoituksen lähtökohtana korostuvat yh-

dyskuntarakenteen eheys, kunnan tavoitteet alueen asukasluvun kehitykselle sekä uuden asuinrakentamisen mahdolliset haitat alueen tulevalle kaavoitukselle. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 83–84.)

Kyläyleiskaavan alueella tulee maata omistavalla maanomistajalla olla oikeus käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Tämä on turvattu kaavassa ainakin silloin, kun maanomistaja voi käyttää maataan sekä maa- ja metsätalouden harjoittamiseen että haja-asutusluonteiseen rakentamiseen. Kaikille maanomistajille annetaan yhtäläinen mahdollisuus rakentamiseen luonnonolosuhteet ja muu ympäristö huomioon ottaen. Tasapuolisuutta arvioitaessa tarkastellaan keskenään niitä maanomistajia, joiden omistamien alueiden olosuhteet ovat keskenään samanlaiset esimerkiksi yhdyskuntarakenteen, ympäröivän asutuksen, rakennettavuuden tai ympäristön arvojen suhteen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavan sisältövaatimukset voivat kuitenkin olla peruste rajoittaa hajarakennusoikeutta silloin, kun rajoitus koskee pienempää aluetta. Tällöin maanomistajalle on kuitenkin voitava osoittaa mahdollisuus hajarakentamiseen jonnekin muualle. Kyläyleiskaavoituksen yhteydessä tulee myös muistaa, että suunnittelutarvetta synnyttävää rakentamista (MRL 16 §) ei ole pakko osoittaa alueille, joiden rakentaminen ei ole kunnan tai kylän kannalta tarkoituksenmukaista. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 85–86.)

Kyläyleiskaavoituksen yhteydessä kaavan laadinnan yhtenä lähtökohtana on syytä tarkastella kylän kiinteistöjaotusta ja sen kehitystä. Mahdollista emätilaperiaatteen käyttöä rakennuspaikkojen laskennassa tulee kuitenkin aina harkita paikallisista lähtökohdista käsin. Joissain tapauksissa voi olla järkevämpää luopua emätilaperiaatteesta ja käyttää voimassa olevaa kiinteistöjaotusta, sillä emätilaperiaatteen käyttäminen voi aiheuttaa yhdyskuntarakenteen pirstoutumista rakennusoikeutta määritettäessä. Rantayleiskaavoissa ja rantojen poikkeamispäätöksissä emätilaperiaatetta on sovellettu jo vakiintuneella tavalla. Ranta-alueiden ulkopuolellakin emätilaperiaatetta on käytetty etenkin sellaisilla alueilla, missä rakentamisen paine on merkittävä. Tällöin emätilaperiaate varmistaa rakennuspaikkojen oikeudenmukaisen jakautumisen sekä suunnittelutarveharkinnassa että yleiskaavoja laadittaessa. Kyläyleiskaavoituksessa emätilatarkastelu voidaan rajata koskemaan vain sitä osaa suunnittelualueesta, jolla on tarkoitus soveltaa maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaista määräystä yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvun myöntämisen perusteena. Jos rakentaminen kylällä on viime vuosikymmeninä ollut vähäistä, voidaan tasapuolisuus toteuttaa nykyisen kiinteistöjaotuksen puitteissa. Vastaavasti emätilatarkastelun poikkileikkausvuotena voidaan käyttää vuotta 1959 tai jotakin

muuta myöhempää, alueen kiinteistönmuodostuksen kannalta sopivaa ajankohtaa. Emätilaperiaatetta käytettäessä rakennusoikeus määritellään tietyn poikkileikkausajankohdan mukaisille tiloille (emätiloille) ja tuon ajankohdan jälkeen muodostetut rakennuspaikat luetaan tämän emätilan käytetyksi rakennusoikeudeksi. Emätilatarkastelun avulla saadaan selville se, miten eri tilat ovat aikaisempina vuosina käyttäneet rakennusoikeutta ja mille tilalle kuuluu kaavassa osoitettava rakennusoikeus. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 86–87.)

Kyläyleiskaavoituksessa mitoitusperiaatteiden mukaisesti kertyvä rakennuspaikkojen määrä jaetaan eri tiloille niiden pinta-alan perusteella. Kullekin mitoitusvyöhykkeelle määritellään pinta-alaperusteiset muutokset sen mukaan, kuinka edullisia ja käytökelpoisia ne ovat rakentamisen kannalta. Mitoitus määritellään siten, että suurilla tiloilla pinta-alavaatimus yhtä rakennuspaikkaa kohden on suurempi kuin pienillä. Pinta-alaan ja mitoitusvyöhykkeisiin perustuva kiinteistökohtainen mitoitus määritetään siten, että mitoitus tuottaa sopivan määrän rakennusoikeutta kylän tarpeeseen nähden. Rakennuspaikkojen kokonaismäärä on mitoituksessa määritettävä ainakin sille alueelle, johon maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukainen rakennusluvan myöntäminen kaavan perusteella kohdistetaan. Mikäli mitoitus lasketaan koko alueelle, tulee pinta-alan muutokset olla erityisen alhainen niillä alueilla, joilla rakentaminen ei esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheyden, maiseman tai luontoarvojen vuoksi ole järkevää tai mahdollista. MRL 44 §:n mukaisen rakennuslupiin oikeuttavan alueen ulkopuolelle jäävän kaava-alueen rakennuspaikkojen määrä voidaan jättää myös määrittelemättä mitoituksessa, jolloin rakentamismahdollisuudet arvioidaan rakennuslupamenettelyn yhteydessä. Tarvittaessa myös näille "reuna-alueille" voidaan laskea rakennusoikeudet, joita hyödynnetään lupamenettelyn tausta-aineistona. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 87.)

Rakennuspaikkojen määrä ja likimääräinen sijainti osoitetaan käytettävän pohjakartan mukaisella tarkkuudella kiinteistökohtaisesti sillä alueella, jota rakennusluvan myöntämiseen oikeuttava määräys koskee. Kaavassa osoitetaan, kuinka monta rakennuspaikkaa kullakin kiinteistöllä tai sen osalla on kaavan laadintahetkellä ja kuinka monta rakennuspaikkaa sille voidaan vielä rakentaa. Rakennuspaikkojen lukumäärä voidaan osoittaa kaavakartalla joko numeroin tai kohdemerkinnöin. Kaavamääräyksissä voidaan vaihtoehtoisesti esittää rakennuspaikkojen lukumäärän laskentaperiaate. Lisäksi kaavaselotukseen voidaan liittää luettelo kunkin kiinteistön rakennuspaikkojen määrästä. Rakennettavat alueet voidaan osoittaa suhteellisen väljinä aluevarauksina, eikä yksittäisiä ra-

kennuspaikkoja ei tarvitse välttämättä rajata. Tällöin rakennusten yksityiskohtainen sijainti voidaan selvittää paremmin rakennusluvan myöntämisen yhteydessä, jolloin myös poikkeamisten tarve vähenee. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 62.)

Kyläyleiskaavoituksen esitystavaksi riittää useimmissa tapauksissa 1:10 000 mittakaavainen peruskartta. Tiiviimmin rakennettavilla alueilla voi olla tarpeen käyttää suurempaa mittakaavaa, kuten esimerkiksi 1:5 000. Tällöin rakennuspaikkojen sijainti ja muu maankäyttö voidaan osoittaa tavanomaista yksityiskohtaisemmin. Rakennuspaikkojen määrä ja likimääräinen sijainti osoitetaan kiinteistökohtaisesti vain sillä alueella, jolla kaavaa halutaan käyttää rakennuslupien myöntämisen perusteena. Koko kaava-alueelle ei ole kuitenkaan perusteltua osoittaa rakennuspaikkoja kiinteistökohtaisten laskelmien perusteella. Kaiken rakennusoikeuden selvittäminen vähääkään laajalla kaava-alueella voi johtaa kaavassa osoitetun rakennusoikeuden tarpeettoman suureen ylimitoitukseen tai perusteettomiin odotuksiin esimerkiksi maan arvosta. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 63.)

3.3.6 Kaava-alueen laajuus

Kyläyleiskaava-alueen tulee olla aina suunnittelun kannalta mielekäs kokonaisuus ja kaavan on tuettava eheän kyläkokonaisuuden syntymistä. Suunnittelualue onkin syytä rajata siten, että rakennuslupien myöntämiseen oikeuttava erityinen määräys koskee vain keskeisiä kyläalueita. Näiden keskeisten kyläalueiden rakentamisalueet, kuten esimerkiksi AT- tai AO-alueet osoitetaan kaavassa selkeästi ja MRL 44 §:n perusteella myönnettävien rakennuslupien myöntäminen kohdistetaan vain näille alueille. Kiinteistörajat on huomioitava tämän rakennuslupiin oikeuttavan alueen rajauksessa, sillä rakennuspaikat perustuvat aina kiinteistökohtaiseen mitoitukseen. Rakennuslupien myöntämiseen oikeuttavien alueiden lisäksi suunnittelualueeseen voidaan rajata kyläasutukseen maisemallisesti ja toiminnallisesti liittyvät pelto- ja metsäalueet erityisesti silloin, kun kylää ympäröiviin alueisiin liittyy merkittäviä maisema-, luonto- tai kulttuuriympäristön arvoja. Kaava-alueen rajauksen laajuutta on aina harkittava myös maa- ja metsätalouden sekä muiden paikallisten elinkeinojen näkökulmasta. Näillä ”ydinkylän” ulkopuolisilla alueilla mahdollisesti tarvittavat suunnittelutarveratkaisut tehdään kuitenkin aina tapauskohtaisen harkinnan eikä kaavan perusteella. Tällöinkin kyläyleiskaavan aluevaraukset ja rakentamisesta annetut määräykset toimivat tausta-aineistona arvioitaessa suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttymistä. Ranta-alueita voidaan rajata myös mukaan kyläalueeseen. Tällöin ranta-alueella rakentamista ohjataan maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisin periaattein. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 63–65.)

Osoittamalla rakentamista rakennuslupien myöntämiseen oikeuttavalle alueelle voidaan maanomistajan muille alueille määrätä rakentamisrajoitus. Tähän antaa mahdollisuuden rakennuspaikkojen osoittaminen kiinteistökohtaisesti. Rakentamisrajoituksen ajatuksena on, että maanomistajan rakennusoikeus on sijoitettu kaavassa rakentamiseen osoitetuille alueille, eikä hänen muille kaavaan sisältyville alueilleen saa rakentaa. Tämä rakentamisrajoitus on tarpeen, jotta kaavan yhdenvertaisuusperiaate ja mitoitusperiaatteet toteutuvat, eikä kaavassa osoitettu rakennusoikeuden määrä ei ylitä. Rakentamisrajoitusten avulla voidaan myös turvata pelto- ja metsäalueiden säilyminen rakentamattomina kylän läheisyydessä, edellyttäen että maanomistajilla on kyläalueella alueita, joihin rakennusoikeus voidaan sijoittaa. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 65.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisen määräyksen ulkopuolisillekin alueille voidaan määrätä rakentamis- tai toimenpiderajoituksia. Tällöin täytyy varmistaa, että maanomistaja voi käyttää maataan muuten kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla ja että hänelle jää myös sellaisia alueita, joilla voi toteuttaa niin sanottua "hजारakentamisoikeutta". Rakentamista voidaan ohjata myös suunnittelun tai sanallisten määräysten avulla esimerkiksi peltoalueilta reunoille ilman, että yksittäisiä rakennuspaikkoja tarvitsee osoittaa. Rakennuspaikkojen yksityiskohtainen osoittaminen ja rakentamisrajoitukset voivat olla silti tarpeen myös muualla kaava-alueella esimerkiksi ympäristöarvojen säilyttämiseksi. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 65.)

3.3.7 Kyläyleiskaavan laadinnassa huomioitavia suunnittelullisia näkökohtia

Kyläyleiskaavoituksen keskeisenä tavoitteena on ohjata maaseudun rakentamista yhdyskuntarakenteen kannalta edullisille alueille. Kylien kehittämisen kannalta uudet rakennuspaikat merkitsevät uusia asukkaita ja mahdollisuuksia ylläpitää kylien elinvoimaisuutta ja palveluja. Maaseutuasumisen kysyntä on aina rajallista, joten rakentaminen kannattaa ohjata niihin kyliin, joissa rakentaminen tukee palvelujen säilyttämistä. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 73.)

Kyläyleiskaavoituksessa tärkeää on rakentamisen sijoittuminen ja rakennustavan ohjaaminen maisemaan ja olemassa olevaan rakennuskantaan soveltuvalla tavalla. Maaseutumaiseen rakentamiseen kuuluu useasti muutosherkkyys. Vaikka muutos olisi fyysisesti pieni, voivat ihmiset kylillä kokea perinteisen ympäristön ja maiseman muutoksen haitallisenä. Lisäksi suunnittelun ristipainetta saattaa aiheuttaa maatilojen ja uusien asukkaiden erilaiset näkemykset ja tarpeet maaseudulla asumisesta. Kylien kaavoituksessa on

aina tavoitteena myös maa- ja metsätalouden toimintaedellytysten turvaaminen sekä maa- ja metsätalouden, ympäristöarvojen ja uuden rakentamisen yhteensovittaminen maanomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulma huomioon ottaen. (Kyläleiskaavoitus 2012: 73.)

Kuvassa 14 on esitetty kaavoituksen selvitystarpeita nimenomaan kyläleiskaavoituksen näkökulmasta katsoen. Näissä selvitystarpeissa korostuvat maisemarakenteen, luonnonympäristön sekä kulttuuriympäristön yhteensovittamisen lähtökohdat sekä asukaslähtöisen suunnittelun näkökulma. Selvitystarpeet on syytä kohdistaa niihin näkökohtiin, jotka ovat merkittäviä kyseisen kaavan kannalta. Selvitykset ovat aina myös perusta vaikutusten arvioinnille. (Kyläleiskaavoitus 2012: 77–78.)



Kuva 14. Kyläleiskaavan selvitystarpeita Kylä - kyllä! – Kyläsuunnittelun ja MRL:n osallistumiskäytäntöjen yhdistäminen -hankkeen yhteenvetoraportti mukaan (Kyläleiskaavoitus 2012: 77.)

Uusien rakennuspaikkojen sijaintia mietittäessä on syytä pohtia rakennuspaikkojen sopeutumista maisemaan. Väljyys on avainsana maaseudun rakentamisessa, jolloin tarkoitetaan niin väljyyttä rakennuspaikalla kuin rakennuspaikkojen välisessä etäisyydessäkin. Uusi rakentaminen kannattaa sijoittaa luonteville rakennuspaikoille, kuten kylänraittien varsille ja lämpimiin rinteisiin maisemalliset ja luonnon ympäristön arvot huomioiden. Rakennuspaikan sijoittamisessa huomioon otettavia asioita ovat myös esimerkiksi kylämiljöö ja maisema yleisestikin, sekä kulkuyhteydet ja vesihuollon järjestäminen. Esimerkiksi alavat peltolaaksot ovat usein sekä maisemallisesti että maaperältään rakentamiseen huonosti soveltuvia. Kuvassa 15 on esitetty muutamia perinteisiä hyvän rakennuspaikan sijoittumiseen liittyviä elementtejä. Rakennuspaikan sijoittamista harkittaessa

on aina syytä miettiä myös vapaana säilytettävät alueet sekä mahdolliset yleisiin tarpeisiin varattavat alueet. (Kyläleiskaavoitus 2012: 92.)

Perinteisten hyvien rakennuspaikkojen valinta

(Kuisma ja Peltonen, Kyläsuunnittelun opas 2002)

- Rakenna talo lähiympäristöä korkeammalle paikalle
- Älä käytä rakentamiseen hyvää viljelysmaata
- Sijoita rakennus aurinkoiselle paikalle ja suojaa pihapiiri kylmiltä ilmansuunnilta, ellei luonto ole sitä jo tehnyt
- Sijoita rakennus selvästi kylään tai selvästi kylän ulkopuolelle,
- Älä sijoita rakennusta liian lähelle vesirajaa
- Pyri löytämään luonnosta, maisemasta ja historiasta paikkoja, kohtia ja elementtejä, joihin uusi rakennus voi tukeutua

Kuva 15. Perinteisten hyvien rakennuspaikkojen valintaan vaikuttavia seikkoja (Kyläleiskaavoitus 2012: 92).

Maaseudulle uusia rakennuspaikkoja suunniteltaessa tulee olemassa olevat maatilat ja erityisesti kotieläintalouden yksiköt huomioida riittävästi. Uusia rakennuspaikkoja ei pidä sijoittaa liian lähelle toimivia kotieläintalouden yksiköitä. Kyläleiskaavalla ei myöskään pidä heikentää viljely- tai metsänhoitomahdollisuuksia pirstomalla hyviä peltoja tai metsäalueita uudisasutuksella. Uudet asukkaat saattavat vierastaa normaalia maa- ja kotieläintalouteen liittyvää liikennöintiä tai esimerkiksi lannan käsittelyä, hajuja ja pölyä. Tällöin voi aiheutua turhia ristiriitoja tuottajien ja uudisasukkaiden välille. Liian lähelle tuleva uusi asutus saattaa myös vaikeuttaa maatalojen talouskeskusten tai siitä irrallaan sijaitsevien kotieläintalouden yksiköiden, konehallien tai viljan kuivaamojen laajentamista tai uusien maatalouden rakennusten sijoittamista. (Kyläleiskaavoitus 2012: 91.)

Vesistöjen tuntumassa sijaitsevien kylien osalta on tärkeää, että kyläalueita käsitellään yhtenä suunnittelukokonaisuutena erottelematta ranta-alueita ja muuta kyläaluetta liiaksi toisistaan. Ranta-alueen laajuutta täytyy kuitenkin tarkastella jokaisen kylän osalta erikseen, sillä ranta-alueilla rakentamista ohjataan maakäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisin periaattein, joka on myös otettava huomioon kaavamääräyksissä. Sellaisissa kylissä, joissa myös rakentaminen rannoilla on vakituista asumista, voidaan ranta-alue rajata useimmiten rantavyöhykkeen laajuiseksi. Maankäytön suunnittelun kannalta keskeisiä pohdittavia asioita tällöin on, voidaanko rannoille osoittaa uusia alueita loma-asumiseen tai vakituiseen asumiseen ja kuinka suhtaudutaan loma-asutuksen käyttötarkoituksen muutokseen vakituiseksi asumiseksi. Rannalla sijaitseviin kyliin on myös tärkeää varata riittävästi alueita kylän asukkaiden yhteistä virkistyskäyttöä varten. Tämä voi olla

jollain kylillä haasteellista maanomistusoloista johtuen. Myös matkailun ja muiden elinkeinojen tarpeet on otettava huomioon rantoja suunniteltaessa. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 91–92.)

Kyläalueilla yksittäisten rakennuspaikkojen kokoon vaikuttavat kylärakenne, kyläläisten kylämiljöötä ja asuinympäristöä koskevat tavoitteet sekä vesihuollon järjestämisen tapa. Rakennuspaikan koon on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan oltava asemakaava-alueen ulkopuolella vähintään 2 000 m². Maaseudulla halutaan kuitenkin yleisesti rakentaa väljemmin, jolloin esimerkiksi 3 000–5 000 m² on kylien rakennuspaikoille sopiva koko. Yleiskaavan suunnittelutarkkuuden yleispiirteisyydestä johtuen kaavassa osoitettujen rakennuspaikkojen on syytä olla sen verran väljiä, että yksittäisten rakennusten sijoittelu maaston ja maaperän suhteen onnistuu järkevällä tavalla. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 93.)

Kyläyleiskaavalla ei voida taata palvelujen säilymistä kylällä, mutta kaavalla voidaan luoda mahdollisuuksia palvelujen säilyttämiselle ja kehittämiselle. Palvelujen kehittämistä kylällä voidaan tukea usealla tavalla, kuten esimerkiksi varaamalla erityisiä alueita palveluita varten. Näitä ovat esimerkiksi julkisten palvelujen alue (Y), palvelujen ja hallinnon alue (P) tai alue kaupallisia palveluja alue (K). Kyläalueilla palvelut ovat usein kuitenkin niin pienimuotoisia, että kyläalueen palvelut voidaan sijoittaa asumisen yhteyteen kyläkeskuksen alueelle (AT). Kun palveluiden tarkkaa sijaintia ei tarvitse määritellä, saadaan joustavuutta palvelujen sijoittumiseen. Kylän kehittämisen kannalta tärkeää on myös alueiden varaaminen kyläläisten yhteistä toimintaa varten. Olemassa olevien koulujen tai seurantalosten alueita on luontevaa osoittaa Y- tai P-alueiksi huomioiden myös alueiden mahdollinen laajentaminen. Kyläalueilla voi olla myös matkailuun liittyviä palveluja, kuten majoitustoimintaa, jota voidaan sijoittaa pienimuotoisesti kyläkeskusten (AT) alueille. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 94–95.) Nykyisen lainsäädännön mukaan rakennuslupa yleiskaavan perusteella voidaan myöntää myös mittakaavaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan maaseudulle soveltuville työpaikka- ja palvelurakentamisen kokonaisuuksille tukien samalla pienimuotoisen elinkeinotoiminnan kehittymistä kylällä. Vaikutuksiltaan merkittävämmän työpaikka- ja palvelurakentamisen kokonaisuuksien toteuttamiseksi tarvitaan kuitenkin aina asemakaava. Merkittävyys voi koskea myös esimerkiksi kunnallistekniikan ja liikennejärjestelyjen toteuttamista alueelle. (HE 251/2016 vp: 40–41.)

Kyläyleiskaavoituksen painopiste on yleensä asuinrakentamisen ohjaamisessa, jolloin kaava-alueen rajauksesta riippuu, miten paljon kaava-alueeseen sisältyy kylää ympäröiviä pelto- ja metsäalueita. Kylämaiseman kannalta keskeiset peltoalueet on kuitenkin yleensä syytä ottaa mukaan kaava-alueeseen, jolloin mahdollinen rakentaminen voidaan ohjata pois peltoalueita. Kaavaan voidaan liittää myös maankäytöllisiä suosituksia pelto-alueiden säilyttämisestä viljelyskäytössä. Maa- ja metsätalouden harjoittamisen toimintaedellytysten turvaaminen onkin yleensä tavoitteena maaseudun maankäytön suunnittelussa, jolloin vältetään hyvien maa- ja metsätaloustaloudessa olevien alueiden osoittamista muuhun käyttöön. Myöskään maa- ja metsätalouden harjoittamiseen vaikuttavia määräyksiä ei anneta ilman erityisiä perusteita. Maa- ja metsätalouden harjoittamisella on merkitystä myös kylän identiteetin kannalta. Sen lisäksi että osa maaseudun väestöstä saa elinkeinonsa maa- ja metsätaloudesta, voi kylän läheisyydessä voi myös olla maa- ja metsäalueita, joilla on kyläläisille merkitystä joko kylämaiseman tai ulkoilun kannalta. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 97.)

Maa- ja metsätalousalueilla on usein merkitystä luonnon monimuotoisuuden vaalimisen ja luonnonsuojelun sekä jokamiehen käyttöön perustuvan virkistyskäytön kannalta, vaikka yleiskaavalla ei ohjatakaan maa- ja metsätalouden harjoittamista. Maisemallisten näkökohtien tai luonnonarvojen takia on joskus perusteltua antaa myös maa- ja metsätalousalueille rakentamis- ja toimenpiderajoituksia sekä luonnon monimuotoisuuden kannalta tarpeellisia suojelumääräyksiä. Suojelutavoitteet pyritään sovittamaan maa- ja metsätalouden kanssa yhteen siten, ettei tarpeettomasti estetä maa- ja metsätalouselinkeinojen harjoittamista. Suojelumääräysten on oltava joka tapauksessa olla maanomistajille kohtuullisia. Kyliin liittyvät peltoalueet ovat usein arvokkaita kulttuurimaisema-alueita, joiden säilyttämistä avoimena voidaan kaavassa suositella. Tällöin maatalouden turvaaminen alueilla on samalla kulttuuriympäristön suojelua. Rakentaminen maaseudulla ohjataan yleensä peltoalueen reunoille ja metsäsaarekkeisiin. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 98–99.)

Kylissä on yleensä useita toimivia maatiloja tai nykyisellään muussa käytössä olevia maatilakeskuksia. Maa- ja metsätalouden harjoittamisessa on usein kysymys monimuotoisesta yritystoiminnasta, johon liittyy usein myös monimuotoinen liitännäiselinkeinojen kirjo, kuten esimerkiksi maatilamatkailutoiminta. Sivuelinkeinot voivat olla maatalouden harjoittamisen toimintaedellytysten kannalta välttämättömiä, joten näiden sivuelinkeinojen toiminta on myös syytä turvata kaavassa. Tämä on hyvä ottaa huomioon myös esimerkiksi rakentamisrajoituksia harkittaessa. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 99.)

Kuvassa 16 esitetty peruslistaus kyläleiskaavan vaikutusten arviointiin perustuu maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ään, joka on vaikutusten arvioinnin lähtökohta. Lista mukautuu jokaisen kyläkaavan osalta tarpeen mukaan, jolloin listaus on hyvä peruslähtökohta kyläleiskaavan vaikutusten arviointiin. Vaikutusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota muun muassa kylän rakenteellisten ja ympäristöllisten lähtökohtien sekä kylän identiteetin huomioon ottamiseen suunnittelussa sekä maa- ja metsätalouden harjoittamisen edellytysten turvaamiseen. (Kyläleiskaavoitus 2012: 80–81.)

Peruslista kyläleiskaavan vaikutusten arviointiin

Vaikutukset kunnan yhdyskuntarakenteeseen ja kylän omaan rakenteeseen

- kunnan yhdyskuntarakenne: väestö ja sen sijoittuminen kunnan eri alueille
- kylän rakenne: asutuksen ja vapaa-alueiden sijoittuminen, palvelujen järjestämisen mahdollisuudet, kylän perinteisen rakenteen hyödyntäminen

Vaikutukset liikenteeseen

- maantiet ja tärkeimmät yksityistiet, liikennemäärät ja liikenneturvallisuus
- joukkoliikenteen järjestämisen mahdollisuudet
- kävely- ja pyöräilytiet ja -reitit

Vaikutukset yhdyskunta- ja energiatalouteen

- vesihuollon järjestämisen mahdollisuudet ja siitä aiheutuvat kustannukset
- kunnan maanhankinnan ja palvelujen järjestämisen kustannukset
- tiestön kunnossapidon kustannukset, mahdollisten kävely- ja pyöräteiden kustannukset

Vaikutukset muuhun kuntatalouteen

- kunnallisten palveluiden aiheuttamat kustannukset

Vaikutukset luontoon ja luonnonvaroihin

- päästöt pohja- ja pintavesiin
- kasvi- ja eläinlajit, luonnon monimuotoisuus, suojelukohteet
- maa-ainesten käyttö

Vaikutukset maisemaan, kyläkuvaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön

- uusien rakennuspaikkojen vaikutus kyläkuvan eheyteen
- rakennuspaikkojen sijainti maisemassa, sopeutuminen kylän perinteiseen kulttuurimaisemaan
- uudisrakentamisen sopeutuminen perinteiseen rakennustapaan
- rakennusperinnön, muinaisjäännösten ja perinnebiotooppien huomioon ottaminen

Vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön

- kyläkaupan ja muiden yksityisten palveluiden edellytykset
- sosiaali- ja terveystoimen sekä muiden julkisten palveluiden järjestäminen
- lasten koulumatkat, kyläkoulun säilyminen
- kylän identiteetti ja yhteisöllisyys, kylän elinvoiman säilyminen
- kyläympäristön viihtyisyys, esteettinen laatu
- yhteiset alueet, virkistysmahdollisuudet, kentät, uimarannat, ulkoilureitit jne.
- ympäristön häiriötekijät; mm. liikenne, maa-ainesten otto, maataloudesta tai kotieläintaloudesta aiheutuvat häiriöt
- pinta- ja pohjavesien laatu

Vaikutukset maa- ja metsätalouden ja muiden elinkeinojen harjoittamiseen

- pelto- ja metsäalueiden yhtenäisyys
- maatilojen talouskeskusten kehittämismahdollisuudet, kotieläintalouden suuryksikköjen toteutus
- matkailun kehittäminen, matkailun vetovoimatekijöiden vaaliminen
- muun yritystoiminnan mahdollisuudet kyläalueella

Kuva 16. Kyläleiskaavan selvitystarpeita Kylä - kyllä! – Kyläsuunnittelun ja MRL:n osallistumiskäytäntöjen yhdistäminen -hankkeen yhteenvetoraportti mukaan (Kyläleiskaavoitus 2012: 77).

Kyläyleiskaavojen kuten kaikkien muidenkin kaavojen toteutuksella on aina monenlaisia vaikutuksia. Kaikkia vaikutuksia ei ole syytä arvioida, vaan kaavan selvitykset ja vaikutusarviot on syytä kohdistaa niihin vaikutuksiin, jotka ovat merkittäviä. Merkittävyyttä arvioitaessa keskeisiä tekijöitä myös kyläyleiskaavoituksessa ovat vaikutusten ominaisuudet, kaavoitettavan alueen nykytila ja muutosherkkyys sekä kyläyleiskaavan tehtävä ja tarkoitus. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 78.)

3.3.8 Kyläyleiskaavan suunnitteluprosessi sekä osallistuminen ja vuorovaikutus

Kyläyleiskaavoituksen kaavaprosessi on samanlainen kuin kaikissa muissakin kaavaprosesseissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Kaavaprosessiin kuuluu keskeisenä osana viranomaisten, maanomistajien sekä muiden osallisten kuuleminen ja mahdollisuus vaikuttaa kaavaratkaisuun. Yleiskaavan suunnitteluprosessit voivat kestää jopa vuosia riippuen kaavan laajuudesta ja ominaisuuksista. Suunnitteluprosessiin kuuluvat aloitusvaihe, valmisteluvaihe, ehdotusvaihe ja hyväksymisvaihe. Kuvassa 17 on esitetty suunnitteluprosessiin kulku pääpiirteittäin.

Suunnittelu-tehtävä	Kaavoituksen vaiheet	Kylän mahdolliset toimenpiteet
Työn ohjelmointi Alustavat tavoitteet Suunnittelualueen rajaus Selvitystarpeet Osallistumismenettelyt Arviointimenettelyt	Aloitusvaihe <ul style="list-style-type: none"> vireille tulosta ilmoittaminen osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta tiedottaminen viranomaisneuvottelu tarvittaessa 	Kyläkokous Mitä kaavalla halutaan? Miten halutaan osallistua? Miten tiedotus järjestetään? Mitä tietoa voidaan kerätä? Kaavaryhmän valinta
Tavoitteiden tarkistus Perus selvitykset Kaavaratkaisun periaatteet Vaihtoehdot Selvitysten täydentäminen Vaikutusten arviointi Palautteen käsittely Ehdotuksen laadinta	Valmisteluvaihe <ul style="list-style-type: none"> osallistumista tarpeen mukaan viranomaisyhteistyötä tarpeen mukaan valmisteluaineisto nähtävillä mielipiteet ja lausunnot 	Kyläkokous, kaavaryhmä Liittyminen kyläsuunnitelmaan Kylälaisten tiedon kerääminen Ideoiden tuottaminen Ratkaisujen arviointi Palautteen antaminen
Ehdotuksen vaikutusten arviointi Yhteenveto muistutuksista ja lausunnoista Ehdotuksen tarkistaminen	Ehdotusvaihe <ul style="list-style-type: none"> kaavaehdotus nähtävillä muistutukset ja lausunnot viranomaisneuvottelu tarvittaessa 	Kyläkokous, kaavaryhmä Arviointi ja kommentit Palaute kunnalle Yhdistysten lausunnot
	Hyväksymisvaihe <ul style="list-style-type: none"> ilmoittaminen hyväksymisestä muutoksenhaku kuulutus voimaantulosta 	

Kuva 17. Kyläyleiskaavan suunnitteluprosessin vaiheet (Kyläyleiskaavoitus 2012: 68).

Kyläyleiskaavoituksen suunnitteluprosessi noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista periaatetta, jossa annetaan osallisille mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaa päätöksentekoon. Aloituvaiheessa ilmoitetaan kaavan vireille tulosta ja asetetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) julkisesti nähtäville maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n mukaisesti. Tällöin osallisilla ja viranomaisilla on mahdollisuus lausua mielipiteensä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Valmisteluvaiheen jälkeen kaavaluonnos ja kaavan valmisteluaineisto asetetaan julkisesti nähtäville, jolloin osallisilla on myös mahdollisuus lausua mielipiteensä kaavaluonnoksesta. Myös viranomaisilta pyydetään lausunnot. Kaavaluonnosta muutetaan viranomaisilta ja maanomistajilta saatujen palautteiden perusteella ennen kuin kaavaehdotus asetetaan julkisesti nähtäville maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n mukaisesti. Tällöin Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (muistutus). Kaavaehdotusta voidaan vielä tässä vaiheessa muuttaa ennen kuin kaavaehdotus hyväksytään ja kunta ilmoittaa kaavan hyväksymisestä sekä kuuluttaa voimaantulosta, joka astuu voimaan, kun 30 päivän valitus aika on kulunut umpeen. Jos muutoksia on ehdotusvaiheessa paljon, voidaan kaavaehdotus asettaa vielä uudelleen nähtäville, jolloin jokaista, johon kaavaehdotukseen tehdyt muutokset vaikuttavat, ei tarvitse kuulla erikseen. Tämän jälkeen kaava vietään normaaliin tapaan hyväksymismenettelyyn.

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä periaatteita ovat laaja osallisuus, avoimuus, varhainen osallistuminen ja vuorovaikutus. Osallistumista, avointa tiedottamista, valmistelun julkisuutta sekä asianosaisten kuulemista korostavat myös kuntalaki (410/2015) ja hallintolaki (434/2003). Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan (OAS) kootaan osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvät tärkeimmät menettelyt jo heti kaavoituksen alkessa ja OAS:ia täydennetään kaavoitusprosessin kuluessa. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 69.)

Kyläyleiskaavoituksessa vuorovaikutteisuus ja osallistumismahdollisuuksien turvaaminen on olennaisen tärkeää hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi. Osallistaminen sitouttaa kyläläiset ja maaomistajat kaavan toteuttamiseen, jolloin yhteistyö kaavoituksen osalta on helpompaa. (Kyläyleiskaavoitus 2012: 70.)

3.4 Maankäyttö- ja rakennuslain muutos kyläyleiskaavoituksen kannalta

3.4.1 Yleiskaavan käyttö rakennusluvan myöntämisen perusteena

Yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena ranta-alueiden ulkopuolella säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:ssä. MRL 44 §:n muutoksen jälkeen yleiskaavaa voidaan käyttää aikaisempaa laajemmin rakennusluvan myöntämisen perusteena kyläalueella, sillä aikaisemmasta poiketen yleiskaava voi olla rakennusluvan myöntämisen perusteena muunkin kuin enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakennusluvan myöntämiseksi. Täten rakennuslupa voidaan kaavan perusteella myöntää omakoti- ja paritalojen lisäksi myös muuhun pienimuotoiseen asuinrakentamiseen, kuten rivi- ja luhtitaloihin sekä myös mittakaavaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan maaseudulle soveltuvaan työpaikka- ja palvelurakentamiseen, kuten esimerkiksi koulujen rakentamiseen. Edellytyksenä lisäksi on, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja maankäyttöä alueella. Kyläyleiskaavoitusta ei voi edelleenkaan käyttää rakennuslupiin oikeutavana kaavana mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan kaupunkimaisessa rakentamisessa. Tällöin kyläyleiskaavalla ei voi myöntää rakennuslupia kerrostalorakentamiseen eikä tiiviisti ja tehokkaasti toteutettavien pientaloalueiden rakentamiseen, jossa rakentaminen edellyttää asemakaavatasoista suunnittelua. Myös kunnallistekniikan tai liikennejärjestelyjen kannalta vaikutuksiltaan merkittävä työpaikka- tai palvelurakentaminen vaativat asemakaavan, samoin kuin jo olemassa olevien asemakaava-alueiden laajentaminen. (HE 251/2016 vp: 40–41; Jarva 2017: 4)

Vanhoilla rakennuskaavoilla ei ole samaa velvoitetta kuin asemakaavoilla, joten rakennuskaavojen laajenemisalueella voidaan käyttää myös kyläyleiskaavaa tai mahdollisuuksien mukaan voidaan koko rakennuskaava kumota ja laatia tilalle kyläyleiskaava. Joskus voi olla myös tilanteita, jossa asemakaava on laadittu ikään kuin turhaan maaseutumaiseen taajamaan. Tällöin on tarpeen miettiä, onko asemakaava ehditty jo toteuttaa, jolloin jatkossa maankäyttöä voisi ohjata myös yleiskaavalla. Jos asemakaavaa ei ole toteutettu ja se kumotaan, voi kyse olla kunnan kannalta myös maankäytöllisistä velvoitteista, kuten yhdyskuntatekniikan rakentamisvelvoitteesta laistaminen, vaikka tilalle laaditaankin kyläyleiskaava. Kaava ei kuitenkaan ole itse tarkoitus, sillä joskus voi olla järkevää käyttää vain suunnittelutarveratkaisuja rakennuslupien myöntämisen perusteena. (Jarva 2017.)

Lakimuutoksessa MRL 44 §:stä on poistettu myös rajausta, jonka perusteella yleiskaavaan otettu määräys kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakennuspaineita. Kaavamuutoksen myötä yleiskaavaa voidaan jatkossa käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena myös kaupunkiseutuihin kuuluvilla asemakaavan ulkopuolisilla alueilla, joille ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista laatia asemakaavaa. Näillä alueilla on perustelumpaa tarkastella maankäyttöön ja rakennuspaikan soveltuvuuteen liittyviä edellytyksiä kaavoituksen yhteydessä kuin yksittäisinä suunnittelutarveratkaisuinä. Pykälästä on poistettu myös edellytys siitä, että yleiskaavan määräys sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena on voimassa enintään 10 vuotta. (HE 251/2016 vp: 40–41; Jarva 2017: 4)

3.4.2 Ranta-alueella sijaitsevien kylien mitoitus

Ranta-alueella sijaitsevien kylien osalta lainsäädäntö on muuttunut siten, että edellytystä ranta-alueille jätettävästä riittävästä yhtenäisestä rakentamattomasta alueesta (MRL 73 §) ei sovelleta olemassa olevilla kyläalueilla. Edellytyksenä tälle kuitenkin on se, että virkistykseen soveltuvien alueiden, kuten uimarantojen ja venevalkamien riittävyys otetaan huomioon. Vaatimus ranta-alueille jätettävästä riittävästä yhtenäisestä rakentamattomasta alueesta on koettu ongelmalliseksi erityisesti kyläalueilla, joille on laadittu yleiskaava osana laajahkoja rantayleiskaavoja pääasiassa loma-asumisen tarpeisiin. Samojen mitoituslukujen käyttäminen sekä rannoilla sijaitsevien kylien alueella että rakentamattomilla ranta-alueilla ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista. Kylien ranta-alueella on oleellista turvata riittävien lähivirkistysalueiden säilyminen. Myös kylien elinvoimaisuuden kannalta on kylien täydennysrakentamismahdollisuuksien turvaaminen olennaisempaa kuin vaatimus riittävän yhtenäisen rantaviivan säilyttämisestä. Kylät ovat eri puolilla Suomea erilaisia, joten ranta-alueiden suunnittelussa on kyläalueiden määrittelyyn kiinnitettävä erityistä huomiota. Etenkin nauhamaisesti tie- ja jokivarsiin sijoittuvien kylien kohdalla tämä saattaa olla haasteellista. Lainsäädäntö ei sinällään ota kantaa siihen, miten mitoitus kylien ranta-alueella lasketaan, kunhan mitoitus on perusteltavissa. Lainsäädännön uudistuksen myötä ranta-alueella voidaan käyttää myös kyläyleiskaavan mitoituslaskelmia, jolloin emätilakohtaisesta rantaviivan mittauksesta ja muunnosta voidaan kyläalueella luopua. Tärkein seikka rakennusoikeuksien laskemisessa on kuitenkin maanomistajien tasapuolinen kohtelu olosuhteiltaan samankaltaisilla alueilla. (HE 251/2016 vp: 43; Laitio 2017.)

3.4.3 Alueellinen suunnittelutarveratkaisu

Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella on kirjattu uutena menettelynä maankäyttö- ja rakennuslain 137a §:ään. Kunnan päätös alueellisesta suunnittelutarveratkaisusta voi koskea vain alueita, jotka on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu kyläalueiksi tai muutoin rakentamiseen soveltuviksi alueiksi. Tällöin alueella tulee olla erilaisia asumiseen, loma-asumiseen, palveluihin sekä työhön ja tuotantoon liittyviä yleiskaavan aluevaraus- ja kohdemerkintöjä. Siten esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisille alueille tai virkistysalueille alueellista päätöstä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä ei ole mahdollista tehdä. Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella ei kuitenkaan saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Tämä päätös voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta kerrallaan. (HE 251/2016 vp: 26, 46.)

Alueellisella suunnittelutarveratkaisulla mahdollistetaan uudenlainen tapa ohjata maa-seudun alueiden käyttöä, jossa yleispiirteisempi yleiskaava osoittaa rakentamisalueen ja alueellinen suunnittelutarveratkaisu rakennuspaikkojen tarkemman sijainnin. Nämä muodostavat yhdessä pohjan rakennuslupien myöntämiselle. Rakentamisalueet osoitavassa yleiskaavassa tarkastellaan tällöin alueiden soveltuvuus rakentamiseen, mutta rakentamisen tarkkaa määrää tai rakennuspaikkojen sijaintia ei ole kuitenkaan tarpeen esittää. Menettelyn yhteydessä tulee kuitenkin varmistua siitä, että edellytykset maanomistajien tasapuoliselle kohtelulle otetaan riittävällä tavalla huomioon. Alueellista päätöstä ei ole mahdollista tehdä siten, että rakentaminen johtaisi merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaisi haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Merkittävällä rakentamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä rakennusten kokoa ja lukumäärää. Alueellisella päätöksellä ratkaistavien rakennuspaikkojen enimmäismäärä tulee arvioida tapauskohtaisesti ja huomioida se, milloin alueen rakentuminen on tarkoituksenmukaisempaa ratkaista asemakaavalla tai yksityiskohtaisemmalla maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisella yleiskaavalla. (HE 251/2016 vp: 47.)

4 Eräjärven kyläosayleiskaava

4.1 Eräjärvi

4.1.1 Sijainti

Eräjärven kirkonkylä sijaitsee Oriveden kaupungissa Pirkanmaalla noin 50 kilometriä Tampereelta itään. Eräjärvi oli oma kunta aina vuoteen 1973 asti, jolloin kuntaliitos yhdisti Eräjärven kunnan Oriveden kaupungin kanssa (Eräjärven kehittämissyhdystys ry 2013). Laajemmin ajateltuna Eräjärvi voidaankin edelleen mieltää vanhan Eräjärven kunnan alueeksi, joka sijaitsee Längelmäveden itäpuolella, Oriveden keskustasta kaakkoon. Oriveden ja Eräjärven sijainti kartalla on esitetty kuvassa 18.



Kuva 18. Eräjärven sijainti kartalla (Sanna Anttila 2016: Koonti lähteistä Oriveden kaupunki & paikkatietoikkuna).

Eräjärven kirkonkylä sijaitsee Eräjärvi-nimisen järven rannalla, jonka mukaan myös kirkonkylä on saanut nimensä. Eräjärven kirkonkylän halkoo yhdystie (3260) Kuhmalahden kirkonkylältä kohti Oriveden kaupungin keskustaa. (Eräjärven kehittämissyhdystys ry 2013.) Oriveden keskustaan on matkaa noin 19 ja Kuhmalahden kirkonkylälle noin 10 kilometriä. Kuhmalahden kirkonkylän, Sahalahden ja Kangasalan kautta on matkaa

Tampereelle noin 60 kilometriä. Kuvassa 19 on Eräjärven kirkonkylän ympäristöalueen peruskartta.



Kuva 19. Eräjärven kirkonkylän ja Uihelan kylän sijainti kartalla (Paikkatietoikkuna 2017).

Tässä opinnäytetyössä keskitytään Eräjärven kirkonkylän lähiympäristön osayleiskaavoitukseen. Varsinaisen Eräjärven kirkonkylän lisäksi kyläyleiskaava-alue käsittää myös Uihelan kylän alueen. Uihelan kylä on aikaisemmin ollut selkeämmin oma kylänsä, mutta nykyisin Uihelan kylä on käytännössä osa Eräjärven kirkonkylään. Tässä opinnäytetyössä keskitytään tähän varsinaisen Eräjärven kirkonkylän ja Uihelan kylän muodostamaan kokonaisuuteen, josta käytetään tässä opinnäytetyössä jatkossa myös nimeä Eräjärvi.

4.1.2 Historiaa

Eräjärvi on syntynyt aikoinaan alueelle, joka kuului kangasalalaisten eränkävijöiden metsästysalueeseen. Eränkävijät havaitsivat alueen hyväksi metsästysmaaksi ja muodosti-

vat pysyvää asutusta Eräjärvelle jo keskiajalla, jolloin alue kuului Suur-Kangasalaan. Lisäksi asutuksen muodostumiseen juuri Eräjärvelle vaikutti muun muassa Eräjärven hyvät kulkuyhteydet vesiteitse. Tiestö muodostui kylien ja asutusten välille vasta myöhemmin rantoja mukaillen. Noin vuonna 1540 Eräjärvi erosi Kangasalasta omaksi kirkkopitäjäkseen, jolloin alue liitettiin Oriveteen. Eräjärvi olikin vuosisadat osa Oriveden emäpitäjää. (Palttala 2010: 313; Teivas 2003: 9.)

Eräjärvestä muodostui saarnahuonekunta vuonna 1678 ja ensimmäinen saarnahuone Eräjärvelle rakennettiin vuonna 1742. Kappeliseurakunnan oikeudet Eräjärvi sai vuonna 1785. Uusi kirkko valmistui vuonna 1821, sillä aikaisemman rakennettu kappeli kävi pieneksi koko ajan kasvavalle seurakunnalle. Eräjärvi oli Oriveden keskustasta katsoen syrjässä ja vähitellen Eräjärvi eristäytyikin omaksi pitäjäkseen irti Orivedestä. Itsenäinen kunta Eräjärvestä tuli vuonna 1870, kun nykymuotoinen kunnallishallinto syntyi. (Teivas 2003: 9.)

Kuvassa 20 on Eräjärven pitäjän alueen kartta vuodelta 1855 Kalmbergin kartaston mukaan. Silloisen Eräjärven ulottuvuus oli käytännössä sama kuin myöhemmin Eräjärven kunnan muodostaman alueen laajuus aina vuoteen 1973 asti. Nykyisinkin vanhan kunnan ulottuvuus on nähtävissä vielä vanhoissa rekisterikylänumeroissa, vaikka näillä numeroilla ei enää rekisterikylän statusta olekaan. Kuvassa 21 on suurennettu Kalmbergin kartaston kuva Eräjärven kirkonkylältä. Kartassa näkyy hyvin kylän silloinen rakenne. Päätie kylään kulki tällöin varsinaisen kirkonkylän ja kirkon ohi kylän länsipuolelta. Ulherlan kylä erottuu selkeästi omana kokonaisuutenaan.



Kuva 20. Eräjärven alueen karttaote vuodelta 1855 (Kalmbergin kartasto R III: List 7 1855).



Kuva 21. Eräjärven kirkonkylän alueen karttaote vuodelta 1855 (Kalmbergin kartasto R III: List 7 1855).

Eräjärven kirkonkylä oli vireä kunnan keskus 1900-luvulla. Kuvan 22 kartassa näkyy Eräjärven kunnan ulottuvuus 1930-luvulla, joka oli käytännössä sama koko Eräjärven itsenäisyyden ajan. 1900-luvun alkupuolella Eräjärven kirkonkylän ympäristössä oli useita louhoksia ja kiviteollisuus työllistikin monia eräjärveläisiä. Vuonna 1903 perustettiin Eräjärven osuusmeijeri ja Eräjärven rannalle rakentui myös uusi tiilinen meijerirakennus vuonna 1909. Meijerin yhteydessä toimi myös mylly. Meijeri toimi useita vuosikymmeniä ja toiminta loppuikin vasta vuonna 1991, jolloin koneet ja laitteet myytiin Viroon. Meijerin lisäksi merkittävä kirkonkylän elävöittäjä oli Pihlmanin vaateteollisuuden kutomo, joka aloitti miesten mittatilauspukujen valmistamisen normaalin mittatilauspukutoimittamisen ohessa myös sarjatuotantona 1920-luvulla. Parhaimmillaan kutomo työllisti jopa 80 henkilöä, mutta sota-aikana materiaalipula pakotti kutomon luopumaan toiminnasta. Toiminta palautui hetkellisesti vielä sodan jälkeen, mutta omistajien kuolema lopetti toiminnan lopullisesti 1950-luvulla.



Kuva 22. Eräjärven kunnan sijainti vuoden 1938 Pitäjän kartalla (Eräjärven seurakunnan ja ympäristökuntien kartat 1938).

Kivi-, meijeri- ja vaateteollisuuden lisäksi Eräjärven kirkonkylällä oli myös kattava palvelujen valikoima. Kylällä avautui myös Säästöpankki vuonna 1910. Vaatturi ja räätäli toimintaa kylällä oli aina 1960-luvulle asti. Esimerkiksi Pihlmanin leski piti kutomotoiminnan loppumisen jälkeen kahvilaa yrityksen tiloissa muutamia vuosia. (Palttala 2010: 320, 322–324.)

Kuvassa 23 on ilmakuva Eräjärven kirkonkylältä 1950-luvulla kuvattuna kirkon eteläpuolelta länteen päin. Kuvassa olevista rakennuksista suurin osa on edelleen Raatarinraitilla olemassa. 1950-luvulla kylän päätieksi oli jo rakennettu kylää halkova tielinjaus kirkon ohi, joka näkyy kuvan oikeassa alanurkassa.



Kuva 23. Eräjärven alueen ilmakuva 1950-luvulta. Alkuperäinen kuva on vanha postikortti, joka on ollut nähtävillä Pub Eräjärven seinällä. (Valokuva: Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa 2012.)

Kuvassa 24 on Eräjärven kirkonkylän alueen peruskartta vuosilta 1954–57. Kartoissa näkyy myös 1950-luvulla kylän päätieksi rakennettu kylää halkova tielinjaus kirkon ohi. Erälinna eli entinen suojeluskunta- ja manttaalikuntatalo, joka rakennettiin vuonna 1939, erottuu myös kartalla selvästi. Suurimmillaan Eräjärven väkiluku oli juuri näihin aikoihin, eli vuonna 1950, jolloin asukkaita oli kunnassa 2136 (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 15).



Kuva 24. Eräjärven alueen peruskartta vuosilta 1954–57 (Vanhat painetut kartat, koonti Sanna Anttila).

Vuonna 1973 Eräjärvi liittyi takaisin Oriveteen. Tällöin loppui itsenäisen Eräjärven aika, ja Eräjärvestä tuli jälleen osa Oriveden kaupunkia. Samalla loppui myös Eräjärven seurakunnan aika. (Eräjärven kehittämissyhdystys ry 2013.) Pitkän itsenäisen ajan, oman kirkon ja kirkonkylän sekä vahvan historiansa vuoksi Eräjärvellä on oma ja vahva identiteetti (Teivas 2003: 9). Vaikka varsinainen teollinen toiminta kylällä on hiipunut, on kaupan palvelut kylällä säilyneet aina näihin päiviin asti, kuten myös Säästöpankin konttori.

4.1.3 Eräjärvi nykyään

Eräjärven kirkonkylä on tänä päivänä vireä noin 300 asukkaan kylä. Vanhan Eräjärven kunnan alueella asukkaita on noin 900. Kylän asukkaille on ominaista yhteisöllisyys, aktiivisuus ja sisukkuus. Suurimman osan palveluista kylälle tuottaa voitto tavoittelematon yhdistys, Eräjärven kehittämissyhdystys ry (EKY), joka kustantaa palveluista saatavilla palkkioilla henkilökunnan palkat. Eräjärven kehittämissyhdistyksen toimintaan kuuluu apteekki-, veikkaus- ja asiamiespostipalvelut sekä paikallisten tuotteiden myynti. Lisäksi yhdistys myy taloushallinnon sekä kopioinnin palveluita, välittää teatterilippuja ja myy kalastuslupia. Eräjärven kehittämissyhdistyksen tukikohta keskellä kylää tarjoaa ylipäättään kyläläiselle ja matkailijoille infopisteen ja kokoontumispaikan. Yksi tärkeä EKY:n tarjoama palvelu on kylälehti Purkiaisien julkaiseminen. Purkiainen ilmestyy viikoittain sen painosmäärän ollessa noin 600–800 kappaletta. Lehdessä käsitellään kyläläisille ajankohtaisia asioita, ilmoitetaan tapahtumista sekä julkaistaan paikallisten yritysten mainoksia. Eräjärven kehittämissyhdystys on luonteeltaan yhteiskunnallinen ja sosiaalinen yritys, joka tarjoaa myös harjoittelu-, työkokeilu-, oppisopimuspaikkoja sekä kuntouttavaa työtoimintaa. Yhdistyksen palveluksessa on kahdesta neljään toimistohenkilöä. Tarvittaessa palkataan projektityöntekijöitä sekä koululaisia kesätöihin. (Eräjärven kehittämissyhdystys ry 2013.)

Eräjärvellä toimii Eräjärven Seudun Vesiosuuskunta (ESVO). Talousveden jakeluverkoston alue kattaa entisten Eräjärven kunnan alueen lisäksi myös entisen Längelmäen kunnan alueita sekä useita muita kyläalueita Orivedellä. Eräjärven vesiosuuskunnan vesijohtoverkosto on esitetty kuvassa 25. Eräjärven seudun vesiosuuskunnan toimipiste on Eräjärven kehittämissyhdistyksen tiloissa ja vesiosuuskunta saakin toimistopalvelunsa Eräjärven kehittämissyhdistykseltä. Myös Eräjärven seudun vesiosuuskunnalla on tarjota kyläläisille työpaikkoja. Vesiosuuskunnan lisäksi kesätyöpaikkoja kylällä tarjoavat Eräjärven Urheilijat sekä Eräjärvi -seura, joka työllistää kivimuseolle oppaan. (Eräjärven kehittämissyhdystys ry 2013.)



Kuva 25. Eräjärven seudun vesiosuuskunnan vesijohtoverkosto on laaja ja se kattaa myös Eräjärven kirkonkylän alueen (Eräjärven Seudun Vesiosuuskunta (ESVO) toiminta-alue 2017).

Kunnalliset palvelut ovat Orivedellä keskittyneet Oriveden kaupungin keskustan lisäksi osin myös Eräjärvelle. Eräjärven kirkonkylällä on koulu 1–6 -luokkalaisille käsittäen kolme luokka-astetta. Uusi koulurakennus, jonka yhteydessä on myös kirjasto, valmistui vuonna 2005. Lisäksi kylällä on päiväkotia, jonka yhteydessä on myös kylän eskari. Eräjärvi on onnistunut säilyttämään myös terveystoimintaa, sillä kylällä on kunnallinen terveysasema. Eräjärvellä on myös oma paloasema. (Oriveden kaupungin palvelut 2016; Eräjärven kehittämissyhdystys ry 2013.)

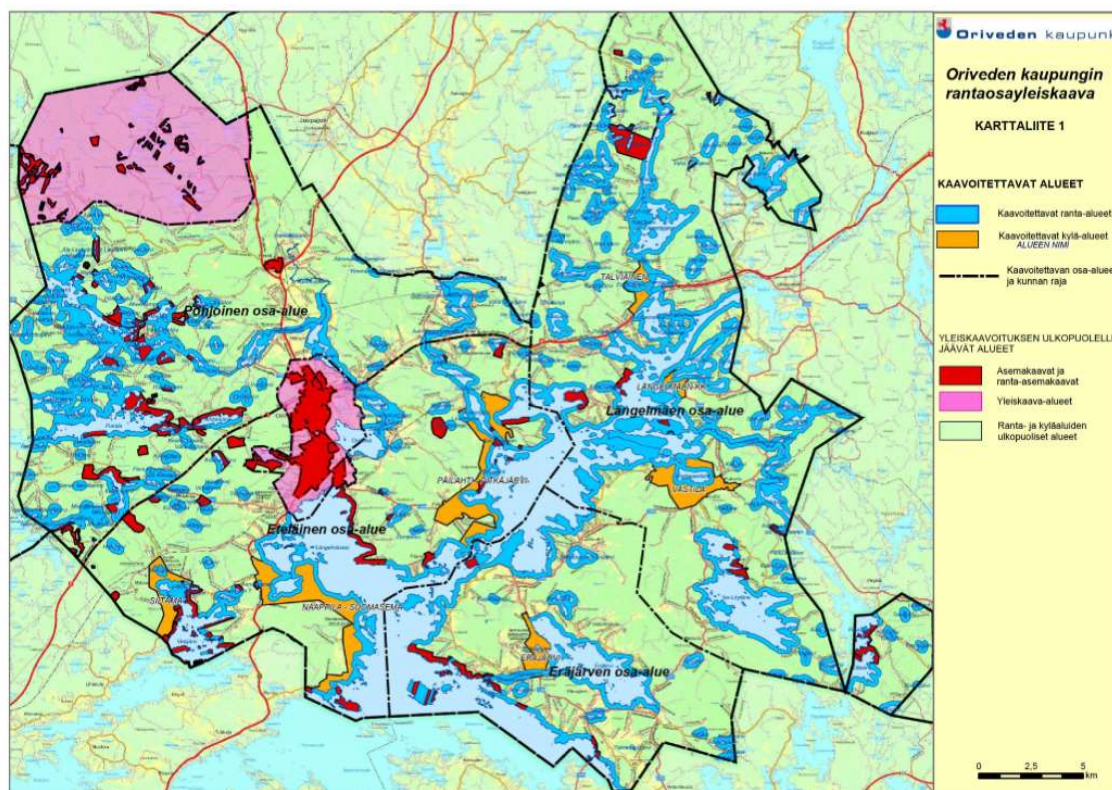
Kaupallisista palveluista kylällä on Eräjärven kehittämissyhdystyksen tarjoamien palveluiden lisäksi elintarvikekauppa Sale sekä yhdistetty lounasravintola ja pub, Pub Eräjärvi. Lisäksi kylän keskustassa on maatilamatkailuyritys Eräjärven Eerola, joka tarjoaa ruokailu-, majoitus- ja juhlapalveluja läpi vuoden. Pankkipalveluja kylällä tarjoaa edelleen säästöpankki, nykyisin Sinetti Säästöpankki. Sinetti Säästöpankki muodostui, kun Eräjärven ja Längelmäen säästöpankit yhdistyivät vuonna 2013 (Jämsässä avataan uusi Säästöpankki 2013).

4.2 Eräjärven kyläosayleiskaava osana Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaa

Eräjärven kirkonkylän kyläyleiskaava on osa laajempaa Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaa. Kaavaprosessi on pitkä, sillä jo vuoden 2007 syksyllä Oriveden kaupunginhallitus päätti kaupungin ranta-alueita koskevan oikeusvaikutteisen osayleiskaavan laatimisesta. Vuonna 2009 Kaupunginhallitus päätti perustaa kaavoitushanketta varten rantayleiskaavatoimikunnan, jonka vastuulla on kaava-asioiden hallinnollinen valmistelu. Samanaikaisesti myös päätettiin asettaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtäville sekä kuuluttaa kaavoituksen vireille tulosta. Suunnittelu- ja mitoituserusteet kaavaan laadittiin vuonna 2012. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 4, 74.)

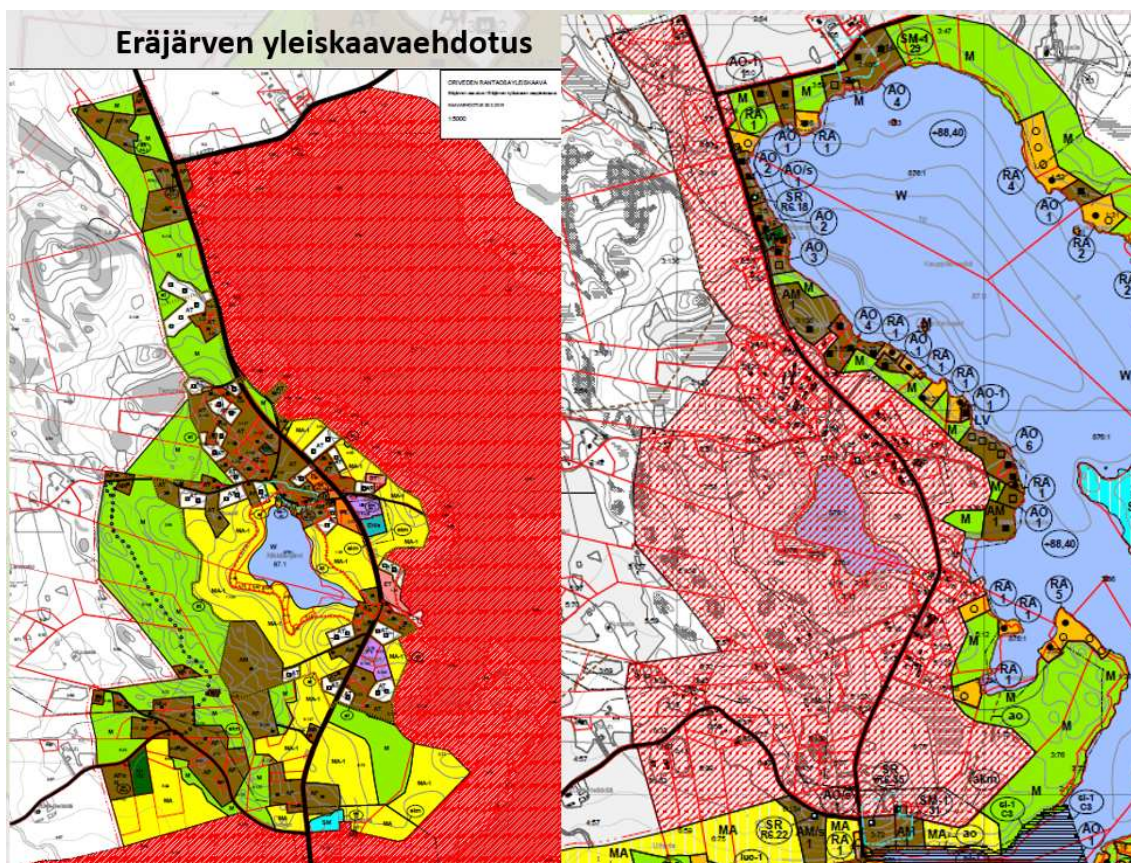
Koko suunnittelutyön tarkoituksena on laatia Oriveden kaupungin kaavoittamattomille ranta-alueille sekä niihin liittyville kyläalueille oikeusvaikutteinen rantaosayleiskaava. Kyläyleiskaava laaditaan suunnittelutarveratkaisua ohjaavana kyläyleiskaavana Längelmäen kirkonkylän, Naappila-Suomaseman, Päilahti-Pitkäjärven, Siitaman, Talviaisten ja Västilän kyläalueille. Eräjärven ydinkylän alueelle laaditaan oikeusvaikutteinen kyläosayleiskaava maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisena, jonka lisäksi laaditaan Eräjärven ydinkylän ulkopuolisille alueille, Uihlerla mukaan lukien, suunnittelutarveratkaisua ohjaava osayleiskaava. Koko Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan suunnittelualue on jaettu hallinnollista käsittelyä varten osa-alueisiin; pohjoinen osa-alue, eteläinen osa-alue, Eräjärven osa-alue ja Längelmäen osa-alue. Eräjärven kirkonkylän osayleiskaava kuuluu näistä Eräjärven osa-alueeseen. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 4, 74.)

Koko Oriveden rantayleiskaavoitettavalla alueella on rantaviivaa yhteensä noin 1 000 kilometriä. Lisäksi alueella on aikaisemmin ranta-asemakaavoitettuja ranta-alueita noin 150 kilometriä. Järviä ja lampia suunnittelualueella on yhteensä noin 430, joista yli 2 hehtaarin suuruisia noin 200. Lisäksi alueella on joitain pienempi jokia. Suurimmat vesistöt suunnittelualueella ovat Längelmävesi, Iso-Löytäne ja Eräjärvi. Kyläalueiden yhteispinta-ala ilman ranta-alueita on noin 2 500 hehtaaria, josta Eräjärven kyläalueen osuus noin 200 hehtaaria. Ranta-alueiden suunnittelu on kohdistunut lähtökohtaisesti noin 200 metrin levyiseen ranta-alueeseen. Kyläalueiden osalta kaava-alueen rajauksen lähtökohtana on ollut Oriveden kaupungin määrittelemien suunnittelutarvealueiden rajaus. Kuvassa 26 on esitetty koko Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan suunnittelualue. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 4.)



Kuva 26. Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan kaava-alueen raja. Kyläyleiskaavoitettavat alueet on esitetty kartassa keltaisella, rantayleiskaavoitettavat alueet turkoosilla ja ranta-asemakaavoitetut tai asemakaavoitetut alueet punaisella. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostuksen liite 1 2016.)

Eräjärven kyläosayleiskaava nivoutuu kiinteästi rantaosayleiskaavan alueeseen kuvan 27 mukaisesti. Kaava-alueet on jaettu Oriveden kaupungilta saadun rajauksen mukaisesti sekä kyläyleiskaavan että rantayleiskaavan alueeseen. Suurena vesistönä Eräjärvi kuuluu rantasuunnittelun alueeseen ja pienempi Nikkilänjärvi on mukana kyläosayleiskaavan alueessa. Nikkilänjärven osalta rakentamista on kuitenkin ohjattu MRL 72 §:n mukaisesti. Suunnittelualueita ei voi kuitenkaan kuvausteknisesti esittää samalla kartalla, sillä Eräjärven kyläalueella suunnittelumittakaavana on 1:5 000 ja ranta-alueella sekä muilla kylillä 1:10 000.



Kuva 27. Eräjärven kirkonkylän kyläosayleiskaava sekä Oriveden rantaosayleiskaavan sijainti kartalla kaavaehdotuksen mukaisesti (Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaehdotuskartta 2016; Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaehdotuskartta 2016).

Koska Eräjärven kyläosayleiskaava on osa Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaa, joudun tässä opinnäytetyössä käymään läpi myös koko rantaosayleiskaavaa koskevaa aineistoa. Koko kaava-alueita koskeva materiaali on kaavan laajuudesta johtuen varsin laaja, vaikka varsinainen kyläosayleiskaava, johon tässä opinnäytetyössä keskitytään, sijaitsee vain Eräjärven kyläalueella.

4.3 Eräjärven kyläosayleiskaavan lähtökohta-aineistot ja niiden asettamat tavoitteet

4.3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään

niiden toteuttamista. Kyläyleiskaavoitusta koskevia velvoittavia valtakunnallisia alueidenkäytön erityistavoitteita ovat Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan kaavaselostuksen (2016) mukaan muun muassa

- Yleiskaavan lähtökohtana on oltava perusteltu väestönkehitysarvio
- Alueidenkäytön suunnittelussa on maaseudun asutusta sekä matkailu- ja muita vapaa-ajan toimintoja suunnattava tukemaan maaseudun taajamia ja kyläverkostoa sekä infrastruktuuria.
- Alueidenkäytössä on otettava huomioon viranomaisten selvitysten mukaiset tulvavaara-alueet ja pyrittävä ehkäisemään tulviin liittyvät riskit.
- Alueidenkäytössä tulee edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energialähteiden käyttöedellytyksiä.
- Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava terveellisen ja hyvänlaatuisen veden riittävä saanti ja se, että taajamien alueelliset vesihuoltoratkaisut voidaan toteuttaa. Lisäksi alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon jätevesihaittojen ehkäisy.
- Alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät.
- Ilman erityisiä perusteita ei hyviä ja yhtenäisiä peltoalueita tule ottaa taajamatoimintojen käyttöön eikä hyviä ja laajoja metsätalousalueita pirstoa muulla maankäytöllä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteiden periaatteellisia linjauksia käsittävät yleistavoitteet tulevat huomioiduksi maakuntakaavoituksen kautta. Näiden alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on auttaa saavuttamaan maankäyttö- ja rakennuslain ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet, joista tärkeimmät ovat hyvä elinympäristö ja kestävä kehitys. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 6, 51–52.)

4.3.2 Maakuntakaavan ohjausvaikutus

Eräjärven kyläosayleiskaavan alueella on kaavan luonnosvaiheen ja ehdotusvaiheen laatimisen aikana ollut voimassa valtioneuvoston 29.3.2007 vahvistama Pirkanmaan 1. maakuntakaava. Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa yleiskaavaa ja yleiskaavassa huomioidaan maakuntakaavan asettamat maankäyttötavoitteet. Yleiskaava tarkoittaa myös maakuntakaavan asettamia maankäyttötavoitteita yleiskaavan selvitysaineistoihin ja yksityiskohtaisempaan suunnittelutarkkuuteen perustuen. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 51.)

Kuvassa 28 on ote Pirkanmaan 1. maakuntakaavasta. Eräjärven kyläalueelle tässä vuoden 2007 maakuntakaavassa on osoitettu maaseudun keskuksen kohdemerkintä; paikalliskeskus (a), Uihelan kulttuurimaisema (akm 121), Eräjärven kirkko (akm 270), maatalousalue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja (MY), ulkoilureitti sekä tärkeä yhdystie (yt).



Kuva 28. Ote Pirkanmaan 1. maakuntakaavojen yhdistelmästä Eräjärven alueella (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostuksen liite 2, maakuntakaavakartta 2016).

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan kaavoitusprosessin aikana Pirkanmaan maakuntakaava on uudistunut. Uusi Pirkanmaan maakuntakaavaehdotus 2040 hyväksyttiin maakuntavaltuuston kokouksessa 27.3.2017. Maakuntahallitus määräsi kokouksessaan 29.5.2017 maakuntakaavan 2040 tulemaan voimaan maankäyttö- ja rakennuslain 201 § mukaisesti ennen kuin se on saanut lainvoiman. Voimaan tullessaan Pirkanmaan maakuntakaava 2040 kumosi lainvoimaiset Pirkanmaan 1. maakuntakaavan sekä vaihemakuntakaavat 1 ja 2. (Pirkanmaan maakuntakaava 2040 2017).

Uusi Pirkanmaan maakuntakaava 2040 on esitetty Eräjärven alueen osalta kuvassa 29. Kylän keskus on osoitettu maakunnallisesti merkittävänä ja aluerakenteen kannalta keskeisenä kylänä (a). Maakuntakaavaa laadittaessa maakunnallisesti merkittävän kylän kriteereinä ovat olleet vähintään 150 asukkaan väestöpohja kolmen kilometrin etäisyydellä tieverkkoa pitkin kyläkeskuksesta, jonkin kylille tyypillisen palvelun (päivähoito, koulu, kauppa) saatavuus kylässä, 2000-luvulla toteutunut väestönkehitys, joukkoliikennepalvelujen taso ja asemakaavoitustilanne. Lisäksi muita laadullisia kriteereitä ovat olleet kylän aluerakenteellinen sijainti tai mahdollinen merkittävä kytkeytyminen kulttuuriympäristöjen tai matkailupalveluiden tukemiseen. (Pirkanmaan maakuntakaava, kaavaselostus 2017: 102) Arvoalueista uudessa maakuntakaavassa on osoitettu maakunnallisesti merkittävänä rakennettuna kulttuuriympäristönä (sininen viiva) Eräjärven kirkon ympäristö ja raitti sekä Uihelan seurantalo, koulu ja urheilukenttä. Maakunnallisesti arvokas Uihelan-Eräjärven kulttuurimaisema on osoitettu sinisellä vinoviivoituksella. Lisäksi suunnittelualueelle on osoitettu ulkoilureitti-merkintä, joka osoittaa ensisijaisesti tarpeen ulkoilureitille. (Kulttuurimaisemat -kohdekorppi Orivesi 2016: 19; Pirkanmaan maakunnallisesti arvokkaat rakennetut kulttuuriympäristöt 2016:12.)



Kuva 29. Ote Pirkanmaan maakuntakaava 2040:stä Eräjärven alueella (Pirkanmaan maakuntakaavakartta 2040 2017).

Pirkanmaan 1. maakuntakaavassa maaseudun kulttuurimaisema oli esitetty MY-alueena, jossa suunnittelullisena lähtökohtana oli maaseudun elinkeinojen tukeminen siten, että ne toimillaan ylläpitävät alueen ominaislaatua ja maisemaa. Alueen suunnittelussa, käytössä ja rakentamisessa oli määräyksen mukaan lisäksi edistettävä viljelymaiseman ympäristöarvoja. Lisäksi alueen käyttö- ja rakentaminen tuli sopeuttaa alueen ominaislaatuun ja edistäen maiseman ja rakennusperinteen arvoja. Pirkanmaan 1. maakuntakaavan mukaiset akm-alueet eli maakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt ja -kohteet olivat alueen päämaankäyttöä täydentäviä, useita eri aluevarauksia ja maankäyttömuotoja sisältäviä alueita. 1. maakuntakaavassa voimassa ollut MY-aluevarausmerkintä on muutettu Pirkanmaan maakuntakaavan 2040:ssa maakunnallisesti arvokkaaksi Uihherlan-Eräjärven kulttuurimaisemaksi. Uihherlan-Eräjärven kulttuurimaiseman aluetta on MY-alueen lisäksi myös aikaisemman 1. maakuntakaavan akm-merkinnän alueella. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostuksen liite 2, maakuntakaavakartta 2016; Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostuksen liite 2, maakuntakaavan merkintöjen selitykset. 2016.)

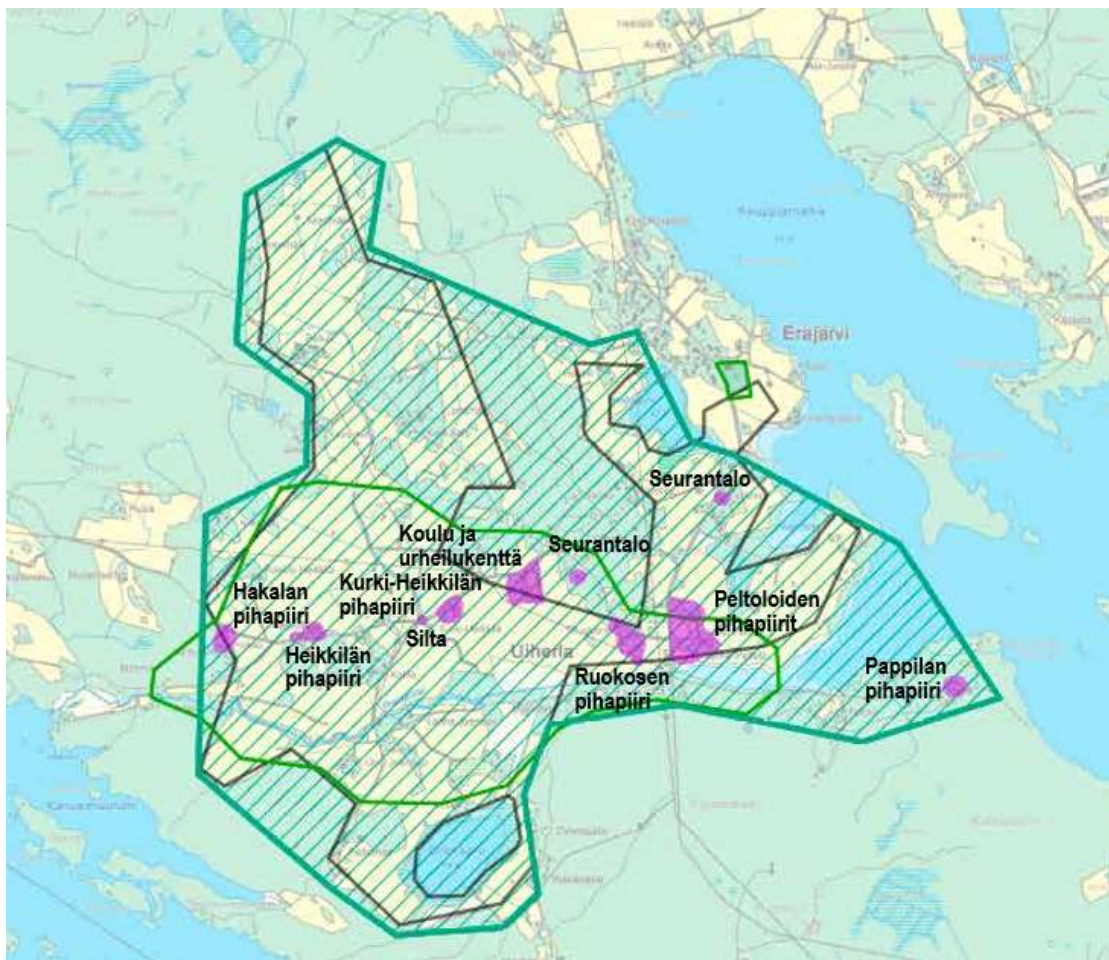
Uuden Pirkanmaan maankuntakaava 2040:n merkintöjen selitys maakunnallisesti arvokkaan Uihherlan-Eräjärven kulttuurimaiseman osalta on seuraava:

Maakunnallisesti arvokas kulttuurimaisema.

Merkinnällä osoitetaan maisema-alueiden ulkopuoliset maakunnallisesti arvokkaat maaseudun kulttuurimaisemat.

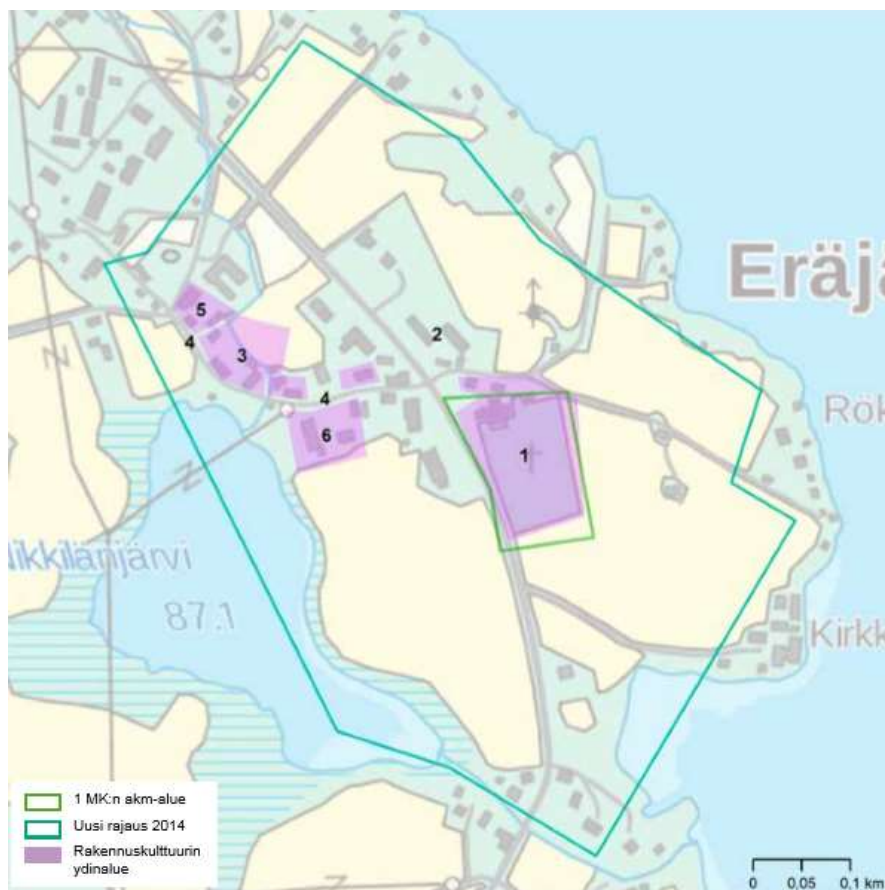
Suunnittelumääräys: Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä tulee turvata ja edistää luonnon- ja kulttuuriympäristön arvojen säilymistä. Avointen maisematilojen säilymiseen ja uusien rakennuspaikkojen sijaintiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Kuvassa 30 on esitetty aikaisemmin voimassa olleen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan ja nykyisen Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n muuttuneita kaavamerkintöjä Eräjärven alueella. Muuttuneista kaavamerkinnöistä merkittävin on kulttuurimaiseman rajausta koskevan arvoalueen laajeneminen.



Kuva 30. Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n tausta-aineistoksi tehdyn kohdekortin kartta Eräjärven alueella. 1. maakuntakaavan maakunnalliset kulttuurimaisemarajaukset (akm) on merkitty karttaa vihreällä viivalla ja MY-aluerajaus harmaalla viivalla. Uuden Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n mukainen Uihertilan-Eräjärven maakunnallisesti arvokas kulttuurimaisema on merkitty karttaan turkoosilla vinoviivoituksella ja rakennuskulttuurin ydinalueet violetilla värillä. (Kulttuurimaisemat -kohdekortti Orivesi: 19.)

Eräjärven kirkon ympäristön arvoalueen rajausta on laajentunut maakuntakaavan uudistuksessa kuvan 31 mukaisesti. Samalla maakunnallisesti arvokas kulttuuriympäristö (akm) on muuttunut maakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi (mrk). Tämä Eräjärven kirkon ympäristö ja raitti -kulttuuriympäristö sijaitsee välittömästi Uihertilan-Eräjärven maakunnallisesti arvokkaan kulttuurimaiseman koillispuolella. Kirkon alueen lisäksi kyläosayleiskaavan suunnittelualueella sijaitsee myös kohdemuotoinen mrk-merkintä; Uihertilan seurantalokoulu ja urheilukenttä, joka sijoittuu Uihertilan-Eräjärven kulttuurimaiseman sisään. (Pirkanmaan maakuntakaava, kaavaselostus 2017: 150, 152.)



1. Kirkko 1821, hautausmaa, hautausmaan muuri
2. Lainajvästön pitäjänmakasiini
3. Työväen raittiasutusta
4. Raatarinraitti noudattaa vanhaa tielinjaa
5. Seppälän kantatilan pihapiiri raitin liikerakennusten länsipuolella
6. Eerolan asuinrakennukset

Kuva 31. Pirkanmaan maakunnallisesti arvokkaat rakennetut kulttuuriympäristöt 2016 -selvityksen kartta Eräjärven alueella. 1. maakuntakaavan maakunnallinen kulttuurimaisemarajaus (akm) on merkitty karttaa vihreällä viivalla. Uuden Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n mukainen Eräjärven kirkon ympäristö ja raitti -kulttuuriympäristö (mrk) on merkitty karttaan turkoosilla viivoituksella ja rakennuskulttuurin ydinalueet violetilla värillä. Rakennuskulttuurin ydinalueet on myös nimetty yllä olevin numeroin. (Pirkanmaan maakunnallisesti arvokkaat rakennetut kulttuuriympäristöt 2016: 104.)

Uuden maakuntakaavan mukaisen Eräjärven kirkon ympäristö ja raitti -kulttuuriympäristön eli maakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön (mrk) kaavamääräys on seuraava:

Maakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö.

Merkinnöillä osoitetaan maakunnallisesti merkittävät rakennetun kulttuuriympäristön alueet. Kohdamerkinnällä osoitetaan sellaiset alueet, joiden osoittamiseen ei

maakuntakaavan mittakaavan vuoksi ole tarkoituksenmukaista käyttää aluevausmerkintää.

Suunnittelumääräys: Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä tulee turvata ja edistää alueen kaupunkikuvan ja rakennusperinnön arvojen säilymistä ja edelleen kehittämistä. Uusi rakentaminen on sopeutettava alueen kulttuuriympäristön ominaispiirteisiin ja ajalliseen kerroksellisuuteen.

Eräjärven kirkon ympäristö ja raitti -maakunnallisesti arvokkaan rakennetun kulttuuriympäristön arvot ovat kirkon maisemallisesti keskeisessä sijainnissa, näkymissä kirkolta sekä Raatarinraitin linjauksessa. Eräjärven kirkon ja raitin alue ilmentää 1900-luvun alkupuolen pientä kirkonkylää mukaan lukien rakennusten koko ja korkeus. Alue liittyy kiinteästi Uihelan-Eräjärven kulttuurimaisemaan alueen eteläpuolella. (Pirkanmaan maakunnallisesti arvokkaat rakennetut kulttuuriympäristöt 2016: 104.)

Uihelan seurantaloon, koulun ja urheilukentän alueen maakunnallisen rakennetun kulttuuriympäristön arvot ovat historiallisesti arvokkaassa maaseutualueessa, ja perinteisessä ja vaihtelevassa maisemakuvassa. Lisäksi alueen arvoa lisäävät alueella sijaitsevat muinaisjäännökset ja kylätontit. Aluetta täydentää maakunnallisesti arvokas rakennettu kulttuuriympäristö, jonka arvona on seurantaloon ja urheilukentän katoksen poikkeuksellinen funkis-arkkitehtuuri. Lisäksi seuratalo ilmentää yhdistystoiminnan historiaa ja koulun ja urheilukentän kokonaisuus harvinaistuvaa jokapäiväistä ympäristöä. (Kulttuurimaisemat -kohdekortti Orivesi: 19.)

4.3.3 Arkeologinen inventointi

Oriveden rantaosayleiskaavan alueelle on tehty arkeologinen inventointi vuonna 2009. Inventoinnin perusteella Eräjärven kyläosayleiskaavan alueella sijaitsee kaksi tunnettua muinaisjäännöstä. Eräjärvi (Nikkilä/Haapaniemi 1000017596), historiallinen kyläpaikka sijaitsee Eräjärven kirkon läheisyydessä Nikkilänjärven pohjoispuolella ja Uihelan (Uihherola/Viherola 1000017598) historiallinen kyläpaikka osittain kyläosayleiskaavan ja osittain rantaosayleiskaavan alueella. Inventoidut muinaisjäännökset on esitetty kuvan 32 kartassa. Irtolöytöjä alueella ei ole inventoinnin mukaan todettu olevan. (Adel 2009: 153, 160.)

24. Eräjärvi (Nikkilä/Haapaniemi), historiallinen kyläpaikka

Yleiskartta 1:5000

Piirt. V. Adel. Pohjakartta (c) Maanmittauslaitos, lupa PISA/020/2006



25. Uiheria (Uihherola/Viherola), historiallinen kyläpaikka

Yleiskartta 1:5000

Piirt. V. Adel. Pohjakartta (c) Maanmittauslaitos, lupa PISA/020/2006



Kuva 32. Muinaisjäänne Eräjärven kyläosayleiskaavan alueella; 24 Eräjärvi ja 25 Uiheria. Karttaotteet ovat pienennöksiä alkuperäisistä kartoista. (Adel 2009: 158, 165.)

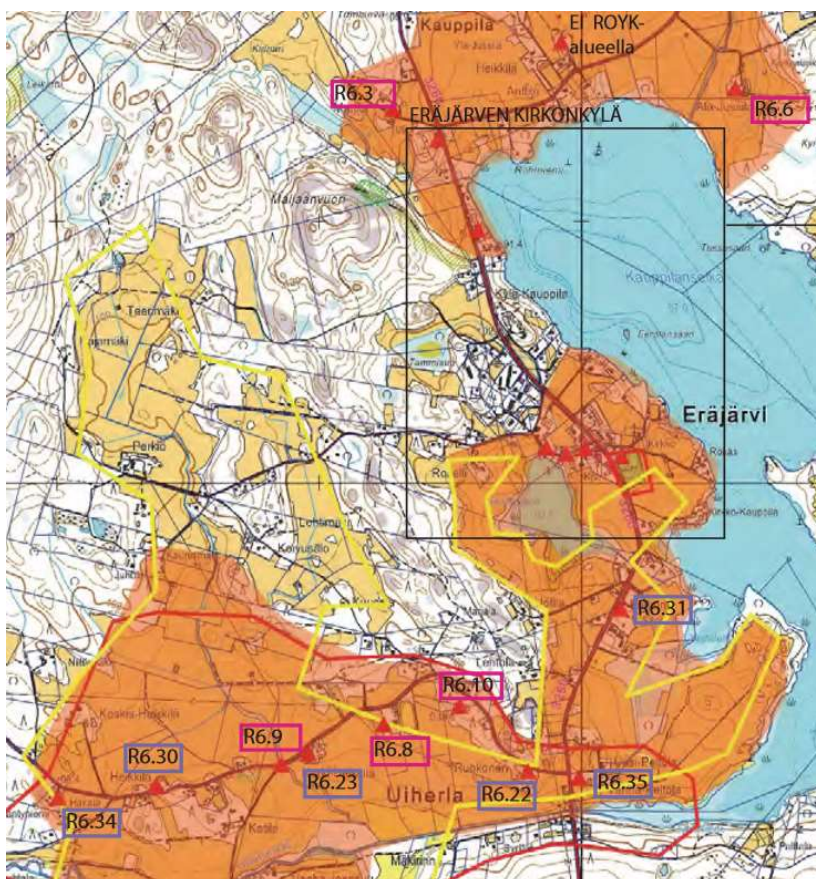
Pirkanmaan maakuntamuseo teki vuonna 2011 selvityksen Pirkanmaan alueen historiallisista teistä. Eräjärven kyläosayleiskaavan alueella ei selvityksen mukaan ole muinaismuistolailia suojeltavia historiallisia teitä. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 49.)

4.3.4 Rakennetun ympäristön selvitys

Rakennetun ympäristön selvitys laadittiin Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan alueelle vuosien 2009–10 aikana. Eräjärvellä selvitystyössä tukeuduttiin arkkitehti Eija Tei-

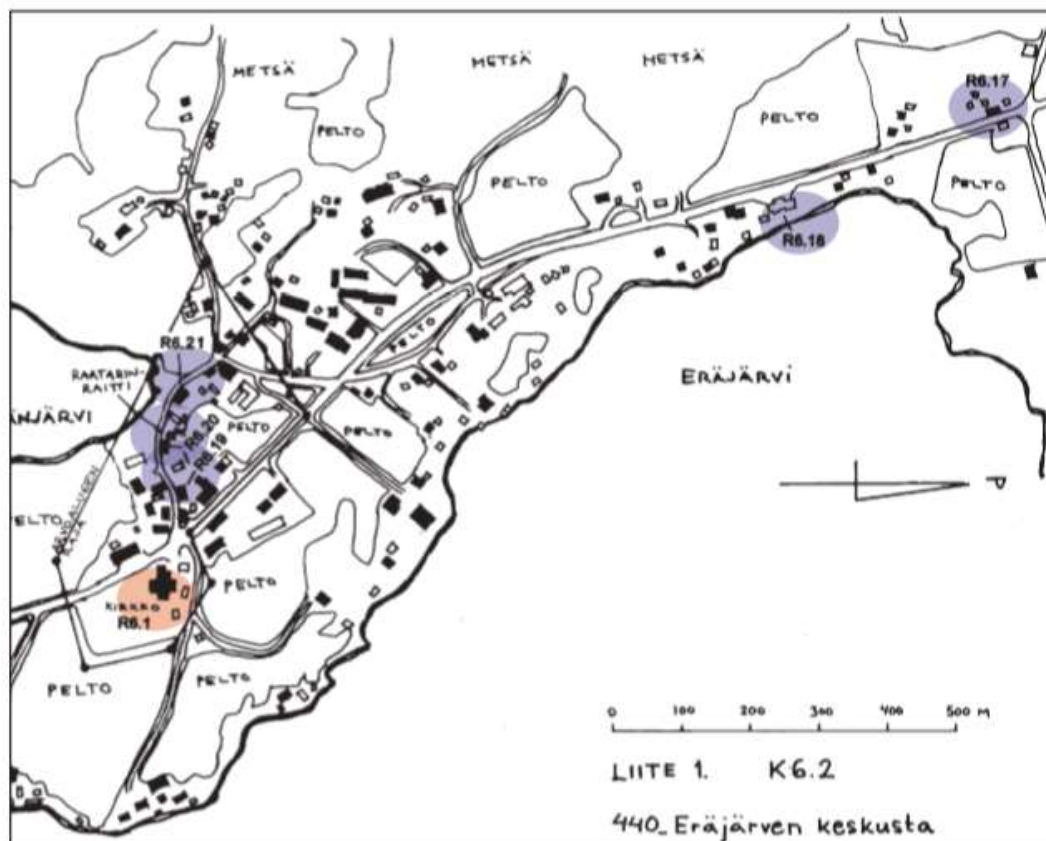
vaan vuonna 2003 tekemään Kumpuja ja kivinavettoja – Oriveden kulttuuriympäristöohjelmaan. Selvityksessä tehtiin kattava tutkimus alueen rakennetusta ympäristöstä ja kulttuurimaisemasta. Paikallisista lähtökohdista käsin laadittu selvitys täsmentää valtakunnallisia ja maakunnallisia selvityksiä, sekä arvottaa tarkemmin paikallisesti arvokkaat kulttuurihistorialliset kohteet. Nämä paikalliset kohteet sijaitsevat usein myös valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaiksi arvoetuilla alueilla. Kohteita valikoitaessa ja arvoitettaessa on käytetty kriteereinä mm. kohteen edustavuutta, tyypillisyysharvinaisuutta, yhtenäisyyttä, kerroksisuutta ja säilyneisyyttä. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 37–38.)

Kuvassa 33 on kuvattu oranssilla rakennetun ympäristön selvityksen mukaiset paikalliset kulttuuriympäristön arvoalueet. Arvoalueella sijaitsevat rakennukset tai rakennusryhmät on numeroitu kuvaan kohdenumeroin.



Kuva 33. Rakennetun ympäristön selvityksen mukaiset arvokohteet Eräjärven kyläosayleiskaavan alueella. Suunnittelualan paikallisesti arvokas kulttuuriympäristö on kuvattu karttaan yhtenäisellä oranssilla värillä, maakunnallisesti arvokas kulttuuriympäristö punaisella viivalla, sekä inventoinnin mukaiset arvokkaat peltoalueet keltaisella viivalla. Rakennetun ympäristön inventoidut kohteet on kuvattu kartassa numeromerkinnöin. (Palttala 2010: 310.) Eräjärven kirkon lähialue on kuvattu tarkemmin kuvassa 34.

Rakennetun ympäristön selvityksen mukaan Eräjärven kirkonkylän alue on laajalti paikallisestikin arvokasta kulttuuriympäristöä. Lisäksi alueella on laajoja arvokkaita pelto-alueita sekä rakennetun ympäristön kohteita. Kirkon lähiympäristön arvokohteet on esitetty kuvassa 34.



Inventointiaineisto 2009/ Arkinor Oy
 Inventointiaineisto 2003/ Kulttuuriympäristöohjelma
 Asemakuva Kulttuuriympäristön aineistosta tekijänä Eija Teivas tai Arto Mattila.

Alueen inventoidut kohteet:

- | | |
|--------------------------------------|---|
| R6.1 Eräjärven kirkko ja hautausmaa | R6.19 Pihlmanin vaateteollisuuden kutomo (ent.) |
| R6.17 Erkkylä | R6.20 Eräjärven Säästöpankin konttori (ent.) |
| R6.18 Eräjärven entinen osuusmeijeri | R6.21 Lehmus |

Kuva 34. Eräjärven kirkon lähiympäristön inventoidut, rakennetun ympäristön kohteet on kuvattu kartassa numeromerkinnöin (Palttala 2010: 311).

Oriveden rakennuskanta on arvollettu inventoinnissa löytyneiden arvojen perusteella. Arvoja määritettäessä on käytetty kolmea pääarvotuskriteeriä; ympäristöarvot, historialliset arvot sekä arkkitehtoniset, rakennushistorialliset, rakennusperinteiset arvot. Näissä kaikissa kolmessa luokassa on vielä omat arvoluokittelukriteerinsä, kuten arkkitehtonisuuden kannalta rakennustaiteellinen, rakennustekninen ja rakennusperinteellisesti arvokas

rakennus, ympäristöarvojen osalta maisemallisesti tai kaupunkikuvallisesti sekä pihapiirillisesti merkittävä rakennus tai rakennusryhmä. Historiallisten arvojen osalta rakennuksen arvot liittyvät asutushistoriaan, teollisuushistoriaan, kauppa- ja liikennehistoriaan tai esimerkiksi sivistyshistoriaan tai aatehistoriaan. Rakennukset on luokiteltu lisäksi edustavuutensa perusteella I-, II- ja III-luokan arvokohteiksi, joista I-luokka on arvokkain. (Palttala 2010: 9–10.)

I-luokan arvokohteeksi suunnittelualueella on inventoitu Eräjärven kirkko (R 6.1), joka on edustava ja hyvin säilynyt esimerkki 1800-luvun alun kansanrakentajien suunnittelu- ja rakennustaidoista. Eräjärveläinen kirkonrakentaja Matti Åkerblom suunnitteli kirkon 1807 ja kirkon rakensi hänen sisarenpoikansa Matti Åkergren. Kirkko oli myös itsenäisen Eräjärven kunnan symboli. Kirkkoa ympäröivät avoimet peltomaisemat, jotka korostavat kirkon perinteistä ja hallitsevaa asemaa maaseudun kirkonkylän tärkeimpänä rakennuksena. Eräjärven kirkko ympäristöineen oli määritelty valtakunnallisesti merkittäväksi kulttuurihistorialliseksi ympäristöksi vuoden 1993 inventoinnissa, mutta nykyisin sen arvo on maakunnallinen. (Palttala 2010: 312.) Eräjärven kirkko on kuvattu kuvassa 35.



Kuva 35. Eräjärven kirkko Eräjärventien suunnasta kuvattuna (Valokuva: Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa 2012).

Rakennuskantaa arvotettaessa inventoija on käyttänyt seuraavia lyhenteitä rakennusten tai rakennusryhmien arvottamisessa: P=rakennusperinteinen, A=arkkitehtoninen, H=historiallinen, T=rakennustekninen, M=rakennusryhmän itsenäinen arvo, Mk=maisemakokonaisuus. Kohdeluettelon numerointi viittaa edellä olevissa kuvissa 33 ja 34 käytettyihin arvokohteiden numeroihin. Eräjärven kyläyleiskaavan alueelta on inventoinnissa todettu seuraavat II-arvoluokan arvokohteet:

- R6.3 Mattila; Hyvin säilynyt pihapiiri kulttuurimaisemassa (kantatalo; P, M, Mk)
- R6.8 Uiherlan koulu (ent.); 20-luvun klassismia edustavat koulu- ja asuinrakennus sekä funkkis pukukoppi, kulttuurimaisema (koulu; A, P, H, M, Mk)
- R6.17 Erkkylä; Hyvin säilynyt pieni kaupparakennus pihapiireineen sijaitsee keskeisesti kulttuurimaisemassa (kauppa; P, Mk)
- R6.18 Erätoikka; 1909 rakennettu tiilirakenteinen osuusmeijeri on säilynyt hyvin alkuperäisessä asussaan (meijeri; A, P, Mk)
- R6.19 Pihlmanin kutomo (ent.); Kutomo-asuinrakennus reunustaa raittia ja se on osa Oriveden seudun vaateteollisuuden historiaa (teollisuus; P, H, Mk)
- R6.20 Eräjärven Säästöpankki (ent.); 1900-luvun alun mansardikattoinen pienimittakaavainen asuin- ja liikerakennus kylän raitilla (pankki; P, H, Mk)
- R6.22 Ruokonen; Melko hyvin säilynyt pihapiiri sijaitsee keskeisesti kulttuurimaisemassa (kantatalo; P, M, Mk)
- R6.35 Vanha-Peltola; Hieno pihapiiri rakennusajankohtaansa (1930) vanhahtavammalla tyylillä rakennettu, kulttuurimaisema (lohkotila; P, M, Mk)

Eräjärven kyläyleiskaavan suunnittelualueelle sijoittuu I- ja II-arvoluokan lisäksi kolme III-arvoluokan kohdetta:

- R6.10 Eräjärven seurantalo (seurantalo; A, H)
- R6.21 Lehmus (asuintontti; P, H, M, Mk)
- R6.31 Erälinna (suojeluskuntatalo P, H, Mk) (Palttala 2010: 21–22.)

Kyläyleiskaavan suunnittelualueella erottuvat erikseen kaksi eri historiallista kylää, Eräjärven kirkonkylä sekä Uiherlan kylä. Eräjärven kirkonkylän eli entisen kuntakeskuksen monipuolisella ja selvästi hahmottuvalla alueella on kerrostumia monista kylän kehitysvaiheista. Kirkonkylän pitkänomainen keskusta sijoittuu Eräjärven rantaa myötäilevän Eräjärventien varrelle, jonka alueeseen kuuluvat keskeisesti 1800-luvun alun ristikirkko

hautausmaineen, makasiini sekä vaateteollisuuteen liittyviä teollisuus- ja asuinrakennuksia. Tärkeitä maisemallisia ominaisuuksia ovat näkymät Eräjärventieltä ja kirkonmäeltä järvelle sekä rakennettua aluetta reunustavat avoimet ja hoidetut viljelymaisemat alueen pohjois- ja eteläpäässä. Alue liittyy maakunnallisesti arvokkaaseen kulttuurimaisemaan. Kyläalueen suunnittelussa kylän selkeäpiirteisyyden tulisi säilyä, jonka takia kylän reunavyöhykkeiden ja peltoaukeiden rakentamisessa tulisi olla varovainen ja tarkka. Kirkon ympärillä ja kylän eteläpuolella olevat pellot sekä Nikkilänjärven rannat on pidettävä avoimina, kuten myös mahdollisuuksien mukaan järvinäkymät Eräjärvelle. (Palttala 2010: 312.)

Eräjärven kirkko mäen päällä on hallitseva elementti maisemassa. Se on kylän tärkeä ominaispiirre, sekä ylivoimaisesti eniten kylää hallitseva elementti. Etelän suunnasta lähestyttäessä hautausmaan kivi- ja kuusiaita sekä Eräjärventien toisella puolella olevat talot ja puut antavat kylälle kauniit ja eheät rajat. Myös Nikkilänjärvi näkyy maisemassa kauniisti. Ainoastaan jätteenkeräyspiste tien itäpuolella rikkoo täydellisen idyllin kylää lähestyttäessä. Itä- ja lounaispuolella olevat avoimet peltomaisemat ja metsäsaarekkeet, joiden reunoilla sijaitsevat talouskeskukset, ovat tärkeitä kylän hahmottumisen kannalta. Kirkolle johtava Raatarinraitti on säilynyt hyvin, jossa soratien tiivis luonne vanhoine rakennuksineen antaa kirkonkylälle historiallista syvyyttä. Raatarinraitin vanhoja rakennuksia ovat Lehmuksen ja Pihlmanin entiset pienteollisuustalot ja komea, jugend-tyyliä edustava Eräjärven entinen Säästöpankki-rakennus. (Palttala 2010: 312–313.)

Uiherlan kulttuurimaisema koostuu keskiaikaisen kylän satoja vuosia viljellyistä pelloista, perinnemaisemista sekä tilojen ja entisten torppien rakennusryhmistä. Alueen 1900-luvun rakenteellista kerrostumaa ilmentävät 1920-luvun klassismia edustava entinen koulu ja funktionalistinen seuratalo. Lisäksi muualla kylän pihapiireissä on hyvin säilyneitä, perinteisiä asuin- ja talousrakennuksia. Uudisrakentaminen Uiherlan kylällä tulisi keskittää olemassa oleviin rakennusryhmiin tai metsän reunoihin. Näkymät Eräpyhäntien molemmin puolin tulisi pitää esteettöminä maisemapuut säästäen. (Palttala 2010: 317.)

4.3.5 Luontoselvitys

Oriveden rantaosayleiskaavan alueelle on laadittu luontoselvitys vuonna 2012 sekä luontoselvityksen päivitys vuonna 2015. Eräjärven kyläosayleiskaavan alueella ei sijaitse kaavan luontoselvityksen mukaisia kohteita, mutta kyläalueen eteläpuoleisella ranta- ja

vesialueella sijaitsee luontokohde C3, Eräjärven luusua / Uihertanjoki. Tämä alue on vesisiipin ruokailualue. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 31.)

4.3.6 Emätilaselvitykset

Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa on laatinut Oriveden kaupungin rantaosakaavan ranta-alueita koskevan emätilaselvityksen perustuen Maanmittauslaitoksen lähtöaineistoon. Emätila-aineistossa emätilojen ulottuvuus on määritelty rajaamisajankohdan 1.7.1959 mukaisesti. Oriveden kaupunki on lisäksi päivittänyt emätilaselvitystä luonnosvaiheessa Maanmittauslaitoksen lähtöaineistoon perustuneiden virheiden sekä siitä johdettujen muutosten osalta. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 15.)

Eräjärven kyläosayleiskaavan yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun alueella ei ole käytössä vuoden 1959 mukaista emätilan rajaamisajankohtaa. Yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun alueella käytetään tilan pinta-alaa Maanmittauslaitoksen vuoden 2012 raja-aineistoon perustuen. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 65.)

4.3.7 Muut suunnittelun tausta-aineistot

Koko Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan suunnittelualueen laajuudesta johtuen suunnittelun tukena käytettävää tausta-aineistoa on suhteellisen paljon. Kaikki tausta-aineistot eivät välttämättä koske suoranaisesti Eräjärven kyläosayleiskaavan aluetta, mutta ovat kokonaisvaltaisen suunnittelun tukena. Suunnittelun tausta-aineistona on kaavaselostuksen mukaan

- vähittäiskaupan palveluverkkoselvitys, Oriveden kaupunki 2013
- Oriveden pohjavesialueet ja vesihuoltokartat
- Oriveden vesihuollon kehittämissuunnitelman päivittäminen 2008
- ranta-alueiden viistokuvaus n. 4750 kuvaa 2007, Lentokuva Vallas Oy/Oriveden kaupunki
- oikaistut ortoilmakuvat 2006 (väärävärokuvaus), Blom kartta Oy/Oriveden kaupunki
- Oriveden kulttuuriympäristöselvitykset, viistokuvat 2003
- oikaistut mustavalkoiset ortoilmakuvat 2007, Maanmittauslaitos

- Oriveden kaupungin rakennus- ja rakennuslupatiedot
- maaseutuvirasto / Oriveden kaupungin eläin- ja viljatilojen tiedot
- vakituisen asumisen edullisuusvyöhyketarkastelu (Oriveden kaupunki 2013–2016)
- alimmat suositeltavat rakentamiskorkeudet Pirkanmaalla (Pirkanmaan ELY 2003)
- Maanmittauslaitos korkeusmalli 2m /kartat rakentamiskorkeudet (Oriveden kaupunki 2016)
- ympäristöhallinnon paikkatietoaineistot
- muinaisjäännösrekisteri
- melumittausaineistot ym. viranomaisten aineistot
- vesistöjen seurantatietoja
- Maanmittauslaitoksen maastotietokanta
- numeerinen kiinteistörekisterikartta
- kiinteistöjen omistajatiedot.

Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n selvitysaineisto on edellä esitetyn listauksen lisäksi tuottanut yleiskaavaprosessin aikana paljon uutta aineistoa kaavoituksen tueksi. Pirkanmaan maakuntakaava 2040 on valmistunut vasta vuonna 2017, joten maakuntakaavan aineisto ei ole vielä kaikilta osin vaikuttanut yleiskaavan sisältöön. Suunnittelun tukena ovat olleet kuitenkin maakuntakaavan tausta-aineiston Pirkanmaan maakunnallisesti arvokkaat rakennetut kulttuuriympäristöt 2015 (Pirkanmaan liitto 2015) sekä Kulttuurimaisemat 2014, Pirkanmaan maisemallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaat maatalousalueet (Pirkanmaan liitto 2015). (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 11–12.)

Varsinaisen kaavaa varten laaditun luontoselvityksen lisäksi Orivedellä on vanhempia luonnonympäristöä koskevia selvityksiä, kuten

- Juupajoen, Längelmäen ja Oriveden luontokohdeselvitys 2004. Pirkanmaan liitto / Oriveden kaupunki
- Pirkanmaan arvokkaat harjualueet 2008, Pirkanmaan liitto
- Tampereen kaupunkiseudun liito-oravapaikkojen ennakointi kaukokartoituksen avulla, Suomen ympäristökeskus 2010

- Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015. Pirkanmaan POSKI-hanke. Pirkanmaan liitto 2015. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 11.)

Kaavaa varten laaditun arkeologisen selvityksen lisäksi Orivedellä on monia aikaisempia arkeologisia perusselvityksiä, kuten

- Eräjärven arkeologinen inventointi v. 1976 ja Oriveden inventointi v. 1977
- Oriveden arkeologinen perusinventointi 2003, Pirkanmaan maakuntamuseo
- Pirkanmaan kiinteät muinaisjäännökset I–II 2005, Pirkanmaan liitto- ja maakuntamuseo
- Längelmäen arkeologinen osainventointi (Tiina Jäkärä), 2008
- Pirkanmaan historiallisesti merkittävät tiet, karttaselvitys, Kalle Luoto, Pirkanmaan maakuntamuseo 2011
- Eräjärven maakaapelilinjan muinaisjäännösinventointi (Mikroliitti Oy), v. 2013. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 10–11.)

Kaavan Rakennetun ympäristön selvityksen lisäksi Oriveden alueella on kulttuuriympäristö koskevia selvityksiä, kuten

- Längelmäen kulttuurimaisemaselvitys, Längelmäen kunta 2009
- Längelmäen alueen maisemia ja rakennusperintöä Jämsässä ja Orivedellä, Längelmäen kunta/Jämsän kaupunki 2009
- Kumpujen kupeilla, Pitkäjärven-Päilahden -alueen kylien maankäyttösuunnitelma Kyläkylä! -projekti 2005
- Kumpuja ja kivinavettoja, Oriveden kulttuuriympäristöohjelma, Oriveden kaupunki 2003. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 10.)

Selvitysten lisäksi rakentamista Oriveden kunnan alueella ohjaa Oriveden kaupungin rakennusjärjestys, joka on tullut voimaan 10.6.2008 (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 12).

4.4 Kyläsuunnittelun tavoitteet ja lähtökohdat Eräjärvellä

4.4.1 Oriveden rantaosayleiskaavalle asetetut yleiset tavoitteet

Kaavoitusprosessin alkuvaiheessa koko Oriveden rantaosayleiskaavan alueelle on asetettu yleisiä tavoitteita, jotka koskevat sekä rantaosayleiskaavan että kyläosayleiskaavojen alueita.

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan peruseriaatteena on, että maa- ja metsätalous säilyy ranta- ja kyläalueiden pääasiallisena maankäyttömuotona, jolloin kaavassa huomioidaan maa- ja metsätalouselinkeinon harjoittamisen edellytykset. Esimerkiksi ranta- ja kyläalueille sijoittuvat laajat peltoaukeat on tarkoitus jättää maatalouden harjoittamista varten, jolloin uudet rakennuspaikat pyritään sijoittamaan peltojen reuna-alueille, metsäsaarekkeisiin sekä olemassa olevien raittien ja rakentamisalueiden läheisyyteen. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 52, 55.)

Yleiskaavan tavoitteena on kulttuuriarvojen vaaliminen. Kulttuuriympäristöä käsitellään kokonaisuutena kiinnittäen huomiota erityisesti alueisiin, joihin kohdistuu useita erityyppisiä kulttuuriympäristökohteita. Kulttuuriympäristön rakennetun ympäristön ja arkeologisten kohteiden lisäksi huomioidaan myös kulttuurimaisemat, perinnemaisemat ja perinnebiotoopit. Suunnittelualueen rakennuskannan arvokkaat kohteet huomioidaan perustuen kaavan rakennetun ympäristön selvitykseen. Rakennuksille / rakennuskokonaisuuksille voidaan osoittaa niiden erityisarvojen säilymisen turvaavia kaavamerkintöjä sekä tarpeen mukaan myös suojelumerkintöjä. Suunnittelualueella sijaitsevat kiinteät muinaisjäännökset ovat muinaismuistolain nojalla suojeltuja. Näille alueille ei voida lähtökohtaisesti osoittaa uusia rakennuspaikkoja eikä muuta kiinteitä muinaisjäännöksiä vaarantavaa maankäyttöä. Muinaisjäännösten rauhoitusluokkiin 1 ja 2 kuuluvat kohteet osoitetaan kaavassa, mutta irtolöytöjä kaavakartalle ei merkitä. Kokonaisuudessaan kulttuuriympäristön arvot huomioidaan jo yleiskaavan mitoitusvaiheessa ja uuden rakentamisen määrä mitoitetaan siten, että rakentaminen on mahdollista sijoittaa alueelle kulttuuriympäristön arvot huomioiden. Arvokkaiden kulttuuriympäristöjen alueilla uuden rakentamisen sijoittamiseen tulee maankäytön suunnittelussa kiinnittää erityistä huomioita. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 52, 55.)

Yleiskaavalla tulee edistää suunnittelualueella sijaitsevien arvokkaiden luonnonympäristön arvojen säilymistä. Luonnonympäristön ja -maiseman erityisarvot pyritään turvaamaan ensisijaisesti rakentamisen sijoittamisella, rakennusoikeuksien siirroilla sekä kaavamääräyksillä. Kaavan luontoselvityksessä arvokkaiksi inventoidut alueet pyritään säilyttämään ja uusi rakentaminen ohjataan mahdollisuuksien mukaan toisaalle, mikäli se on maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja yleiskaavan kohtuullisuus huomioiden mahdollista. Luonnonympäristön arvokkaiden alueiden mahdollinen uusi rakentaminen tulee sijoittaa alueen erityisarvot huomioiden tapauskohtaista harkintaa noudattaen. Tarvittaessa luonnonympäristön erityisarvot huomioidaan jo yleiskaavan mitoitusvaiheessa, jolloin uuden rakentamisen määrä mitoitetaan siten, että uusi rakentaminen on mahdollista luonnonympäristön arvot huomioiden. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 52.)

Suunnittelualueelle perustetut luonnonsuojelualueet ja Natura 2000 -verkostoon kuuluvat luonnonsuojelulain nojalla suojeltaviksi tarkoitetut alueet osoitetaan yleiskaavassa luonnonsuojelualueiksi. Luonnonsuojelualueeksi voidaan osoittaa myös kaavan luontoselvitykseen mukaisia kohteita. Rantaosayleiskaavalla voidaan tarkastella myös mahdollisia rantarakennusoikeuden menetykseen liittyviä korvauskysymyksiä luonnonsuojelulain nojalla suojeltaviksi tarkoitetuilla ranta-alueilla. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 55.)

Uudet rakentamisalueet pyritään osoittamaan siten, että ne tukeutuvat jo olemassa olevaan tieverkostoon. Yleiskaavalla ei tutkita eikä osoiteta kiinteistö- tai rakennuspaikka-kohtaisia tieyhteyksiä. Kulkuoikeus kullekin rakennuspaikalle tulee ratkaistavaksi kiinteistönmuodostamislain ja yksityistielain perusteella. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 52–53.)

Yleiskaavalla ei tutkita eikä osoiteta rakennuspaikkakohtaisia vesihuoltojärjestelyjä, mutta uusien rakentamisalueiden ohjauksessa huomioidaan mahdollisuudet tukeutua Oriveden kaupungin ja Eräjärven seudun vesihuolto-osuuskunnan vesihuoltoverkoston etenkin kyläalueilla. Ranta-alueiden rakennuspaikkojen vesihuolto tulee pystyä järjestämään pääosin rakennuspaikkakohtaisesti noudattaen kaupungin ympäristönsuojelumääräyksiä sekä jätevesien käsittelyssä kulloinkin voimassa olevia säädöksiä. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 53.)

Ranta-alueiden virkistyskäyttö tapahtuu pääasiassa jokamiehenoikeuden perusteella, jolloin kaavoituksen tavoitteena on riittävien rakentamisesta vapaiden rantojen säilyminen jokamiehenoikeudella tapahtuvaa käyttöä varten. Yleiskaavan maankäytön suunnittelussa huomioidaan lisäksi alueelle sijoittuvat valtakunnalliset ja maakunnalliset virkistyskäyttöalueet ja virkistysyhteydet. Suunnittelussa huomioidaan myös suunnittelualueen paikallisten uimaranta- ja venevalkama-alueiden käyttömahdollisuuksien säilyminen. Tarvittaessa voidaan osoittaa myös uusia yleiseen käyttöön tarkoitettujen virkistysalueita. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 54–55.)

4.4.2 Kyläsuunnittelun yleiset tavoitteet

Suunnittelutyön tarkoituksena on laatia Oriveden kaupungin ranta-alueille ja suunnittelu-
tarvealueiksi katsottaville kyläalueille, joihin myös Eräjärvi luetaan, oikeusvaikutteinen osayleiskaava. Oriveden rantaosayleiskaavan yleisen tavoitteen mukaisesti kyläosayleiskaavoituksen tavoitteena selvittää lähinnä pysyvän asutuksen sijoittuminen kyläalueilla. Lisäksi Eräjärven kylän ydinalueille on tavoitteena laatia osayleiskaava MRL 44 §:n mukaisena kyläyleiskaavana siten, että yleiskaavaa voidaan käyttää asuinrakentamisen rakennuslupien myöntämisperusteena. Muilla kyläalueilla osayleiskaavan tavoitteena on ohjata rakentamisen suunnittelutarvelupaharkintaa. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 49–50.)

Eräjärven ydinkylän alue on rajattu osayleiskaavassa yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun alueeksi. Tällä yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun alueella rakentaminen pyritään ohjaamaan maa- ja metsätalousalueilta yleiskaavan rakentamisalueille siten, että asuinrakentamisen rakennusluvut voidaan myöntää suoraan yleiskaavan mukaisesti (MRL 44 §). Muilla tavanomaisilla maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla pyritään säilyttämään mahdollisuus rakentamiseen suunnittelutarveharkinnan perusteella sekä Eräjärven kylän että muiden kaavoitettavien kylien alueella. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 55.)

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan kaavaselostuksen mukaan kyläalueiden yleiskaavoituksella pyritään edistämään kylien elinvoimaisuutta ja ohjaamaan uusi rakentaminen sekä ympäristön että yhdyskuntarakenteen kannalta edullisimmille alueille. Kyläalueiden osayleiskaavoituksella tavoitellaan toteutuskelpoista ja eheää kylärakennetta, jolloin rakentamisen määrässä ja sijainnissa tulee huomioida kylien erityisarvot ja ominaispiirteet. Yleiskaava yhdistää eri tahojen intressit sovittamalla yhteen muun muassa

kylätoimintojen, asumisen, matkailun, liikenteen, suojelun, virkistyskäytön sekä maa- ja metsätalouden tarpeet. Kaavalla huomioidaan asumisen ja eri elinkeinojen tarpeet erityisesti kylien kehittymismahdollisuuksien kannalta. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 51.)

Kyläyleiskaavojen alueen vanhat asuinrakennuspaikat osoitetaan kaavassa asuinpien-taloalueina riippumatta niiden nykyisestä käyttötarkoituksesta. Toimivien maatilojen talouskeskusten alueet osoitetaan maatilan talouskeskusten alueina. Maatilojen kehitystarpeet pyritään huomioimaan yleiskaavoituksen keinoin. Sellaiset vanhat maatilojen talouskeskukset, jotka ovat nykyisin vapaa-ajan käytössä, osoitetaan sellaisella kaavamerkinnällään, joka turvaa alueen nykyisen käytetyn rakennusoikeuden. Kyläalueiden uusi rakentaminen osoitetaan lähtökohtaisesti vakituiseen asumiseen, jolloin uusien asuinrakentamisalueiden sijoittelussa huomioidaan vesihuoltoverkostot, kylänraitit, kyläkeskusta-alueet ja muut kylien yhdyskuntarakenteen kannalta luontevat rakentamisalueet. Laajojen peltomaisemien alueilla uusi rakentaminen pyritään sijoittamaan peltojen reuna-alueille, metsikköihin, teiden varsille tai olemassa olevien rakentamisalueiden läheisyyteen. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 54.)

Maa- ja metsätalous säilyy kyläalueiden pääasiallisena maankäyttömuotona, jolloin kaavassa huomioidaan maa- ja metsätalouselinkeinon harjoittamisen edellytykset ja elinkeinon toimintaedellytysten kehittämistä tuetaan. Yleiskaavan tavoitteena on tukea kyläalueilla maatilojen sivuelinkeinona harjoitettavaa matkailupalvelujen toimintaa sekä varsinaista matkailuelinkeinotoimintaa. Tällöin yleiskaavalla voidaan osoittaa myös erillisiä matkailupalvelujen alueita. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 54, 65.)

4.4.3 Yleiset tavoitteet ranta-alueilla

Koska Eräjärven kylään liittyy myös ranta-rakentamista, koskevat rantasuunnittelun tavoitteet myös Eräjärveä. Ranta-alueita koskevien tavoitteiden mukaan osayleiskaavalla pyritään sovittamaan yhteen alueisiin kohdistuvat erilaiset maankäyttötarpeet. Yleiskaavalla selvitetään muun muassa rakentamismahdollisuudet määrittämällä rakentamisen määrä ja laatu sekä sijoittuminen suunnittelualueella pyrkien maanomistajien tasapuoliseen kohteluun rakennusoikeutta jaettaessa olosuhteiltaan samankaltaisilla ranta-alueilla. Lisäksi huomioidaan luonnonympäristön ja kulttuuriympäristön arvot laaja-alaisesti. Yleiskaavassa huomioidaan lisäksi myös maaseutuelinkeinojen ja matkailupalvelujen

tarpeet. Yleiset tarpeet huomioidaan muun muassa yhtenäisten rakentamisesta vapaiden rantojen säilyttämisellä, virkistyskäyttöalueiden, kuten esimerkiksi uimapaikkojen, venevalkamien järjestämisellä sekä huomioimalla vesialueiden yleinen virkistyskäyttö ja ympäristön erityisarvot. Rantaosayleiskaavan tavoite on kiteytetty kaavaselostuksessa muotoon: ”Rantayleiskaava sovittaa yhteen ranta-alueisiin kohdistuvat intressit, helpottaa rakentamista koskevaa päätöksentekoa, huolehtii maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta ja myös varmistaa sen, etteivät yleiset tarpeet unohdu.” (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 50.)

Rantarakentamisen uuden rakennuspaikat suunnitellaan lähtökohtaisesti omarantaisina lomarakennuspaikkoina. Rakennusoikeus voidaan siirtää myös takamaastoon, jos siirtäminen on välttämätöntä alueen erityisarvojen turvaamiseksi. Rantarakentamisen uudet rakennuspaikat pyritään keskittämään useamman rakennuspaikan muodostamiin yhtenäisiin ryhmiin huomioiden ranta-alueille jo muodostunut yhdyskuntarakenne riittävien rakentamisesta vapaiden rantojen turvaamiseksi. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 53.)

Rantaosayleiskaavalla voidaan osoittaa uusia ympärivuotisen asumisen rakennuspaikkoja lähinnä tapauskohtaisesti harkiten Oriveden keskustan ja kylien läheisille ranta-alueille sekä alueille, joilla rakennuspaikat voidaan liittää olemassa olevaan tai suunniteltuun vesihuoltoverkostoon. Myös lomarakennuspaikan käyttötarkoituksen muutosta asuinrakennuspaikaksi voidaan ohjata, jos edellä esitetyt uuden ympärivuotisen asumisen edellytykset täyttyvät. Toimivien maatilojen talouskeskusten alueet osoitetaan talouskeskusten alueina ja niiden kehitystarpeet pyritään huomioimaan yleiskaavoituksen keinoin. Sellaiset vanhat maatilojen talouskeskukset, jotka ovat nykyisin vapaa-ajankäytössä, osoitetaan sellaisella kaavamerkinnällään, joka turvaa alueen nykyisen käytetyn rakennusoikeuden. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 53–54.)

Yleiskaavan tavoitteena on tukea suunnittelualueen matkailuelinkeinotoimintaa ja maatilojen sivuelinkeinona harjoitettavaa matkailupalvelujen tarjoamista. Yleiskaavassa voidaan osoittaa tavanomaisesta lomarakentamista poikkeavia alueita matkailupalvelujen alueina. Merkittävästi tavanomaisesta rantarakentamisesta poikkeavien matkailupalveluhankkeiden toteuttamiseen tarvitaan kuitenkin yksityiskohtaisempi ranta-asemakaava. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 54.)

Rantarakennusoikeus siirretään maa- ja metsätalousalueilta maanomistajakohtaisesti kaavassa osoitettaville rakentamisalueille. Tällöin loma- ja asuinrakentaminen kielletään kaavamääräyksellä yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Yhtenäisillä maa- ja metsätaloustaloudessa säilyvillä, rakentamisesta vapailla ranta-alueilla on tärkeä merkitys jokamiehenoikeudella tapahtuvan liikkumisen kannalta. Rakentamisesta vapaat rannat mahdollistavat myös rantautumisen vesillä liikkujille. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 55.)

4.4.4 Maankäytön suunnittelun lähtökohdat Eräjärven kylällä

Eräjärven kyläaluetta koskevia väestöennusteita ei yleiskaavatyössä ole ollut käytettävissä. Eräjärven kyläalueen väkiluku oli 289 henkilöä vuoden 2014 lopussa. Kylän väkiluku on pysynyt viimeiset vuodet lähes ennallaan, ollen noin 300 henkilöä. Viime vuosien väkiluvun kehityksen perusteella on arvioitu, että kyläalueen väestömäärä pysyy ennallaan tai hieman kasvaa kyläosayleiskaavan ohjaustavoitteeksi asetetun kymmenen vuoden aikajänteellä. Kyläosayleiskaavan tavoitteena kuitenkin on mahdollistaa edellytykset nykyistä positiivisemmalle väestökehitykselle, ja samalla edistää Eräjärven kyläalueen väestönkasvua. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 64.)

Eräjärven kylän osayleiskaavan alueella on tällä hetkellä yhteensä 69 vanhaa asuinrakennuspaikkaa ja maatilan talouskeskusta, joista 43 sijaitsee osayleiskaavan yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun alueella. Osayleiskaavan alueelle on rakentunut keskimäärin yksi uusi asuinrakennuspaikka vuodessa viimeisen kymmenen vuoden aikana. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 64.)

Rakennuspaikkojen määrä ja sijainti osoitetaan MRL 44 §:n mukaisesti laadittavan kyläosayleiskaavan alueella kiinteistökohtaisesti, jolloin rakennuspaikkojen määrä sidotaan kaavan laadintahetken kiinteistöjakoon. Eräjärven kyläosayleiskaavoituksen lopputuloksena tavoitellaan toteutuskelpoista ja eheää kylärakennetta, jossa asuinrakennuspaikkojen määrä ja sijainti on ratkaistu eri maanomistajien kannalta tasapuolisella tavalla. Rakennuspaikkojen minimikokoon ja sijoittumisen edullisuuteen vaikuttaa myös Eräjärven kyläalueen toimiva vesihuoltoverkko. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 64.)

Eräjärven kyläalueen asuinrakennuspaikkojen sijoittelussa huomioidaan olemassa oleva vesihuoltoverkosto, kyläraitit ja muut luontevat rakennuspaikat. Rakennuspaikkojen sijoittamisessa pyritään kylärakennetta eheyttävään yhdyskuntarakenteeseen, jossa huomioidaan kulttuuriympäristöltään arvokkaiden peltoalueiden säilyminen rakentamattomana. Tällöin rakentaminen ohjataan peltojen reuna-alueille, metsäsaarekkeisiin, teiden varsille tai jo olemassa olevien talouskeskusten ja asuinrakennuspaikkojen läheisyyteen. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 65.)

Kyläosayleiskaavan uudet rakentamisalueet pyritään osoittamaan siten, että rakennuspaikat tukeutuvat olemassa olevaan tieverkostoon. Kyläosayleiskaavalla ei tutkita eikä osoiteta kiinteistö- tai rakennuspaikkakohtaisia tieyhteyksiä. Kulkuoikeudet rakennuspaikoille ratkaistaan kiinteistönmuodostamislain ja yksityistielain perusteella, mutta kulkyhteyksien yhteystarpeita voidaan kuitenkin tarvittaessa merkitä yleiskaavaan ohjeellisenä linjauksena. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 65.)

4.4.5 Mitoitusperiaatteet kyläalueella

Eräjärven kyläosayleiskaavan alue on kuvattu liitteen 1 kartassa. Kartassa on osoitettu koko Eräjärven kyläsuunnittelun alue sekä yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun alue. Lisäksi karttaan on merkitty rantasuunnittelun alue (MRL 72 §) sekä mitoittamiseen vaikuttava paikallisesti arvokas kulttuuriympäristö. Yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun alueeksi rajatulla Eräjärven ydinkylän alueella rakennuspaikkojen määräytymisen mitoitusperusteena käytetään tilan pinta-alaa Maanmittauslaitoksen vuoden 2012 raja-aineiston mukaisesti. Jos kyseisellä tilalla on ennestään rakentamisaluetta, ei kyseisen rakentamisalueen pinta-alaa lasketa mukaan uutta rakentamista mitoittavaan pinta-alaan. Muut alueet kerryttävät mitoittavaa pinta-alaa. Tavanomaisilla maa- ja metsätalousalueilla alueilla koko alueen pinta-ala lasketaan kokonaan rakennusoikeutta mitoittavaksi alaksi (mitoitettava alue 1). Kaavan rakennetun kulttuuriympäristöselvityksen mukaisilla paikallisesti arvokkailla kulttuuriympäristön alueilla puolet alueen pinta-alasta lasketaan rakennusoikeutta mitoittavaksi pinta-alaksi (mitoitettava alue 2). Mitoituskartta on esitetty liitteessä 2, jossa kirkkaan vihreä alue mitoittavaa aluetta 1 ja vaaleampi, keltaviivoitettu alue mitoittavaa aluetta 2. Koko tilan yhteenlasketun mitoittavan pinta-alan perusteella määräytyy uusien rakennuspaikkojen tilakohtainen lukumäärä taulukon 1 osoittamalla tavalla. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 65.)

Taulukko 1. Mitoittavan pinta-alan perusteella määräytyvä uusien rakennuspaikkojen tilakoh-
tainen lukumäärä Eräjärven ydinkylän alueella (Oriveden kaupungin rantaosayleis-
kaavaselostus 2016: 65).

Tilan mitoittava pinta-ala yhteensä	Uusien rakennuspaikkojen enimmäislukumäärä
0,15 – 1,0 ha	1
1,0 – 2,0 ha	2
2,0 – 3,0 ha	3
3,0 – 4,0 ha	4
4,0 – 5,0 ha	5
5,0 – 7,0 ha	6

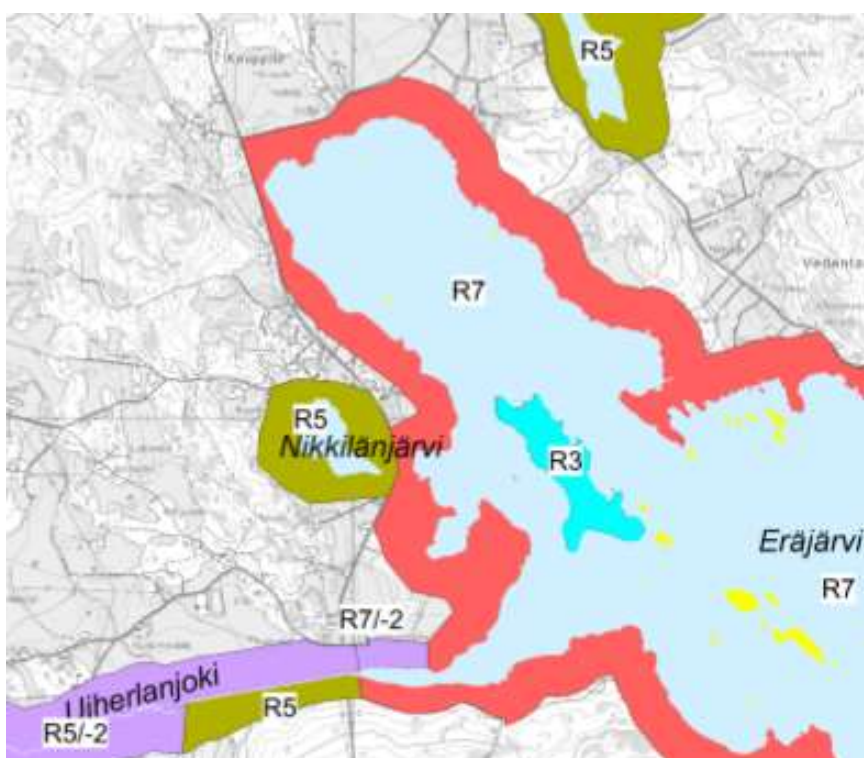
Muulla Eräjärven kyläosayleiskaavan alueella kuin ydinkylällä osayleiskaava ohjaa suunnittelutarvelupaharkintaa. Tällöin kylän reuna-alueilla kyläosayleiskaavalla ohjataan sekä rakentamisen että alueidenkäytön osalta maankäyttöä vain yleispiirteisesti. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 66.)

4.4.6 Mitoitusperiaatteet ranta-alueella

Maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi tilojen rakennusoikeus määritetään noudattaen emätilaperiaatetta, jolloin emätilana käytetään 1.7.1959 mukaista tilaa. Rantasuunnittelun emätila voi siten olla yksi ennen ajankohtaa 1.7.1959 rekisteröity ja edelleen voimassa oleva kiinteistö tai rantasuunnittelun emätila voi muodostua useista nykyisin voimassa olevista 1.7.1959 jälkeen emätilasta erotetuista kiinteistöistä. Jokaisen kiinteistön rakennusoikeus määräytyy emätilaperiaatteen mukaisesti. Samalle maanomistajalle kuuluvia eri kiinteistöjä käsitellään mitoituksellisesti emätilaperiaatteen määräämällä tavalla, mutta rakennuspaikkoja sijoitettaessa samalle maanomistajalle kuuluvia kiinteistöjä voidaan tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Rakennusoikeutta voidaan tarpeen mukaan siirtää tilalta toiselle, mikäli esimerkiksi luonto- ja maisema-arvojen huomioiminen tai muu tavoitteiden mukainen maankäyttöratkaisu sitä edellyttää. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 56.)

Rakennusoikeuden määrittämisen lähtökohtana on tilan rantaviivan pituus, joka mitataan maanmittauslaitoksen kiinteistörekisterikartasta. Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan ranta-alueilla on käytetty Etelä-Savon mallin mukaista muuntomenetelmää, joka on esitelty tämän opinnäytetyön luvussa 3.2.7. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaava-selostus 2016: 57.)

Mitoitusryhmäkartta Eräjärven kylän lähiympäristöstä on esitetty kuvassa 36. Eräjärven alueella mitoitusryhmät ovat R7 (punainen), R5 (vihreä), R3 (turkoosi) sekä R5/-2 (violetti) ja R7/-2 (violetti). Pienet, alle kahden hehtaarin suuruiset saaret eivät mitoiteta rakennusoikeutta (keltainen).



Kuva 36. Ote Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan mitoitusryhmäkartasta (Oriveden rantaosayleiskaavaselostuksen liite 7.4 2016).

Eräjärven kuuluu mitoitusryhmään R7, joka tarkoittaa 7 rakennusyksikköä muunnettua rantaviivakilometriä kohden. Ryhmään R7 kuuluvat suunnittelualueen suurimpien vesistöjen ranta-alueet, joiden rannat soveltuvat ominaisuuksiltaan pääosin hyvin rakentamiseen. Tällöin vesistön ominaisuudet soveltuvat erinomaisesti paikalliseen ja yleiseen virkistyskäyttöön eikä rannoilla ole merkittäviä laaja-alaisia luonnonympäristön erityisarvoja tai erityisarvot ovat sellaisia, että rakentaminen voidaan sijoittaa ja toteuttaa arvoja merkittävästi vaarantamatta. Nikkilänjärvi kuuluu mitoitusryhmään R5, johon on sijoitettu

50–200 hehtaarin suuruisten vesistöjen ranta-alueet sekä jokirannat. Vesistön ominaisuudet soveltuvat hyvin paikalliseen ja yleiseen virkistyskäyttöön ja rannat soveltuvat ominaisuuksiltaan pääosin hyvin rakentamiseen. Järvien rannoilla ei ole merkittäviä laaja-alaisia luonnonympäristön erityisarvoja tai erityisarvot ovat sellaisia, että rakentaminen voidaan sijoittaa ja toteuttaa arvoja merkittävästi vaarantamatta. Uihelanjoen ranta-alue kuuluu myös mitoitusryhmään R5, mutta valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaisiin kulttuuriympäristöihin sekä valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin kuuluvilla ja rakennetun ympäristön selvityksessä paikallisiksi kulttuuriympäristöiksi rajatuilla ranta-alueilla vesistön perusmitoitusarvoa on laskettu 2 rakennusyksiköllä muunnettu rantaviivakilometriä kohden. Tällöin Uihelanjoen todellinen mitoitus on 3 rakennusyksikköä muunnettua rantaviivakilometriä kohden. Samoin periaattein Eräjärven lahden mitoitus Uihelanjoen suulla on R7/-2, jolloin alueen mitoitusta on laskettu kahdella yksiköllä todellisen mitoituksen ollessa 5. Luonnonympäristöltään valtakunnallisesti arvokkaat ranta-alueet, kuten Natura 2000 -ohjelman mukaiset kohteet sekä luonnonsuojelualueet kuuluvat mitoitusryhmään R3. Tällöin esimerkiksi Eräjärvellä kylän lähellä sijaitsevan Kaupinsaaren luonnonsuojelualueen mitoitus on 3 rakennusyksikköä muunnettua rantaviivakilometriä kohden. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 60–62.)

4.5 Kaavoituksen eteneminen Eräjärvellä

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä olemassa olevaa rakentamistilannetta kuvaava 0-kaava oli nähtävillä 21.10.–19.11.2009. Tällöin maanomistajille suunnattuun kyselyyn vastasi noin 800 maanomistajaa. Oriveden kaupungin rantaosayleiskaava, mukaan lukien Eräjärven kyläosayleiskaava saatiin luonnoksena nähtäville 13.11.–12.12.2013. Luonnosvaiheessa koko kaava-aluetta koskevia mielipiteitä tuli yhteensä noin 400, joista kyläyleiskaavan aluetta koskevia oli yhdeksän. Lisäksi kylän ranta-alueita koskevia mielipiteitä oli lisäksi kaksi. Ehdotuksena kaava oli nähtävillä 4.4.–3.5.2016. Tällöin muistutuksia tuli yhteensä noin 200, joista Eräjärven kyläosayleiskaavaa koskevia muistutuksia oli kaksi ja Eräjärven kylän ranta-aluetta koskevia yksi.

4.5.1 Luonnosvaiheen valmistelu

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan ja samalla Eräjärven kyläosayleiskaavan kaavaprosessi on tähän mennessä kestänyt noin kymmenen vuotta, sillä vuoden 2007 lokakuussa Oriveden kaupunginhallitus päätti kaupungin ranta-alueita koskevan oikeusvaihteisen osayleiskaavan laadinnasta. Olemassa olevaa maankäyttöä kuvaava 0-kaava oli nähtävillä Vuoden 2009 syksyllä, jolloin maanomistajilta saadun palautteen perusteella 0-kaavaa korjattiin ja täsmennettiin olemassa olevan rakennuskannan osalta. Kaupunginvaltuusto hyväksyi kaavan tavoitteet sekä suunnittelu- ja mitoitusperusteet keväällä 2012. Tämän jälkeen on laadittu emätilaselvityksen pohjalta emätilakohtaiset mitoituslaskelmat ranta-alueille käyttäen rantaviivan pituutena Maanmittauslaitoksen vuoden 2012 kiinteistörekisteriaineistoa. Tähän kiinteistörekisteriaineiston mukaiseen tilan rantaviivan pituuteen perustuen on tehty rantaviivan muunto käyttäen Etelä-Savon liiton mukaista rantaviivan muuntomallia. Emätilakohtainen rakennusoikeus on jaettu kullekin tilalle pääsääntöisesti muunnetun rantaviivan suhteessa. Rakennuspaikat on osoitettu sille järvelle tai vesistölle, miltä kyseisen rakennuspaikan rakennusoikeus on pääsääntöisesti muodostunut. Luonto- ja ympäristöarvot on pyritty turvaamaan rakennuspaikkojen sijoittamisella rakentamiseen hyvin soveltuville rannanosille, eikä rakennuspaikan siirtoja eri vesistöille ole ei juurikaan tehty luonnosvaiheessa.

Eräjärven kyläosayleiskaavan perusajatuksena on kaavoittaa asuinrakennuspaikkoja siten, että rakennusluvut voidaan myöntää suoraan kaavan perusteella MRL 44 §:n mukaisesti. Kyläosayleiskaavalla tavoitellaan toteutuskelpoista ja eheää kylärakennetta. Kaavalla pyritään lisäksi luomaan edellytyksiä nykyistä positiivisemmalle väestönkehitykselle, jolloin kylälle tulisi enemmän kuin yksi uusi asuinrakennus vuodessa. Kaavoituksen alkaessa kylällä oli 69 asuinrakennuspaikka mukaan lukien maatilan talouskeskukset. Asuinrakennuspaikoista 43 sijaitsee kyläosayleiskaavan yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun alueella.

Eräjärven ydinkylän osalta tilakohtaisen rakennusoikeuden määrittämisessä on käytetty apuna tilojen kiinteistöraja-aineistoa. Pinta-alaperusteiset mitoituslaskelmat on sidottu vuoden 2012 kiinteistöraja-aineistoon, jotta rakennuspaikat voidaan osoittaa tasapuolisesti ja kiinteistökohtaisesti. Tällöin vuosi 2012 on katsottu ikään kuin emätilan määrätymisvuodeksi suunnittelu- ja mitoitusperusteiden laadintahetken mukaisesti. Mitoituslaskelmien perusteella saatujen rakennuspaikkojen lukumäärä on kerrottu mitoituslaudassa ja osoitettu kullekin tilalle käyttäen tukena kaavan suunnitteluperusteita sekä

yleistä suunnittelun päätösharkintaa. Lisäksi on otettu huomioon 0-kaavavaiheessa saadut maanomistajapalautteet ja mahdolliset toiveet rakennuspaikkojen sijoittamisen suhteen.

Eräjärven suunnittelutarveharkintaa ohjaavan yleiskaava-alueen kaavaratkaisu on perustunut luonnosvaiheessa ainoastaan kaavalliseen suunnittelun päätösharkintaan ja yleisiin kaavoituksellisiin periaatteisiin. Mahdollisuuksien mukaan on otettu huomioon maanomistajien 0-kaavavaiheessa esittämät toiveet.

Rantaosayleiskaavatyön yhteydessä on koko suunnittelualueelta laadittu vakituisen asumisen edullisuusvyöhyketarkastelu, jossa on huomioitu palveluiden sijainti, yleiset tiet, pysyvä asuminen ja vesihuollon sijoittuminen sekä joukkoliikenteen reitit. Eräjärven kyläosayleiskaavan alue kuuluu kokonaisuudessaan vakituisen asumisen edullisuusvyöhykkeeseen. Tällöin peruslähtökohdaksi kyläosayleiskaavoituksessa on otettu vanhojen asuinrakennuspaikkojen osoittaminen asuinpientaloalueita (AT, AP) riippumatta niiden nykyisestä käyttötarkoituksesta. Toimivien maatilojen talouskeskusten alueet on osoitettu maatilatalouskeskusten alueina ja maatilojen kehitystarpeet on huomioitu aluevarausten ulottuvuudessa ja kaavamääräyksissä. Myös kyläalueiden uusi rakentaminen on osoitettu lähtökohtaisesti vakituisen asumiseen, ja uusien rakentamisalueiden sijoittelussa on huomioitu nykyiset vesihuoltoverkostot, kylänraitit ja kyläkeskusta-alueet. Rakentaminen on pyritty sijoittamaan laajojen peltoalueiden reunoille, metsikköihin, teiden varsille tai olemassa olevien rakentamisalueiden läheisyyteen sekä muihin yhdyskuntarakenteen kannalta luonteviin rakentamisalueisiin.

Luonnosvaiheen kaavaratkaisu Eräjärven kylän ydinalueen osalta on laadittu oikeusvaikutteisena siten, että kaavan perusteella voidaan rakennusluvut myöntää enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen yleiskaavan mukaisesti kaavan kyläalue-aluevarauksen (AT) alueella (MRL 44 §). Lisäksi on määrätty, että yleiskaavan määräyksen käyttämisestä rakennusluvun myöntämisen perusteena on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Kaavaluonnoksessa on osoitettu tälle osayleiskaavan at-rajauksen alueelle 43 olemassa olevaa asuinrakennuspaikkaa tai maatilatalouskeskuksen yksikköä sekä 38 uutta asuinrakennuspaikkaa. Maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden (M) sekä arvokkaiden peltoalueiden (MA-1) rakennusoikeus on siirretty osayleiskaavalla kaavan uusille rakentamisalueille (AT) kyläalueen (at) osalta, jolloin sekä M- että MA-1-alueet jäivät rakentamisesta vapaaksi. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2013: 67.)

Muulla kuin yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun (ydinkylän) alueella ohjataan rakentamisen suunnittelutarvelupaharkintaa. Näitä Eräjärven kyläosayleiskaavalla osoitettuja yleispiirteisiä pientalovaltaisia asuntoalueita ovat kaavaluonnoksen mukaiset AP-alueet. MRL 44 §:n mukaisen kyläsuunnittelualueen ulkopuoliset kaavan maa- ja metsätalousvaltaiset alueet (M) on tarkoitettu maa- ja metsätalouden harjoittamiseen sekä haja-asutusluonteiseen rakentamiseen. Muun Eräjärven kyläalueen osalta kaava edistää maisemallisesti arvokkaiden peltoalueiden (MA, MA-1) säilymistä pääkäyttötarkoituksen mukaisesti pääasiassa rakentamisesta vapaina alueina. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2013: 67–68.)

Eräjärven kylän kauppa- ja liikerakentamisalueet on osoitettu kaavaluonnoksessa lähi-palvelujen alueiksi (PL). Eräjärven koulun ja Erälinnan kylätalon alue on osoitettu julkisten palvelujen alueeksi (PY) ja jätevedenpuhdistamon alue sekä kirkon läheisyydessä oleva mastoalue yhdyskuntateknisen huollon alueeksi (ET). Eräjärven kirkko ja seurakuntatalo on osoitettu YK-aluevarauksella. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2013: 67.)

Kyläosayleiskaavaan kuuluvien Nikkilänjärven ja Eräjärven vesistöjen mitoitusperusteen mukainen rantarakennusoikeus on joko käytetty samaan emätilaan kuuluvien muiden vesistöjen ranta-alueilla tai rakennusoikeus on kyläosayleiskaavalla siirretty ranta-alueilta kaavan rakentamisalueille (AM, AT). Kaavalla määrätään MRL 43.2. §:n perusteella, että MA-1-alueen ranta-alueella on asuin- ja lomarakentaminen kielletty. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2013: 68.)

4.5.2 Kaavaluonnoksesta saadut lausunnot ja mielipiteet

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaava, mukaan lukien Eräjärven kyläosayleiskaava osana Eräjärven osa-alueetta oli luonnoksena nähtävillä 13.11.–12.12.2013. Koko Oriveden kaupungin ranta-osayleiskaavan kaava-alueetta koskevia mielipiteitä tuli yhteensä noin 400, joista Eräjärven kyläosayleiskaavan aluetta koskevia oli yhdeksän. Lausuntoja tuli yhteensä 23, joista erityisesti Eräjärven kyläosayleiskaavaa käsitteleviä osioita oli neljässä lausunnossa.

Oriveden rantaosayleiskaavan ranta-alueen laajuudesta johtuen pääosa luonnosvaiheen lausunnoista käsitteli ranta-alueiden ongelmatiikkaa sekä muita alueita kuin Eräjärven kyläaluetta. Kyläalueiden osalta Oriveden kaupungin ympäristölautakunta esitti,

että kaavamerkintöjä tulisi selventää esimerkiksi eri maisema-aluemerkintöjä yhdistämällä ja oikeusvaikutteisuuden rajoja kyläalueilla tarkentamalla. Elämänlaatulautakunnan mielestä Eräjärven valaistulta reitiltä tulisi tehdä valaistu yhdysreitti käyttäen talvisin käytettävissä olevaa reittiä. (Oriveden kaupungin ympäristölautakunnan lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaluonnoksesta 2014; Oriveden kaupungin elämänlaatulautakunnan lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaluonnoksesta 2014.)

Pirkanmaan maakuntamuseo kiinnitti lausunnossaan huomiota kyläosayleiskaavan maisemallisesti arvokkaan peltoalueen merkintään kahdella eri merkinnällä eli MA ja MA-1. Lisäksi Eräjärven kirkko tulee merkitä kirkkolain nojalla suojelluksi kohteeksi. Myös uudet rakennuspaikat kirkonmaisemassa ovat arveluttavia kulttuuriympäristön arvojen kannalta. Erityisen haavoittuvia ovat myös muut Kauppilanselän suuntaan aukeavat pelto- maisemat. Pirkanmaan maakuntamuseon mukaan rakentamisen tulee lähtökohtaisesti sijoittua rakennetun ympäristön läheisyyteen kuitenkin siten, ettei kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennettujen ympäristöjen arvoja ja maisemallista asemaa vaaranneta. (Pirkanmaan maakuntamuseon lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaluonnoksesta 2014: 4.)

Pirkanmaan maakuntamuseo täsmensi lausunnossaan myös muinaisjäännöksiä koskevaa merkintätekniikkaa. Kaava-alueella sijaitsee useita keskiaikaan palautuvia kylänpaikkoja, joista valtaosa on edelleen rakentuneita, mutta joukossa on myös useita sellaisia kylätontteja, joissa on autioituneita, rakentamattomia osia. Maakuntamuseo suositti, että keskiaikaan palautuvat, kokonaan tai merkittävässä määrin autioituneet kylänpaikat merkitään kaavaan kiinteinä muinaisjäännöksinä (SM). Edelleen rakennetut kylänpaikat merkitään kaavaan esimerkiksi pistekatkoviivalla, kuten kaavaluonnoksessa on tehty. Samasta kylänpaikasta voidaan perustellusti käyttää myös kahta eri merkintää. (Pirkanmaan maakuntamuseon lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaluonnoksesta 2014: 4.)

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) antoi lausunnossaan palautetta liian korkeasta mitoituksesta sekä ranta- että kyläalueella. Ranta-alueilla ELY-keskus kyseenalaisti eri arvojen vaikutuksen tai paremminkin vaikuttamattomuuden mitoitukseen. Eräjärven kyläalueella yksi rakennuspaikka hehtaaria kohden on liian korkea ottaen huomioon, että tilojen jo käyttämää rakennusoikeutta ei lasketa pinta-alamitoituksen mukaan. Mitoituksen tulee ELY-keskuksen mielestä perustua kiinteistökohtaiseen

tarkasteluun siitä, milloin alueelle on alkanut merkittävässä määrin muodostua rakennuspaikkoja ja mistä tiloista uudet rakennuspaikat ovat muodostuneet. Lisäksi ELY-keskus kiinnitti huomiota kaavamääräysten rakentamisrajoituksen puuttumiseen kyläyleiskaavan MA-, MA-1- ja M-alueilla. ELY-keskus myös katsoi, että kylän läpi vievän tien ja Eräjärven rannan välisen alueen jakaminen kahteen eri mitoitusalueeseen tuottaa alueen maisemallisiin seikkoihin nähden ylimitoitettua rakennusoikeuden. Tämä rakennusoikeus muodostuu Eräjärven järven korkeimman mahdollisen mitoituksen (R7) käyttämisestä sekä kyläyleiskaavoituksen hehtaariohittaisesta mitoituksesta. Kyläalueen rajausta tulee siten tarkistaa niin, että koko ranta-alueeksi katsottava alue ratkaistaan maankäyttö- ja rakennuslain rantasuunnittelulle asetettujen vaatimusten mukaisesti. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ranta-alueen suunnittelutarve koskee myös aluetta, jota muutoin joiltain osin voitaisiin pitää kyläalueeseen kuuluvana. Esimerkiksi Nikkilänjärven ympärille merkitty, noin sadan metrin etäisyydelle rannasta piirretty ranta-alueen raja on liian suppea. Lisäksi Eräjärven kirkon rantaan viettävälle peltoalueelle on piirretty kolme uutta asuinrakennuspaikkaa alle 200 metrin etäisyydelle rannasta, jonka lisäksi rantaan on merkitty viisi uutta lomarakennuspaikkaa. Tällä alueella ELY-keskus katsoo ranta-alueen ulottuvan aina kirkon ja hautausmaan rajaan asti. Tällöin koko tämän alueen maakäytön tulee perustua MRL 72 §:n mukaisiin säädöksiin. (Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaava-alueen osasta 2014: 4–5.)

Eräjärven kylän ranta-alueiden osalta ELY-keskus katsoi, että Eräjärven Kaupinsaari on kokonaisuudessaan perustettu yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi ja rauhoituksesta maksetun korvauksen yhteydessä saaren rakennusoikeuden menetys on ainakin osittain otettu huomioon. Lisäksi Kaupinsaareen ei tule osoittaa rakennuspaikkoja lainkaan. Lisäksi ELY-keskus katsoi, että kokonaisuus huomioon ottaen tulee mannerrantojen mitoitusarvon olla esitettyä alhaisempi, sillä mannerrannalla on Uiherranjoen ja Jylhänlähden luonto- ja maisema-arvoja sekä Eräjärven kirkon kulttuuriympäristön arvoja. Kirkon ja hautausmaan sekä rantapeltojen muodostama kulttuurimaisema tulee säilyttää avoimena ja pääosin rakentamiselta vapaana. Jatkosuunnittelussa on historiallisesti ja maisemallisesti merkittävän kokonaisuuden säilyttäminen turvattava Eräjärven kyläalueen osalta. (Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaava-alueen osasta 2014: 2–3.)

Sekä Pirkanmaan maakuntamuseon että ELY-keskuksen lausuntojen kohteena on erityisesti Eräjärven kirkon ympäristö ja sitä ympäröivät avoimet peltomaisemat. Kirkon eteläpuolen avointa peltomaisemaa on kuvattu kuvassa 37. Kuva on otettu Eräjärventieltä kohti Eräjärveä. Kyläosayleiskaavaluonnoksessa on kuvan keskellä näkyvien latojen alueelle suunniteltu kolmen vakituisen asumisen rakennuspaikkaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus katsoi lausunnossaan, että ranta-alue ulottuu kuvassa vasemmalla näkyvään kuusiaitaan eli hautausmaan rajaan asti. Tästä hautausmaan kulmasta on matkaa Eräjärvelle noin 210–280 metriä, joka on suurin piirtein sama matka, joka on matkaa myös kuusiaidan kulmasta Nikkilänjärvelle tien toiselle puolelle



Kuva 37. Eräjärven kirkon ympäristön avointa peltomaisemaa kuvattuna Eräjärventieltä kohti itää kirkon eteläpuolella. Hautausmaata reunustavan kuusiaidan kulma näkyy aivan kuvan vasemmassa laidassa maston edessä. (Valokuva: Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa 2012.)

Kuvassa 38 on kuvattu arvokasta peltomaisemaa kirkon pohjoispuolelta. Luonnosvaiheen suunnitellut kolme uutta asuinrakennuspaikkaa sijoittuvat tässä kuvassa oikealle sijoittuvan tien molemmiin puolin. Kuvassa peltomaiseman takana sijaitseva puustoinen rinne kuuluu rantaosayleiskaavan alueeseen ja pelto kyläosayleiskaavan alueeseen.



Kuva 38. Eräjärven kirkon ympäristön avointa peltomaisemaa kuvattuna kirkon pohjoispuolella Tuulantieltä kohti itää. Masto jää kuvan vasempaan laitaan. (Valokuva: Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa 2012.)

Pirkanmaan liiton lausunnossa keskityttiin kaavaratkaisun pohjana olevien mitoitusvyöhykkeiden muodostumiseen. Pirkanmaan liiton mielestä mitoitusvyöhykkeitä olisi tarkasteltavan vielä maisema-arvojen turvaamisen näkökulmasta sekä mitoituksen että rakentamisen sijoittumisen suhteen. Tällaisia alueita ovat muun muassa maakuntakaavan arvokkaiden geologisten muodostumien alueet sekä maakunnallisesta arvokkaat maisema-alueet. Lisäksi Pirkanmaan liitto kehotti lausunnossaan ottamaan huomioon Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n aineiston kaavaa laadittaessa.

Yksittäisten maanomistajien mielipiteet Eräjärven kylä- ja ranta-alueilla koskivat pääsääntöisesti rakentamisalueiden laajennuksia, siirtoja ja poistoja tai käyttötarkoituksen muutosta.

4.5.3 Lausuntojen vaikutus Eräjärven kylän yleiskaavoitukseen

ELY-keskuksen lausunto on kyläosayleiskaavan kannalta kaikkein kriittisin, sillä ELY-keskus kyseenalaisti kyläosayleiskaavan alueella käytetyn mitoituksen, emätilan mää-

räytymisajankohdan sekä kyläosayleiskaavan ja rantaosayleiskaavan rajauksen. Kaavanluonnoksen nähtävillä olon jälkeen pidetyissä työneuvottelussa keskusteltiin pääsääntöisesti koko Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan liian korkeasta mitoituksista, jossa ELY-keskus kyseenalaisti luontoarvojen huomioimattomuuden mitoitusalaentavana tekijänä, ja sen perusteella myös yleiskaavan sisältövaatimusten täyttymisen. Eli riittääkö sisältövaatimusten täyttymiseen se, että luontoarvot huomioidaan pelkästään uuden rakentamisen sijoittelussa, vai pitääkö arvot huomioida jo mitoitusvaiheessa. Viranomaisten työneuvottelussa kävi myös ilmi, että kaavan mitoitusperusteen mukaista mitoituslukujen esitystapaa ei voi ELY-keskuksen mukaan pitää toimivana viranomaisten eikä myöskään maanomistajien näkökulmasta. Maanomistajien pitäisi pystyä näkemään tasapuolisesti kunkin alueen mitoitusluku suoraan mitoitusvyöhykekartasta. Merkintänä R5/-2 tai R7/-2 ei ole riittävä. Arvokkaiden kulttuuriympäristöjen huomioon ottaminen mitoituksessa on myös jäänyt ELY-keskukselle epäselväksi. Esimerkki tällaisesta rantaosayleiskaavan alueella olevasta arvoalueen mitoituksista on kuvassa 36, jossa Uihelanjoen alueella on käytetty mitoitusala R5/-2 sekä R7/-2. Tällä alueella esimerkiksi kulttuuriympäristön arvot alentavat lähtömitoitustasoa kahdella rakennuspaikalla muunnettua rantaviivakilometriä kohden.

Oriveden kaupungin ja maanomistajien näkökulmasta katsottuna kaavaa varten hyväksytyyn rantaosayleiskaavan mitoituksen laskeminen ELY-keskuksen lausunnon vaatimusten mukaiselle tasolle vaatisi konkreettisia perusteita siitä, ettei käytetty mitoitusala ole toimiva. Kaavan mitoituksen toimivuudesta tehtiinkin kohdekohtaisia vaikutusten arviointoja, jossa huomioitiin kaavan mitoituksen tuottaman uuden rakentamisen välittömät ja välilliset vaikutukset kaikkiin alueeseen kohdistuviin arvoihin nähden. Näiden yksityiskohtaisempien vaikutusten arviointien kautta saatiin vastauksia mitoituksen toimivuuteen ja todettiin että mitoitus on toimiva. Myöskään luontoarvojen ei katsottu olevan järvikohdaisia mitoitusarvoja alentava tekijä, vaan katsottiin, että rakennuspaikat voidaan sijoittaa siten, että luontoarvot kaava-alueella säilyvät. Tämän perusteella mitoitusvyöhykekarttaan ei luonnosvaiheen jälkeen tehty muutoksia

Viranomaisten työneuvottelussa keskusteltiin myös Eräjärven kylän osayleiskaavoituksesta ja sen mitoituksista. Tällöin Oriveden kaupunki katsoi, että Eräjärven kylä on poikkeuksellinen Orivedellä, sillä kylällä on oma koulu, palvelut sekä kunnallistekniikka. Tällöin kylän kehittämisen pitäisi olla mahdollista myös MRL 44 §:n mukaisesti. ELY-keskuksen ehdottama emätilaperiaatteeseen perustuva rakennuspaikkojen lukumäärän määrittäminen on yleisesti käytössä olevan rantasuunnittelun käytäntö, jossa käytössä

olevat rakennuspaikat vähentävät olemassa olevaa rakennusoikeutta. Kylyleiskaavoi-
tuksen osalta emätilaperiaatteen noudattamisessa ei liene vakiintuneita käytäntöjä. Erä-
järvellä ei ole käytetty emätilaperiaatetta, sillä rakennuslupia ei juuri viime vuosina ole
myönnetty. Emätilaperiaatteen mukainen rakennuspaikkojen määrittäminen ei myös-
kään toimi Eräjärven kylän suunnittelussa, sillä rantasuunnittelun mukainen emätilaperi-
aate hajauttaa kylärakenteen eikä uusi rakentaminen ohjaudu tällöin kylärakenteen kan-
nalta edullisille paikoille. Eräjärven kylällä suunnittelun lähtökohtana tulee olla maan-
omistajien tasapuolinen kohtelu, kunnallistekniikka ja olemassa oleva kylärakenne. Ra-
kentaminen tulee voida sijoittaa kylällä sinne, missä on edellytykset rakentaa.

Oriveden kaupungin näkökannan mukaan kyläalueen olemassa oleva rakentaminen vä-
hentää rakennusoikeutta tehokkaasti, sillä kaavaluonnoksessa jo rakentuneet alueet on
poistettu mitoittavasta pinta-alasta. Tällöin olemassa oleva rakentaminen myös käytän-
nössä vaikuttaa uusien rakennuspaikkojen määrään, sillä jo rakentamiseen käytetty
pinta-ala on pois mitoittavasta pinta-alasta. Tällöin tämä pinta-alan vähennys vaikuttaa
voimakkaasti rakentamisoikeutta vähentävästi muun muassa sellaisilla tiloilla, joilla ra-
kennuskanta on laajalle alueelle levinnyt. Mitoitustapa on määritelty siten, että se tuottaa
rakennuspaikkoja kaupungin tavoitteeksi asetetun määrän. Mitoitus on 1 rakennus-
paikka alkavaa hehtaaria kohden M-alueilla ja 0,5 rakennuspaikkaa alkavaa hehtaaria
kohden MA-alueilla. Tällöin laajat maisemallisesti arvokkaat alueet tuottavat rakennus-
oikeutta vain puolet normaalista maa- ja metsätalousalueesta.

ELY-keskuksen kanta maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n sekä 72 §:n soveltamisessa
oli selkeä. ELY-keskuksen mukaan MRL 44 §:n mukaista yleiskaavaa ei voi laatia ranta-
alueille ja toisaalta taas yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella
säädetään MRL 72 §:ssä. Lisäksi ELY-keskus katsoi, että ranta-alueen mitoituksen mu-
kainen rakennusoikeus osoitetaan rannalle ja kyläalueen mitoituksen mukainen raken-
nusoikeus kyläalueelle. Vaikka viranomaiset lausunnossaan ovat ottaneet esille kyläalu-
een liian suuren mitoituksen, on mitoitus käytännössä tuottanut liikaa rakennuspaikkoja
ELY-keskuksen ja maakuntamuseon mielestä ainoastaan kirkon ympäristön avoimille
peltoalueille. Peltoalueet ovat mitoituksellisesti kuitenkin kyläalueen mitoitusluokassa 2,
eli alueella, jossa kaavan kulttuuriympäristöselvityksen mukaisilla alueilla rakennusoi-
keutta mitoittavaan pinta-alaan lasketaan puolet alueen pinta-alasta. Tällöin voidaan kat-
soa, että näiden arvokkaiden peltoalueiden rakennuspaikkojen määrä on kuitenkin mal-
tillinen, eikä rakentamista voida tiloilla kokonaan kieltää. Nämä tilat, joiden rakennuspai-
kat ovat lausunnoissa todettu ongelmallisiksi, ovat kuitenkin Eräjärven kylän keskeisiä

tiloja, joiden alueelle Eräjärvi on muodostunut ja tilojen kaikki alueet ovat kirkon ympäristössä.

Esimerkki kyläalueen keskeisimpien emätilojen ja samalla osin myös tilojen ulottuvuudesta on esitetty sekä kuvassa 39 että 40. Kuvan 39 emätilaa on sekä Nikkilänjärven ranta-alueella että kyläalueella sekä Eräjärvellä. Lisäksi emätilan alue ulottuu lisäksi Längelmäveden rantaan, jolta osin emätilan alue on tosin ranta-asemakaavoitettu, jolloin se on rantayleiskaavan mitoitukselaskemien ulkopuolella. Nikkilänjärven rannassa olevalle tilalle on kyläosayleiskaavan kaavaluonnoksessa osoitettu kaksi uutta rakennuspaikkaa. Näistä eteläisemmän rakennuspaikan osalta kunta myönsi suunnittelutarveratkaisun perusteella rakennusluvan vuonna 2015, joten kaavaehdotukseen rakennuspaikka on osoitettu rakentuneena rakennuspaikkana (kuva 42). Toinen rakennuspaikka on kaavaehdotuksessa osoitettu edelleen arvokkaan peltoalueen alueelle. Ranta-alueen osalta rakennuspaikat on osoitettu mitoituksen mukaisesti kapealle tilalle Eräjärven rannassa.



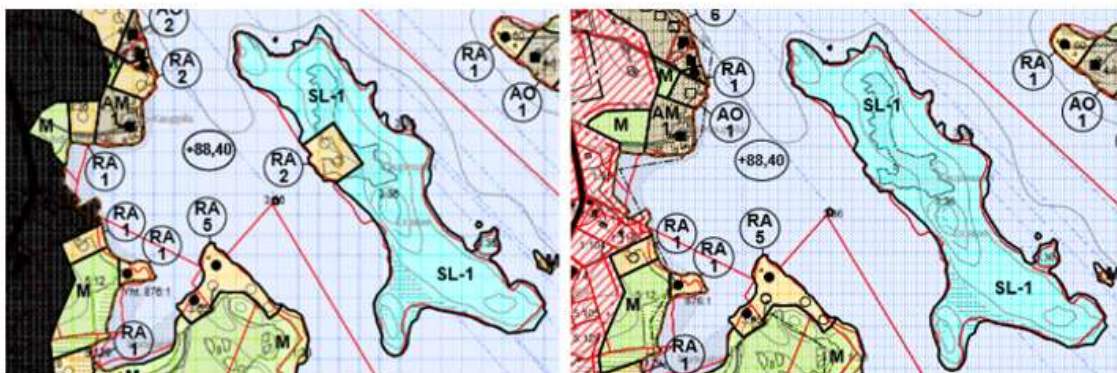
Kuva 39. Esimerkki Eräjärven emätilan ulottuvuudesta ranta-alueilla. Emätilan alue on osoitettu kuvaan keltaisella värillä. (Emätilakartta Eräjärven osa-alue 2016.)

Kuvassa 40 on kaksi samalle maanomistajalle kuuluvaa tilaa ja samalla emätilaa. Maanomistajan tilojen manneralue on käytännössä kokonaan Eräjärven kirkon arvokasta kulttuurimaisemaa, osa toisen tilan alueesta on jopa nykyistä hautausmaata. Kaupinsaaren suojelusaari Eräjärvellä kuuluu lisäksi saman maanomistajan toiseen emätilaan ja tilaan. Maanomistajan tiloja on käsitelty rakennuspaikkoja osoittaessa yhtenä kokonaisuutena, mutta siltikään rakennuspaikkoja ei voi käytännössä osoittaa muualle kuin arvokkaan kulttuurimaiseman läheisyyteen, sillä suojeltuun saareen rakennuspaikkoja ei kaavaehdotuksessa ole enää voitu osoittaa. Saaren mitoitusarvona on käytetty 3 rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden johtuen saaren suojeluarvoja sisältävistä luontoarvoista.



Kuva 40. Esimerkki saman maanomistajan omistamien tilojen ja samalla emätilojen ulottuvuudesta arvokkaan kulttuuriympäristön alueella. Emätilojen alueet on osoitettu kuvaan keltaisella värillä. (Emätilakartta Eräjärven osa-alue. 2016.)

Kaavaluonnoksessa Kaupinsaaren suojelualueelle oli osoitettu rakennuspaikkoja, koska kaavaluonnosta valmisteltaessa ei suojelusopimuksen korvattavien rakennuspaikkojen määrästä saatu tietoa. Viranomaisneuvotteluissa selvisi, että Kaupinsaaren suojelun yhteydessä on maanomistajalle korvattu kolmen rakennuspaikan rakennusoikeus rahallisesti. Myös maanomistaja esitti mielipiteessään toivomuksen Kaupinsaaren rakennuspaikkojen siirrosta sekä ehdotuksen uusien rakennuspaikkojen sijoittamisesta kyläalueen rannalle samalle tilalle. Kuvassa 41 on esitetty Kaupinsaaren kaavaratkaisun muutos luonnosvaiheesta ehdotusvaiheeseen. Suojelusopimuksen perusteella Kaupinsaaresta poistettiin kaksi rakennuspaikkaa sekä yksi Kaupinsaaresta kaavaluonnosvaiheessa mantereelle siirretty rakennuspaikka.

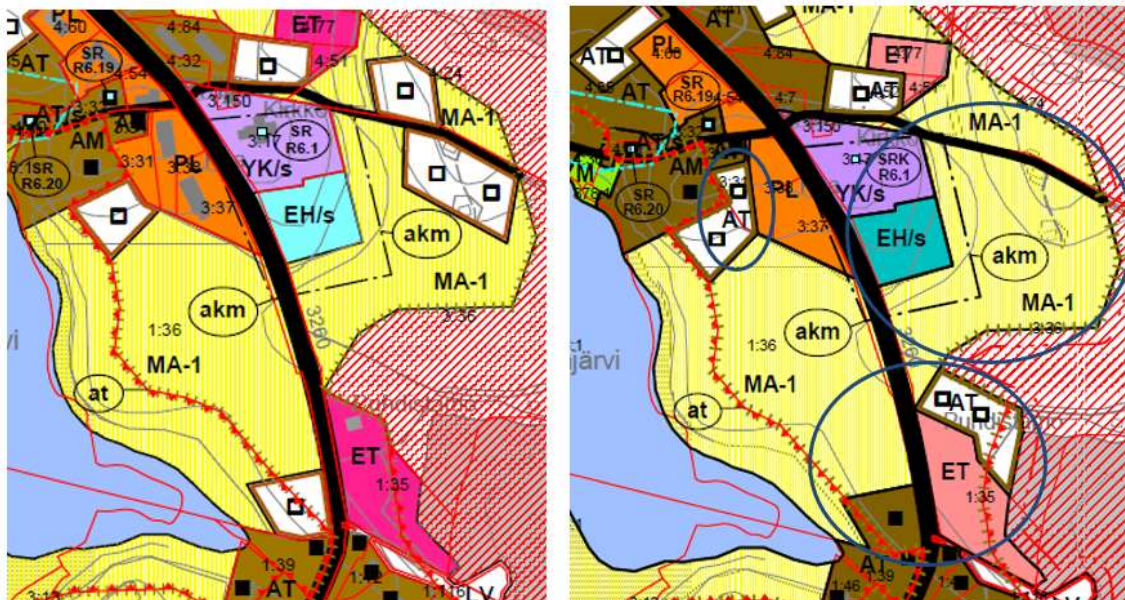


Kuva 41. Kaupinsaaren kaavaratkaisu sekä kaavaluonnosvaiheessa että ehdotusvaiheessa. Ehdotusvaiheessa poistettiin suojelusopimuksen yhteydessä korvatut kaksi uutta rakennuspaikkaa saaresta, kuten myös yksi mantereen rakennuspaikoista maatilan länsipuolelta. (Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaluonnoskarta 2013; Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaehdotuskarta 2016.)

Viranomaisten työneuvottelujen perusteella todettiin, että Nikkilänjärven ympäristö voidaan esittää kuvausteknisesti kyläosayleiskaavassa, jos Nikkilänjärven ranta-alueelle ei osoiteta uutta rakentamista. Koska ainoa lähelle Nikkilänjärven rantaa sijoittuva rakennuspaikka on jo suunnittelutarveratkaisuun perustuen rakentunut, voidaan kaavaratkaisu tältä osin esittää kyläosayleiskaavan alueella. Tämä Nikkilänjärven itäosan kaavaratkaisu on esitetty kuvassa 42. Nikkilänjärven länsipuolen toisen emätilan osalta rakennusoikeus on ohjattu jo kaavaluonnosvaiheessa Längelmäveden saareen mitoittukseen perustuen. Myös toisen Nikkilänjärven länsipuolisen emätilan yhden rantarakennuspaikan rakennusoikeuden sijoittuminen on ratkaistu jo luonnosvaiheessa siirtämällä rantarakennuspaikka muutama kymmenen metriä takamaastoon kylätien varteen kyläalueelle.

Sekä Pirkanmaan ELY-keskuksen että Pirkanmaan maakuntamuseon lausuntojen perusteella kaavaluonnosta on muutettu siten, että Eräjärventieltä katsoen kirkon takana oleva peltomaisema jää olemassa olevan tilanteen mukaisesti edelleen avoimeksi. Avaimessa peltomaisemassa olleesta kolmesta uudesta rakennuspaikasta kaksi on siirretty etelämmäksi olemassa olevan rakennuskannan yhteyteen eli kirkon eteläpuolelle jätevedenpumppaamon ja jäteaseman läheisyyteen. Tältä osin Eräjärven ranta-alue eli osa puhdistamon rantaa sekä kaksi kylän avoimelta peltoalueelta siirretyt rakennuspaikat voidaan esittää kyläyleiskaavassa, sillä alue kuuluu yhdyskuntateknisesti kyläalueeseen.

Eräjärven muut ranta-alueen osoitetaan kuitenkin rantaosayleiskaavassa. Tämä kaavaratkaisun muutos on esitetty kuvassa 42, jossa vasemmanpuoleinen on luonnosvaiheen kaavaratkaisu ja oikeanpuoleinen ehdotusvaiheen kaavaratkaisu.



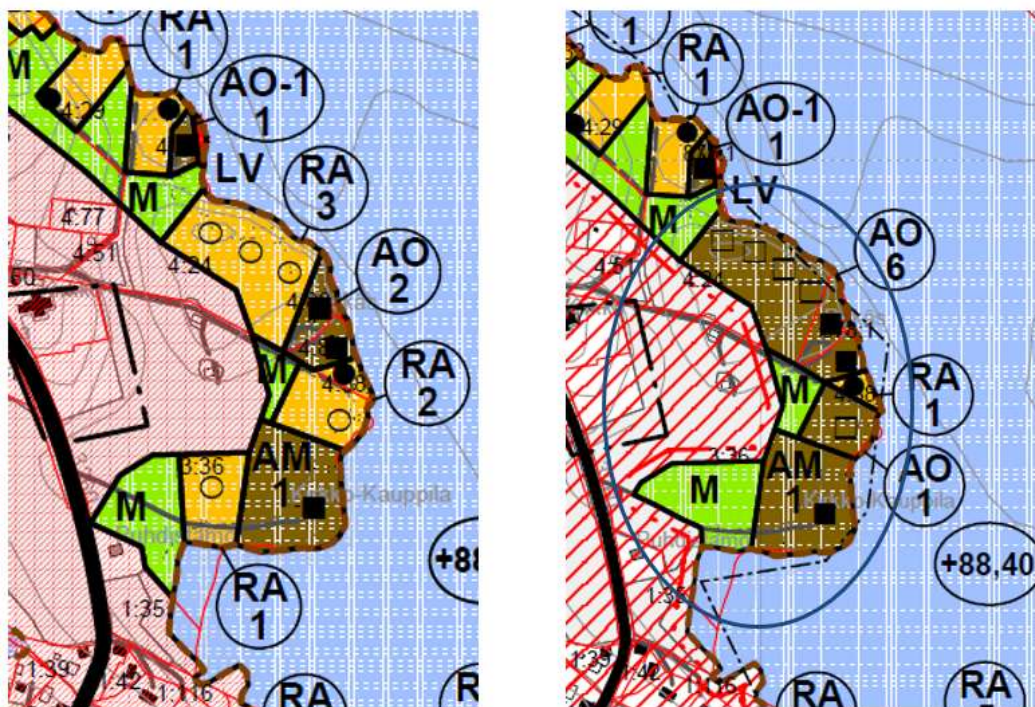
Kuva 42. Eräjärven kirkon alueen kyläosayleiskaavan kaavaratkaisun muutos luonnosvaiheesta ehdotusvaiheeseen. Luonnosvaiheen kaavaratkaisu on kuvattu vasemmalla ja ehdotusvaiheen kaavaratkaisu oikealla. Suurin muutos liittyy peltomaiseman säilyttämiseen rakentumattomana. Tämä ratkaisu on ympäröity suurimmalla sinisellä ympyrällä oikeanpuoleiseen kuvaan. Nämä arvokkaan peltomaiseman alueelta siirretyt rakennuspaikat on osoitettu eteläisemmän sinisen rajauksen osoittamalle alueelle kirkon eteläpuolelle jo olemassa olevan jätevedenpumppaamon ja jäteaseman läheisyyteen. Pienin sininen ympyrä kuvaa yksityisen maanomistajan toivomaa muutosta, jossa lähialueiden alue on muutettu uudeksi asuinrakennuspaikaksi tilakauppaan perustuen. (Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaluonnoskartta 2013; Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaehdotuskartta 2016.)

Jätevedenpumppaamon alue sekä uusien rakennuspaikkojen sijainti peltoalueen reunassa näkyy kuvassa 43. Jätevedenpumppaamo sijaitsee terjoensalavien takana ja uudet rakennuspaikat välittömästi niiden vasemmalla puolella. Suunnittelutarveratkaisulla myönnetty uusi rakennuspaikka sijaitsee kuvan Eräjärventien oikealla puolella jo olemassa olevien rakennusten välittömässä läheisyydessä



Kuva 43. Eräjärven pumppaamon alue kuvattuna pohjoisesta etelään (Valokuva: Ympäristönsuunnittelu Oy Pirkanmaa 2012).

Eräjärven kyläalueen kaikkein arvokkain maisema, eli kirkon ympäristön peltomaisema Eräjärventieltä katsottuna kirkon takana haluttiin säilyttää rakentamattomana kyläosayleiskaavan alueella. Tällöin yhden rakennuspaikan rakennusoikeus siirretään kyläalueelta ranta-alueelle jo ennestään kolmen uuden lomarakennuspaikan jatkoksi samalla rakentamisaluetta tiivistäen. Samalla kaikki ranta-alueen rakennuspaikat osoitetaan vakituisen asumisen rakennuspaikkoina. Nämä rakennuspaikat sijoittuvat kuvan 38 puustoiselle ranta-alueelle rakentamattomana säilyvän peltomaiseman taakse. Rantayleiskaavan tiivistynyt kaavaratkaisu luonnosvaiheesta ehdotusvaiheeseen on esitetty kuvassa 44, jossa myös kaikki uudet lomarakennuspaikat on muutettu vakituisen asumisen rakennuspaikoiksi. Lisäksi luonnosvaiheen yksi uusi lomarakennuspaikka on poistettu kuvan eteläosasta Kaupinsaaren suojelukorvaukseen perustuen.



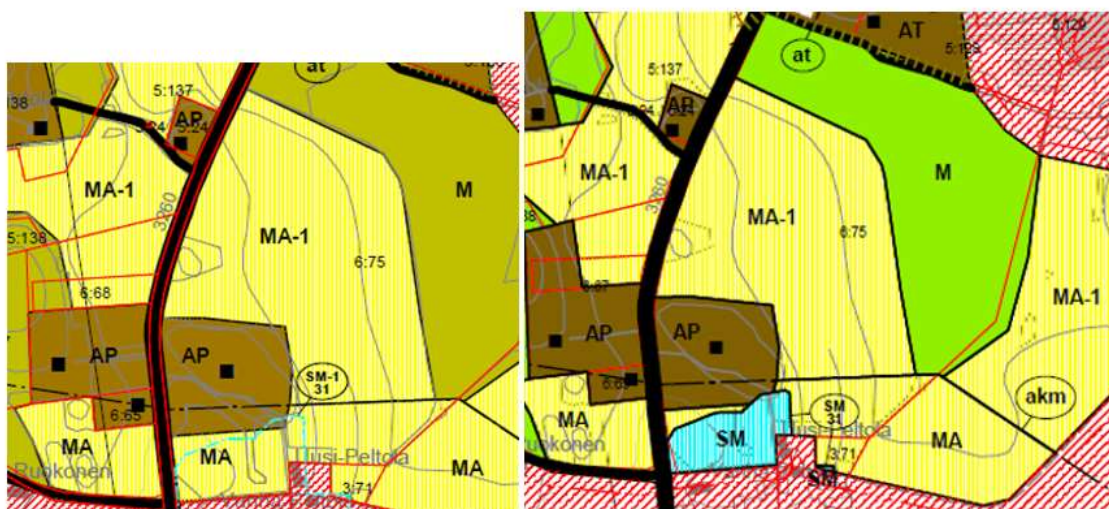
Kuva 44. Eräjärven kirkon alueen rantaosayleiskaavan kaavaratkaisun muutos luonnosvaiheesta ehdotusvaiheeseen. Luonnosvaiheen kaavaratkaisu on kuvattu vasemmalla ja ehdotusvaiheen kaavaratkaisu oikealla. Koska peltomaisema kyläosayleiskaavan alueella haluttiin säilyttää koskemattomana, siirrettiin yhden rakennuspaikan rakennusoikeus kyläalueelta ranta-alueelle. Samalla kaikki rannan rakennuspaikat soitettiin vakituisen asumisen rakennuspaikoina. Tämä ratkaisu on ympyröity suurimmalla sinisellä ympyrällä oikeanpuoleiseen kuvaan. Myös kyläalueen ja ranta-alueen rajapintaan tehtiin muutoksia (sinisen ympyrän alaosa). (Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaluonnoskarta 2013; Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaehdotuskarta 2016.)

Riippumatta emätilan määräytymisvuodesta tai mitoituksesta on Eräjärven kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kyläalueen peltoalueilla jouduttu tekemään kompromisseja rakennuspaikkojen sijoittamisen suhteen. Lausuntojen ja viranomaisten työneuvotteluissa käytyjen keskustelujen perustella päädyttiin Eräjärven kyläosayleiskaavaluonnoksen osalta siihen, että kirkon arvoalueelle ei osoiteta uutta rakentamista. Neuvotteluissa sovittiin, että rakentaminen voidaan ohjata rakentamiseen parhaiten soveltuville alueille riippumatta siitä, onko rakentaminen mitoituksellisesti tullut kyläalueelta vai ranta-alueita. Tällöin voidaan ottaa parhaiten huomioon myös kulttuurihistorialliset näkökohdat.

Pirkanmaan maakuntamuseo kiinnitti lausunnossaan huomiota kyläosayleiskaavan maisemallisesti arvokkaan peltoalueen merkintään kahdella eri merkinnällä eli MA ja MA-1. Maisemallisesti arvokkaiden peltoalueiden merkinnän osalta kaavaluonnos säilytettiin ennallaan, sillä MA- ja MA-1-merkintöjen ero johtuu maakunnallisesti arvokkaan kulttuu-

rimaiseman (akm) rajauksesta. Rantaosayleiskaavan alueella maakunnallisesti arvokkailla peltoalueilla käytetään merkintää MA, joten johdonmukaisuuden vuoksi myös kyläosayleiskaavan alueella on käytettävä merkintää MA. Kyläosayleiskaavan alueella hallittiin korostaa myös paikallisesti arvokkaan Eräjärven kylän peltomaiseman arvoa merkitsemällä alueet MA-1-merkinnällä. Vaikka kyseessä on sama peltoalue, määrittää maakunnallisesti arvokkaan kulttuurimaiseman rajaus kaavassa olevan merkinnän arvokkaiden peltoalueiden osalta. Kaavaratkaisu luonnosvaiheesta ehdotusvaiheeseen on esitetty kuvassa 45.

Pirkanmaan maakuntamuseo täsmensi lausunnossaan myös muinaisjäännöksiä koskevaa merkintätekniikkaa. Kaava-alueella sijaitsevien, keskiaikaan palautuvien autoituneiden kyläpaikkojen alueet merkittiin kaavaluonnokseen pistekatkoviivalla SM-1. Kaavaehdotukseen nämä alueet merkittiin kiinteinä muinaisjäännöksinä (SM) Pirkanmaan maakuntamuseon kehotuksesta. Tämä kaavaratkaisun muutos on esitetty kuvassa 45. Koska rantaosayleiskaavan alueella sama kylätontti on rakentunut, on rantaosayleiskaavan ehdotusvaiheen kaavassa edelleen luonnoksessakin ollut pistekatkoviivamerkintä (SM-1).



Kuva 45. Eräjärven kylän Uherlan alueen maakunnallisesti arvokkaat peltomaisemat on osoitettu merkinnällä MA ja paikallisesti arvokkaiden peltoalueiden alueet merkinnällä MA-1. Autoituneiden kylätonttien osalta merkintätekniikka muutettiin SM-1-viivamaisesta aluerajauksesta SM-aluevaraukseksi. (Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaluonnoskartta 2013; Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaehdotuskartta 2016.)

Pirkanmaan liiton lausunnon perusteella kaavaluonnokseen ei tehty merkittäviä muutoksia, sillä kaavan valmisteluvaiheessa mitoitus- ja suunnitteluperusteista neuvoteltiin

useita kertoja viranomaisten kanssa, eikä tällöin ole tullut ilmi, että mitoitus olisi oleellisesti virheellinen maankuntakaavaan perustuvien merkintöjen alueella. Luonnosvaiheen lausunnossaan Pirkanmaan liiton esille tuomia maakuntakaavan mukaisia maakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita (mam) ja arvokkaita geologisia muodostumia (ge) ei sijaitse Eräjärven kylän alueella.

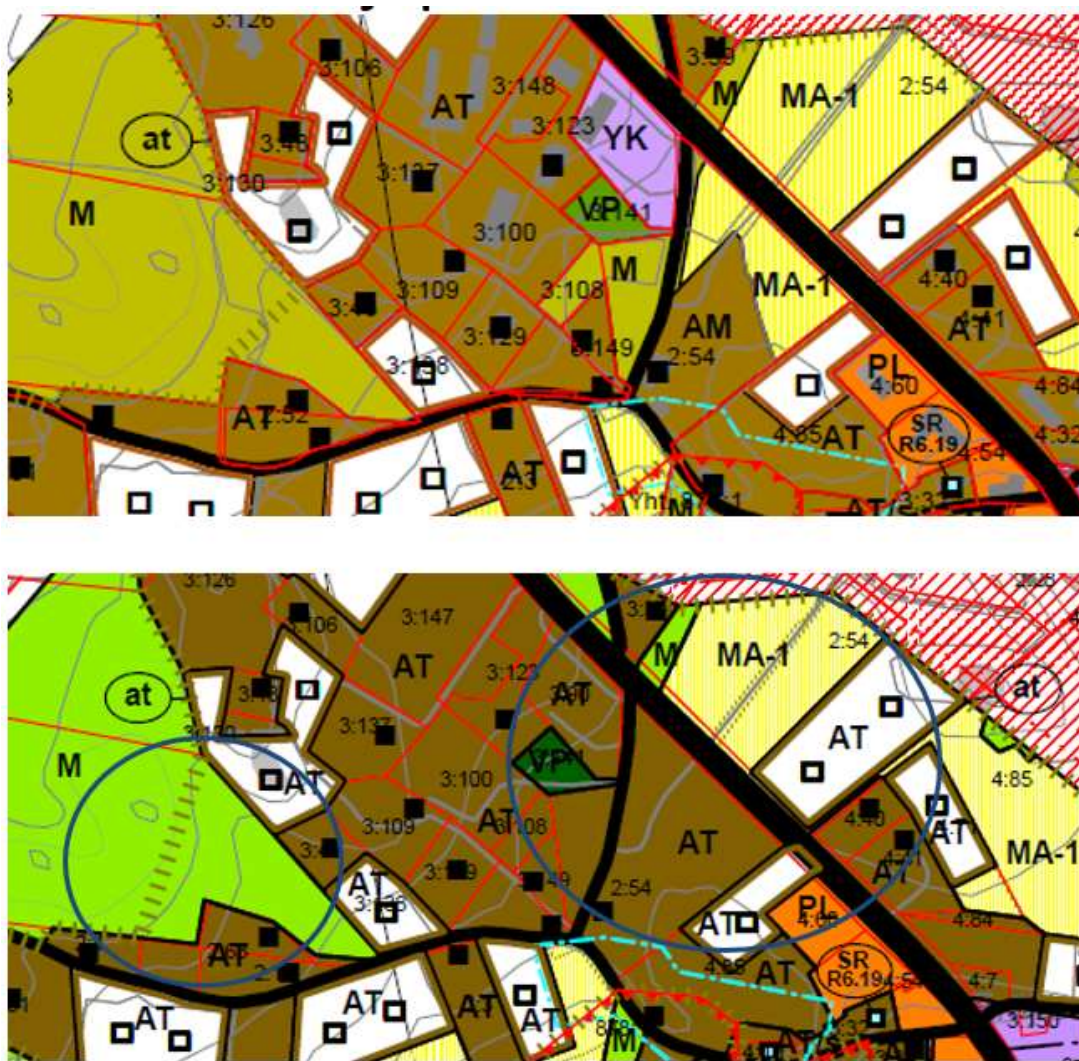
Kyläalueiden osalta Oriveden kaupungin ympäristölautakunta esitti, että kaavamerkintöjä tulisi selventää esimerkiksi eri maisema-aluemerkintöjä yhdistämällä ja oikeusvaikutteisuuden rajoja kyläalueilla tarkentamalla. Kaavaluonnoksen maisema-alueet kuuluvat kuitenkin eri arvoluokkiin, ja on perusteltua, että ne osoitetaan eri kaavamerkinnöillä. Lisäksi kyläosayleiskaava on oikeusvaikutteinen kaikilta osin, mutta sen ohjausvaikutus on erilainen kaavan eri alueilla. Kyläyleiskaava ohjaa maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisesti suoraa rakennuslupien myöntämistä ainoastaan kaavan at-alueella. Kaavassa osoitetun kyläalueen at-merkinnän merkintätekniiikan havainnollistamista harkittiin, mutta päädyttiin siihen, että raja on riittävän selkeä. Elämänlaatulautakunnan mielestä Eräjärven valaistulta reitiltä tulisi tehdä valaistu yhdysreitti käyttäen talvisin käytävissä olevaa reittiä. Merkintää ei kuitenkaan kaavaehdotukseen peltoalueelle osoitettu.

4.5.4 Mielipiteiden vaikutus Eräjärven kylän yleiskaavoitukseen

Maanomistajapalautteen perusteella kaavaluonnokseen tehtiin muutamia muutoksia. Kyläkuvan kannalta merkittävin mielipide lienee Eräjärven Eerolan maatilanmatkailuyrityksen tukeminen kyläosayleiskaavoituksen avulla. Eerola on toimiva maatila keskellä Eräjärven kylää ja lisäksi tilalla toimii yritys Eräjärven Eerola, joka tarjoaa ruokailu-, majoitus- ja juhlapalvelu ympäri vuoden. Heidän mielipiteensä koski pääasiassa maatilanmatkailuun liittyvän yritystoiminnan toimintaedellytysten turvaamista sekä uusien rakennuspaikkojen myöntämistä. Eerolan maatilan talouskeskuksen alue on jo rakennettu, joten yrittäjien mielestä yritystoimintaa palvelevia rakennuksia ja toimintoja tulisi ohjata lähialueille. Luonnosvaiheen Eräjärven kyläalueen osayleiskaava on tehty siten, että kaavaa voidaan käyttää maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisena yleiskaavana rakennusluvan myöntämisen perusteena enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen. Kyläyleiskaava ei siten mahdollista erillisten retkeily- ja matkailualueiden (RM) osoittamista siten, että rakennuslupa voitaisiin kaavan perusteella myöntää. Koska kyseessä ei ole ranta-alue, jolle maanomistaja voi laatia oman ranta-asemakaavan, tulisi nämä kyläalueelle osoitetut RM-alueet suunnitella erillisellä asemakaavalla, joka on kaupungin tehtävä. Tämä ei kuitenkaan ole kaupungin intresseissä.

Yleiskaavan yhdeksi tavoitteeksi on asetettu maaseutuelinkeinojen ja matkailupalvelujen tarpeiden ja maaseutumatkailuyritysten toimintaedellytysten tukeminen. AM-merkinällä tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Maatilan talouskeskuksen ja sen lähiympäristön muuttaminen kyläosayleiskaavassa AT-aluevaraukseksi mahdollistaa kuitenkin vakituisen asumisen lisäksi palvelu- ja elinkeinotoiminnan kuten matkailutoiminnan alueella. AT-alueelle voidaan kaavan merkintöjen ja määräysten mukaan sijoittaa asuinrakentamista, palveluja ja ympäristöhäiriöitä aiheuttamatonta pienyritystoimintaa, johon myös Eräjärven Eerolan matkailupalvelutoiminnan voidaan katsoa kuuluvan. Tämän perusteella kyläyleiskaavan alueella sijaitseva maatilan talouskeskuksen alue (AM) ja sen läheisyydessä olevat MA-1- ja M-alueet voidaan muuttaa kyläkaavassa rakentuneiksi AT-alueiksi. Tällöin mahdolliset rakennusluvut matkailutoimintaa varten voidaan hakea suunnittelutarveratkaisuin. Eräjärventien pohjoispuolen maisemallisesti arvokkaalle peltoalueelle MA-1 ei voida maisemalliset seikat, mitoitusperiaatteet sekä muu maankäyttöhuomioiden osoittaa lisää rakentamisalueita. Kaavaluonnoksessa ollutta kahden uuden asuinrakennuspaikan AT-aluetta on kuitenkin laajennettu jonkin verran kaavaehtotukseen.

Olemassa olevan maatilan talouskeskuksen rakentamisalueen laajeneminen kaavassa vähentää mitoittavaa pinta-alaa mitoitusperiaatteiden mukaisesti. Kaavaluonnoksessa olleen AM-alueen ja sen lähiympäristön muuttuessa AT-alueeksi rakennusoikeutta mitoittava pinta-ala pienenee, sillä uutta rakennusoikeutta kertyy vain M- ja MA-1-alueilta. Jotta kyläyleiskaavaluonnokseen lasketut, tilan kolme uutta asuinrakennuspaikkaa voidaan osoittaa, on tilan yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun rajausta (at) muutettava siten, että tilalla on riittävästi rakennusoikeutta mitoittavaa pinta-alaa. Tämä on syytä tehdä maatilamatkailuelinkeinon toimintaedellytysten tukemiseksi. Tällöin MRL 44 §:n mukainen kaava-alueen rajausta laajenee. Edellä esitetyt muutokset on esitetty kuvassa 46.



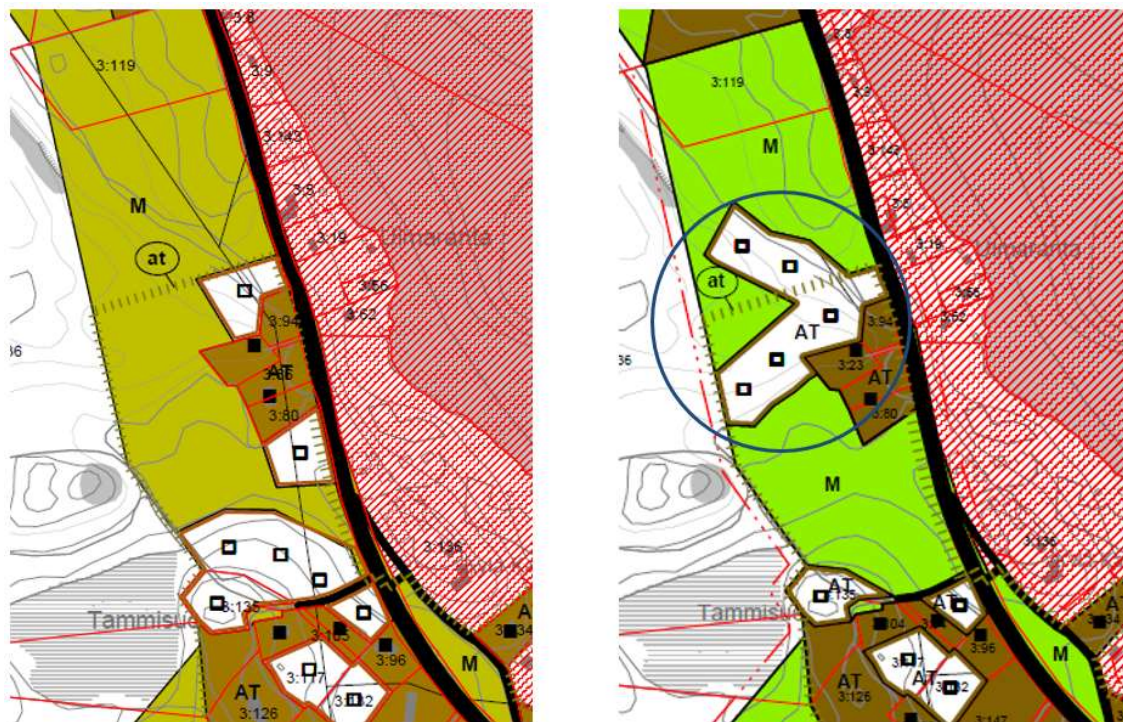
Kuva 46. Maatilanmatkailun tukemiseksi tehdyt muutoksen kyläosayleiskaavaan. Luonnosvaiheen ratkaisu on esitetty ylemmässä ja ehdotusvaiheen ratkaisu alemmassa kuvassa. Oikeanpuoleinen sininen ympyrä kuvaa muutosta maatilan talouskeskuksen alueella, jossa AM-aluevaraus, sekä osa M- ja MA-1-aluevarauksista on osoitettu AT-aluevarauksella ehdotusvaiheessa. Tilan pienentyneen mitoittavan pinta-alan takia on at-kaava-alueen rajausta muutettava siten, että tilalla säilyy edelleen luonnosvaiheen mukainen määrä uutta rakennusoikeutta. Tällöin MRL 44 §:n mukainen kaava-alueen at-rajaus laajenee. (Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaluonnoskartta 2013; Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaehdotuskartta 2016.)

Eerolan maatilanmatkailuyrittäjä olisi halunnut lisää rakennusoikeutta myös rantaosayleiskaavan alueelle. Emätila on kuitenkin käyttänyt kaiken rakennusoikeutensa, joten uusia rakennuspaikkoja ei voida ranta-alueelle osoittaa, ei edes maatilanmatkailun edistämiseksi. Tilan olemassa oleva lomarakennuspaikka osoitetaan kuitenkin RM-alueena maatilanmatkailun tukemiseksi.

Kirkon läheisyydessä oleva pieni tila oli alun perin merkitty kaavaluonnokseen PL-merkinnällä (lähipalvelujen alue) sillä perusteella, että luonnosasiakirjoissa omistajaksi on

merkitty Eräjärven Säästöpankki. Tilan omistaja on kuitenkin vaihtunut ja nykyinen maanomistaja toivoi tilaa asuinrakennuspaikaksi. Edellä esitetty muutos kaavaluonnosvaiheesta ehdotusvaiheeseen on esitetty kuvassa 42, jossa on myös muut kirkon alueen muutokset.

Eräjärven kylän pohjoisosassa sijaitsevan tilan maanomistaja halusi luonnosvaiheen palautteen perusteella siirtää mitoituksen mukaiset rakennuspaikat pois peltoalueelta metsäisemmälle alueelle. Kaavaratkaisun muutos luonnosvaiheesta ehdotusvaiheeseen on esitetty kuvassa 47.



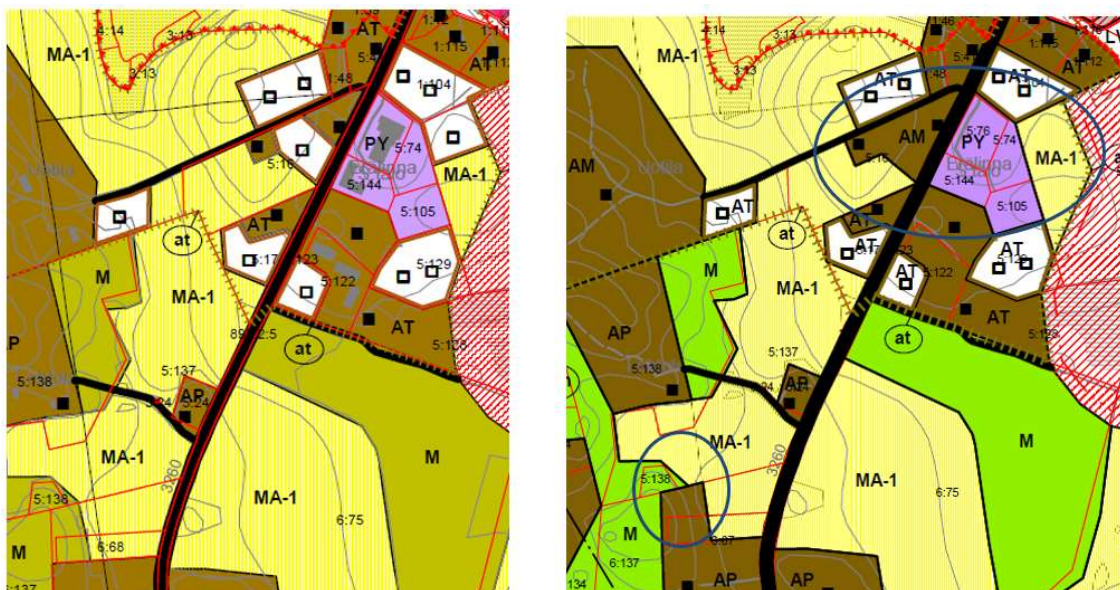
Kuva 47. Maanomistajan toivomuksesta tehdyt rakennuspaikat siirrot Eräjärven ydinkylän pohjoispuolella. Rakennuspaikat on siirretty luonnosvaiheen vasemmanpuoleisesta kuvasta pohjoisemmaksi ja osoitettu sinisellä ympyrällä oikeanpuoleiseen ehdotusvaiheen kuvaan. (Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaluonnoskartta 2013; Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaehdotuskartta 2016.)

Ongelmia rakennuspaikkojen osoittamiseen maanomistajan toivomalla tavalla aiheutti se, että osa mitoituksen mukaisista rakennuspaikoista tulee sijaitsemaan maanomistajan ehdotuksessa yksityiskohtaisen kyläsuunnittelun rajauksen (at) ulkopuolella. Kaavatoimikunnan hyväksyttyä ratkaisun maanomistajan toivomukseen kuitenkin suostuttiin. Tällöin kuvassa 48 näkyvä peltoalue jää rakentamisesta vapaaksi, ja uudet rakennuspaikat sijaitsevat metsäisemmällä alueella peltoaukean takana.



Kuva 48. Maanomistajan toivomuksesta tehdyt rakennuspaikat siirrot Eräjärven ydinkylän pohjoispuolella. Rakennuspaikat sijaitsivat luonnosvaiheessa kuvan vasemmassa laidassa olevan koivikon takana, peltoalueella. Luonnosvaiheen palautteen perusteella uudet rakennuspaikat siirrettiin peltoalueen taakse metsäiselle mäelle, joka näkyy kuvassa tienviitan takana. (Google Street View 2011.)

Maanomistajapalautteen perusteella Erälinnan ympäristöön tehtiin joitakin muutoksia koskien saman maanomistajan tiloja. Kuvaan 49 on suuremmalla sinisellä ympyrällä osoitettu muutosalue, jolta on maanomistajan ehdotuksesta poistettu kaksi uutta rakennuspaikkaa. Eräjärventien länsipuolella Erälinnaa (PY) vastapäätä on poistettu yksi uusi vakituisen asumisen rakennuspaikka. Samassa yhteydessä kaksi olemassa olevaa vakituisen asumisen rakennuspaikkaa on muutettu yhdeksi maatilatalouskeskuksen alueeksi ja edellä mainitun uuden rakennuspaikan alue on lisätty tähän maatilatalouskeskuksen alueeseen (AM). Kaavaluonnoksessa maatilojen talouskeskuksina (AM) esitettiin lähtökohtaisesti Oriveden kaupungin aineistojen pohjalta EU-tukea saavat maatilat. Luonnosvaiheen palautteen perusteella näihin maatilatalouskeskuksen alueisiin on lisätty myös muita kuin EU-tukea saavia tiloja maanomistajien perustelujen mukaisesti. Toinen kaavaluonnoksessa ollut uusi vakituisen asumisen rakennuspaikka poistettiin Eräjärven koulun takaa ja alue on muutettu MA-1-alueeksi olemassa olevan maankäytön mukaisesti. Näiden rakennuspaikkojen poistaminen on merkitty myös kyläalueen mitoitustaulukkoon maininnalla: ”Tilan rakennusoikeutta ei ole merkitty kaavakartalle.”



Kuva 49. Maanomistajien mielipiteiden perusteella kaavaluonnokseen tehtyjä muutoksia. Kuvan yläalaidassa oleva sininen ympyrä kuvastaa muutosaluetta, jolta on kaavaehdotukseen poistettu kaksi uutta, erillistä rakennuspaikkaa. Samalla Eräjärventien länsipuolen kaksi olemassa olevaa rakennuspaikkaa on osoitettu maatalon talouskeskuksen alueena rakentamisaluetta laajentaen. Kuvan alalaidassa oleva pieni sininen ympyrä kuvastaa rakentamisalueen laajennusta. (Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaluonnoskartta 2013; Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaehdotuskartta 2016.)

Kuvan 49 alalaidassa oleva pienempi sininen ympyrä kuvastaa maanomistajan toivomuksesta tehtyä rakentamisalueen laajennusta. Tällainen laajennus voidaan maanomistajan perustellusta esityksestä tehdä, sillä esitys on suunnitteluperusteiden mukainen sijoittuen metsäiselle alueelle. Saman tyyppisestä rakentamisalueen laajentamisesta on kysymys myös kuvassa 50, jossa kaava-alueen pohjoisosassa olevaa rakentamisaluetta on laajennettu maanomistajan omistamalle metsäiselle alueelle Eräjärventien länsipuolella.

Kuvassa 50 näkyy myös Eräjärventien itäpuolelle tehty kaava-alueiden rajapintojen muutos. Eräjärventien ja Vedentaustantien risteyksessä oleva alue on kaavaluonnoksessa ollut rantaosayleiskaavan maa- ja metsätalousaluetta. Kaavaehdotukseen tämä vanha rakennuspaikka on siirretty kyläosayleiskaavan alueeseen ja osoitettu vakituiseen asumisen rakennuspaikkana maanomistajan toivomuksesta. Tämä kaava-alueiden muutos on käytännössä ollut pakollinen, kun tila on haluttu säilyttää rakentamisalueena kylän elinvoimaisuuden säilyttämiseksi. Vaikka kyseinen tila on oma emätilansa, niin rantaosayleiskaavan mitoitukset perustuvat rantaviivaan. Takamaaston tiloilla ei ole rantaviivaa, joten niillä ei ole myöskään emätilan perusrakennusoikeutta.



Kuva 50. Maanomistajan mielipiteen perusteella kaavaluonnokseen tehty rakentamisalueen laajennus sekä kyläosayleiskaavan laajennus. (Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaluonnoskarta 2013; Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaehdotuskarta 2016.)

Edellä esitetty laajennus kyläosayleiskaavan alueella vaikuttaa myös rantaosayleiskaavan alueeseen. Kuvassa 51 tämä sama muutos on esitetty rantaosayleiskaavan kaavakartoilla, jossa maa- ja metsätalousalue on supistunut kyläalueelle tulleen uuden rakentamisalueen verran. Lisäksi kuvan 51 alalaidassa rantaosayleiskaava-alueen uusi lomarakennuspaikka on muutettu kaavaehdotukseen vakituisen asumisen rakennuspaikaksi maanomistajan toivomuksen mukaisesti.



Kuva 51. Maanomistajan mielipiteen perusteella rantaosayleiskaavaluonnokseen tehty muutos, jossa vanha rakennuspaikka on osoitettu kyläosayleiskaavan puolella ja samalla rantaosayleiskaavaa on supistettu. (Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaluonnoskarta 2013; Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaehdotuskarta 2016.)

Koko laajaa rantaosayleiskaavaa tarkasteltaessa tehtiin saatujen lausuntojen sekä mielipiteiden perusteella useita satoja muutoksia rantaosayleiskaavaluonnoksesta kaavaehdotukseen. Kun kaavaluonnoksessa ranta-alueiden saman maaomistajan ranta-alueiden uudet rakennuspaikat oli pääsääntöisesti sijoitettu sinne, mistä rakennusoikeus oli muodostunut, niin palautteen perusteella rakennusoikeuksien siirtoja vesistöltä toiselle tehtiin erityisarvojen, kuten esimerkiksi luonto-, kulttuuriympäristö- ja virkistyskäyttöarvojen turvaamiseksi tai häiriötekijöiden, kuten esimerkiksi liikennemelun huomioimiseksi. Lisäksi rakennusoikeuksien siirtoja tehtiin kaavan luonnosvaiheessa maanomistajan toivomuksesta mitoituksellisesti samankaltaisilla vesistöillä esimerkiksi maaperän rakennettavuuden perusteella. (Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus 2016: 66–67.)

4.5.5 Kaavan jatkovalmistelu

Ehdotuksena kaava oli nähtävillä 4.4.–3.5.2016. Eräjärven kyläosayleiskaavaehdotuksen merkintöjen selitykset on esitetty opinnäytetyön liitteessä 3 sekä kyläosayleiskaavakartan pienennös liitteessä 4. Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavasta saatiin ehdotusvaiheen nähtävillä oloon perustuen yhteensä noin 200 muistutusta, joista Eräjärven kyläosayleiskaavaa koskevia muistutuksia oli kaksi ja Eräjärven kylän ranta-alueita koskevia yksi. Lausuntoja kaavaehdotuksesta saatiin yhteensä 23.

Lausunnoista kriittisimmät lienevät ELY-keskuksen sekä Pirkanmaan liiton lausunnot tarkasteltaessa koko Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaa. ELY-keskus katsoo muun muassa, että rantaosayleiskaavan mitoitusperusteissa ja maankäyttöratkaisussa tulee huomioida alueen luontoarvot ja että rakentamisen määrää ja sijoittumista tarkastellaan MRL 73 §:n ranta-alueiden yleiskaavoitusta koskevien sisältövaatimusten edellyttämällä tavalla. Eräjärven kyläosayleiskaavoituksen osalta ELY-keskus toteaa, että kylämäinen asutus ranta-alueella ja sen taustamaastossa edellyttää myös virkistysalueiden varaimista rantavyöhykkeeltä kylän yhteiseen käyttöön.

Pirkanmaan liitto esittää lausunnossaan edelleen, että maakuntakaavan arvokkaiden geologisten muodostumien alueet sekä maakunnallisesta arvokkaat maisema-alueet tulee kokonaisuudessaan huomioida mitoitusta alentavasti, sillä maisema-alueen arvo voi olla myös muissa tekijöissä kuin rantapelloissa. Mitoituksessa tulee lisäksi ottaa huomioon maakuntakaavan MY-alueet mitoitusvyöhykkeitä rajattaessa. Lisäksi Pirkanmaan

liitto kehottaa lausunnossaan ottamaan huomioon ehdotusvaiheessa olevan Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n aineiston kaavaa laadittaessa.

Uusi Pirkanmaan maakuntakaava 2040 tuli voimaan 27.3.2017. Voimaan tullessaan Pirkanmaan maakuntakaava 2040 kumosi aikaisemmin lainvoimaisen maakuntakaavan ja kaikki vaihemaakuntakaavat. Pirkanmaan maakuntahallitus määräsi Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 tulemaan voimaan maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n mukaisesti ennen kuin se on saanut lainvoiman. Hyväksymispäätöksestä tuli Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen kaikkiaan 12 valitusta. (Pirkanmaan maakuntakaava 2040. 2017.)

Pirkanmaan maakuntamuseo kiinnitti lausunnossa oikeutetusti huomiota Eräjärven kyläalueen maisemallisesti arvokkaan peltoaluemerkinnän puuttumiseen kaava-alueen pohjoisosassa.

Ehdotusvaiheen maanomistajien muistutukset koskivat Eerolan matkailupalveluyrityksen rakentamisalueen laajennusta sekä uuden rakennuspaikan poistamista kirkon ja Nikkilänjärven väliseltä maakunnallisesti arvokkaalta peltoalueelta.

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavan ehdotusvaiheessa saadut lausunnot sekä maanomistajien muistutukset tulevat aiheuttamaan kaavaehdotukseen merkittäviä muutoksia. Jo Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n voimaan tulo aiheuttaa monien kaava-merkintöjen osalta sen kokoluokan muutoksia, että kaavaehdotus on päätetty asettaa uudelleen nähtäville. Tällä hetkellä toinen kaavaehdotus on tarkoitus asettaa nähtäville vuoden 2017 aikana.

5 Pohdintoja Eräjärven kyläyleiskaavoituksesta

Opinnäytetyössäni olen melko laajasti käynyt läpi yleiskaavoituksen lainsäädäntöä nimenomaan siltä osin, kun lainsäädäntö vaikuttaa yleiskaavojen, ja tässä opinnäytetyössä nimenomaan Eräjärven kyläosayleiskaavan sisältöön ja lainmukaisuuteen. Eräjärven kyläyleiskaavassa normaali yleiskaava- ja kyläyleiskaavalainsäädännön tulkinta täydentyy lisäksi myös ranta-alueita koskevalla erityislainsäädännöllä kylän ollessa rantavyöhykkeellä. Ympäristöministeriön ohjeistusta käsiteltäessä tulevat yleiskaavoituksen sisällöllisten vaatimusten lisäksi siis sovellettavaksi myös sekä kylä- että rantayleiskaavoitusta koskevat oppaat ja ohjeistukset. Opinnäytetyön aiheen laajuus ja moniulotteisuus kuvastaa mielestäni hyvin sitä yleiskaavoitukseen liittyvää problematiikkaa, jonka kanssa kaavoittaja joutuu tekemisiin yleiskaavaa laatiessaan.

Eräjärvi osana Oriveden rantaosayleiskaavaa

Eräjärven kylän kaavoitusprosessi osana Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaa on ollut jo tähän mennessä poikkeuksellisen pitkäkestoinen johtuen koko kaava-alueen laajuudesta, moniulotteisuudesta sekä erilaisten arvojen kirjosta. Kaavaa varten laadittuja selvityksiä on useita, ja kun vielä niiden lisäksi kaavoituksessa on otettava huomioon tarpeellisilta osin myös muut aluetta koskevat selvitykset ja suunnitelmat, on yleiskaavoitukseen liittyvä kaava-aineisto laaja. Kun kaavaprozessi on kestänyt jo kymmenen vuotta, tuo pitkä aikajänne omat haasteensa alueen kaavoittamiseen. Osa selvityksistä voi esimerkiksi vanhentua, jolloin selvityksiä joudutaan täsmentämään ja päivittämään. Lisäksi lainsäädäntö kyläyleiskaavoituksen osalta on kaavan vireillä olon aikana ehtinyt muuttua jo kahteen otteeseen. Myös Pirkanmaan maakuntakaava on päivittynyt, joka lienee haasteista suurin. Mitoitusperusteet ovat ranta-alueella perustuneet osin maakuntakaavan merkintöihin, jolloin Pirkanmaan maakuntakaavan päivittyminen aiheuttaa melkoisia haasteita kaavoitusprosessin etenemiselle. Myös osa kaavamerkinnöistä on perustunut maakuntakaavan merkintöihin sekä kylä- että ranta-alueilla. Tällöin maankuntakaavaan perustuvien aihealueiden muuttaminen tulee aiheuttamaan mittavia muutoksia kaavaehdotukseen. Kun vielä ehdotusvaiheessakin yksityisten maanomistajien muistutuksia oli noin kaksisataa, aiheuttavat nämä muistutukset yhdessä maankuntakaavan päivittymisen kanssa kaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettamisen.

Sanomattakin on selvää, että Eräjärven kyläosayleiskaavan valmistuminen on kärsinyt ajallisesti siitä, että kaava on osa laajempaa kaavakokonaisuutta. Jos kyläyleiskaava

olisi laadittu omana kaavanaan, olisi se valmistunut jo vuosia sitten. Tällöin myös kylälaisten osallistaminen mukaan kaavoitukseen olisi voinut olla aktiivisempaa. Toisaalta kyläläisillä on nykyin ollut mahdollisuus osallistua kaavoitukseen 0-kaavavaiheessa, luonnosvaiheessa sekä kaavaehdotusvaiheessa osana normaalia kaavan vuorovaikutusprosessia. Lisäksi Eräjärvellä on järjestetty kaksi yleisötilaisuutta osana Oriveden rantaosayleiskaavan yleistä vuorovaikutusta.

Eräjärven kyläosayleiskaava on mielestäni kärsinyt myös muuten kuin ajallisesti olleensa osa koko Oriveden rantaosayleiskaavan massiivista kokonaisuutta. Eräjärven kyläosayleiskaava-alue on laajuudeltaan melko suppea verrattuna koko massiiviseen Oriveden rantayleiskaavaan. Tällöin on ymmärrettävää, että kyläyleiskaava on kaavaselostuksessa jäänyt hyvin vähälle huomiolle. Jos kyläosayleiskaava olisi tehty omana kokonaisuutenaan, olisi sekä vaikutusten arviointi että yksittäiset kaavaratkaisut selvitetty kaavaselostuksessa varmasti tarkemmin, kuin nyt on tehty. Tämä ei kuitenkaan ole mielestäni vaikuttanut itse kaavan laatuun, vaikka osallisten voikin olla vaikeampi saada tietoa itse kaavasta ja sen vaikutuksista, kuin jos kaava olisi tehty omana kokonaisuutenaan. Kaavaan varten laaditut selvitykset, etenkin rakennun ympäristön selvitys ja muinaisjäännösinventointi on tehty kulttuurimaisema-alueille, johon myös Eräjärvi kuuluu. Luontoselvitys on laadittu koko Oriveden rantaosayleiskaavan alueelle kuitenkin rantayleiskaavan lähtökohdista käsin. Eräjärven kyläalueelta ei ole löytynyt arvokkaita luontokohteista.

Maakuntakaavan päivittymisen vaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n mukaisesti maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Vuonna 2012 kaavaa varten laadituissa suunnittelu- ja mitoitusterusteissa ranta-alueiden mitoitus on sidottu osittain maakuntakaavan merkintöihin. Suunnittelu- ja mitoitusterusteiden mukaan maakunnallisesti arvokkaisiin kulttuuriympäristöihin kuuluvilla ja rakennetun ympäristön selvityksessä kulttuuriympäristöiksi rajatuilla ranta-alueilla vesistön mitoituservoa lasketaan kahdella rakennusyksiköllä muunnettua rantaviivakilometriä kohden. Tällöin on katsottu, että silloin kun maakunnallisesti arvokas laaja-alaisempi kulttuuriympäristö täsmentyy lisäksi paikallisesti merkittävällä rakennetun ympäristön selvityksellä, ollaan sellaisella arvoalueella, jolla mitoitusta on syytä laskea. Eräjärven ranta-alueet on kaavan paikallisesti merkittävässä rakennetun ympäristön selvityksessä arvioitua paikallisesti arvokkaiksi alueiksi. Maakunnallisesti

arvokkaiden kulttuuriympäristöjen rajaukset ovat Eräjärven alueella laajentuneet maakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön (Eräjärven kirkon ympäristö ja raitti) ja Uihelan-Eräjärven kulttuurimaiseman osalta, jolloin ranta-alueiden mitoitusta joudutaan arvioimaan muuttuneista maakuntakaavan merkinnöistä käsin. Mitoituksellisesti tämä tarkoittaa sitä, että jollei suunnittelu- ja mitoitusperusteita muuteta vastaamaan nykyistä maakuntakaavan mukaista tilannetta, on ranta-alueiden emätilalaskelmat tehtävä uudestaan, jotta ne vastaavat olemassa olevia mitoitusperusteita. Tämä tarkoittaisi käytännössä monelta osin koko kaava-alueen uudelleen mitoittamista tilanteessa, jossa kaava on valmisteilla toista kertaa ehdotusvaiheeseen. Suurimmalla osalla kaava-alueita voidaan suunnittelu- ja mitoitusperusteita muuttamalla päästä mahdollisesti melko lähelle nykyistä kaavaratkaisun mukaista tilannetta. Joillain osin, kuten esimerkiksi juuri Eräjärven kylän alueella saatetaan joutua miettimään myös muita ratkaisuja, joista todennäköisin lienee mitoituksen laskeminen ja samalla emätilalaskelmien päivittäminen vastaamaan nykyisin voimassa olevan maakuntakaavan mukaista alentunutta mitoitusta. Tämä tarkoittaa väistämättä joidenkin lomarakennuspaikkojen poistumista kaavaehdotuksesta.

Eräjärven kyläosayleiskaavan osalta maankuntakaavan mukaisten kulttuuriympäristö-alueiden rajausmuutokset eivät vaikuta varsinaisesti mitoitukseen. Eräjärven kyläosayleiskaavan osalta mitoitus on perustunut paikallisesti merkittävän rakennetun ympäristön selvitykseen johtuen osaksi siitä, että Eräjärven ydinkylän alue ei pääsääntöisesti kuulunut aiemmin maankunnallisesti arvokkaan kulttuurimaiseman alueelle. Tällöin kyläalueen mitoitus on määritetty paikallisista lähtökohdista käsin, jolloin tilan pinta-ala-kohtainen mitoitus on puolitettu niillä peltoalueilla, joilla on todettu olevan paikallisesti merkittävää maisemallista merkitystä. Nyt kun käytännössä koko Eräjärven ydinkylän alue on maankunnallisesti arvokasta kulttuuriympäristöä, ei alueen arvottaminen maakuntakaavan merkintöjen lähtökohdista käsin ole edelleenkään perusteltua. Tällöin voidaan pitäytyä alkuperäisessä mitoitusperusteessa Eräjärven kyläalueen osalta, vaikka kylän ranta-alueilla mitoitus muuttuisikin.

Kaavamerkintöjen osalta muuttunut Pirkanmaan maakuntakaava aiheuttaa muutoksia sekä rantaosayleiskaavaan että kyläosayleiskaavaan. Esimerkiksi arvoalueiden muuttuminen maakunnallisesti arvokkaasta kulttuuriympäristöstä sekä maakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi että maakunnallisesti arvokkaaksi kulttuurimaisemaksi muuttaa näiden merkintöjen osalta sekä kuvaustekniikan että merkintöjen selitykset. Kyläosayleiskaavan alueella maankuntakaavan maankunnallisesti arvokas

kulttuuriympäristö on määrittänyt myös maisemallisesti arvokkaiden peltoalueiden aluevarausten rajaukset MA- ja MA-1-alueiden osalta. Nyt kun kaikki Eräjärven kylän yhtenäiset peltoalueet ovat käytännössä maakuntakaavan arvoaluetta, niin kaava yhtenäistyy ja aluevaraukseksi tulee vain MA. Jotta logiikka aluevarausten ja määräystekniikan suhteen säilyy, jouduttanee MA-1-aluevarauksia muuttamaan metsäisimpien rantojen osalta myös M-1-alueiksi tai vaihtoehtoisesti täsmentämään määräystekniikkaa M-alueiden osalta.

Muuttunut maakuntakaava sekä sen mukana muuttuneet kulttuurimaisema-alueet aiheuttavat mittavia muutoksia myös kaavaselostukseen. Tältä osin on tarpeen päivittää sekä maakuntakaavan kaavamerkinnot että maakuntakaavan mukaiset määräykset, kuten myös uusi maakuntakaava kaavaselostuksen liitteisiin. Lisäksi on tarpeen päivittää muun muassa koko Oriveden rantaosayleiskaava-alueen muuttuneet kulttuurimaisemat sekä niiden perusteet.

Kyläyleiskaava-alueen ja emätilan määräytymisvuoden ja kaava-alueen rajaamisen vaikutus rakentamiseen

Ranta-alueilla rakennusoikeuden määrittämisessä on ollut käytössä suhteellisen vakiintunut mitoituskäytäntö, jossa rantaviiva yhdessä rantaviivan muunnon ja järvikohtaisen mitoitustilun kanssa määrittää ranta-alueiden rakennusoikeuden. Kaava-aluetta rajattaessa haasteita saattaa tuottaa ainoastaan ranta-alueen syvyys, eli se alue, jolta jo olemassa olevat rakennusoikeudet katsotaan emätilan käyttämäksi rakennusoikeudeksi. Kaava-alueen syvyydestä päätettäessä on määritettävä, miten laajalle ranta-alue ulottuu ja miten pitkälle rannasta katsotaan ulottuvan rannan vetovoima rakentamisen suhteen. Tämä alue on samalla myös kaava-alueen ulottuvuus. Rantavyöhyke on aina olemassa, ranta-alueen ulottuvuus voi vaihdella esimerkiksi maasto-olosuhteista riippuen. Käytännössä kyse on kuitenkin joistain sadoista metreistä rannasta katsoen. Sen sijaan kyläyleiskaavoituksen osalta tällaiset vakiintuneet mitoituskäytänteet pääsääntöisesti puuttuvat ja kyläalueen ulottuvuus vaihtelee täysin vapaasti riippuen kylän ominaispiirteistä. Tällöin kyläyleiskaavoituksessa myös kyläalueen suunnittelun rajaaminen on huomattavasti haasteellisempaa kuin ranta-alueella. Käytännössä vain asutuksen tiheys määrittää kyläalueen ulottuvuuden. Lisäksi kyläalueen hahmottaminen mitoitettavaan ja ei-mitoitettavaan pinta-alaan aiheuttaa lisää pohdittavaa.

Eräjärvellä kyläalueen osalta sekä kyläkaava-alueen että mitoittavaa rakennusoikeutta kerryttävän alueen rajaus on pohjautunut Oriveden kaupungin näkemykseen kyläalueen laajuudesta, jota sitten kaavan laatimisvaiheessa on täsmennetty tarpeen mukaan. Kyläkaavoitusta käsittelevä ohjeistus lähtee siitä, että kokonaiset kiinteistöt otetaan mukaan kylän mitoittavaan pinta-alaan. Tämä rajausperiaate toimii sellaisilla kylillä, joilla kylän keskeisillä alueilla sijaitsevat kiinteistöt ulottuvat ainoastaan kyläalueelle. Eräjärven kiinteistörakenne on kuitenkin hiukan toisenlainen, sillä kylän alueella on muutamia viuhkamaisia tai muuten laaja-alaisia kiinteistöjä, joiden pinta-alat ovat useita kymmeniä hehtaareja. Osa näiden tilojen alueesta sijaitsee ydinkylällä muun osan täysin maaseutumaisessa ympäristössä vailla rakennuskantaa. Näiden kokonaisten tilojen mukaan ottaminen kyläkaavaan ei ole tarkoituksenmukaista niiden laaja-alaisesta ulottuvuudesta johtuen. Suurien tilojen lisäksi Eräjärven kylällä on pieniä kiinteistöjä, jotka ovat suurimaksi osaksi muodostuneet kylälle näistä muutamista suurista kiinteistöistä lohkoen. Osa pienistä kiinteistöistä on myös vanhoja kantakiinteistöjä. Koska kylän kiinteistörakenne ei tue kyläkaava-alueen rajauksen määrittämistä kiinteistöjaotuksen mukaisesti, on mitoittavan kyläalueen rajaus vain tiettyyn paikkaan piirrettävä viiva, jossa kylän alueen katsotaan sijaitsevan ja jonka perusteella mitoitus lasketaan. Jonkun toisen kaavoittajan mielestä viiva voisi sijaita myös toisessa paikassa. Tässä kyläalueen rajauksessa piilee myös tietynlainen haaste kaavoituksellisesti silloin, kun kokonaiset tilat eivät mitoita rakennusoikeutta. Rakennusoikeudet on pyrittävä määrittämään tasapuolisesti maanomistajien kesken, joten mitoitusaulukot on laadittava siten, ettei viivan siirtäminen toiseen paikkaa yli- tai alimitoita kyseisten tilojen rakennusoikeutta. Jotta tilanne ei olisi niin yksinkertainen, on otettava huomioon myös muut samansuuruisen mitoittavan pinta-alan omaavat maanomistajat rakennusoikeuksia laskettaessa toisaalla kyläalueella maanomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta käsin.

Kylällä sijaitsevien tilojen rakennusoikeuden määrään vaikuttaa kaava-alueen rajaamisen lisäksi myös emätilan määräytymisvuosi, joka on Eräjärvellä määritelty olevan käytännössä nykyhetken mukainen, eli kaavan suunnittelu- ja mitoitusperusteiden laatimisvuosi 2012. Oppaissa on esitetty myös käytänteitä, jossa emätilan määräytymisvuotena on pidetty kyläalueellakin rantasuunnittelun mukaisesti joko vuotta 1959 tai 1969. Eräjärven kylän alueella emätilan määräytymisvuoden määrittäminen rantasuunnittelun käytännön mukaisesti vuoteen 1959 olisi kuitenkin aiheuttanut kylärakenteen hajanaistumista, sillä kylä on muodostunut käytännössä muutamien keskeisten tilojen alueelle. Jos näiden keskeisten tilojen rakennusoikeudesta olisi vähennetty vuoden 1959 jälkeen loh-

kotut rakennuspaikat, olisi mitoitus hajauttanut kylärakennetta tiivistämisen sijaan. Mitoitus olisi nimittäin tuonut rakennusoikeutta enemmän ydinkylän laitamille kuin sen keskeisille kyläalueille. Toki erilaisilla mitoitusvyöhykkeillä tätä epäkohtaa olisi mahdollisesti voinut korjata, mutta mitoituksellisesti on selkeämpää osoittaa rakennusoikeus vuoden 2012 mukaisesti. Mitoitusvyöhykkeiden määrittämisen osalta on myös pyritty hyvin yksinkertaiseen mitoitustapaan, jossa kulttuurimaisema on käytännössä ainoa, joka määrittää erilaiset mitoitusvyöhykkeet kylällä. Rakentamiskelpoisuuden osalta on katsottu, että kylän alueet ovat käytännössä kaikki rakentamiseen sopivia. Tämän perusteella ei eri asteisia rakentamiseen soveltuvia vyöhykkeitä ole Eräjärven kyläalueella katsottu tarvittavan. Kulttuuriympäristörajaus on kylän osalta riittävä rakennusoikeuden määrän määrittämisen peruste.

Eräjärvi sijaitsee suunnittelutarvealueella. Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohta suunnittelutarvealueilla on, että rakentaminen perustuu asemakaavaan. Jollei asemakaavaa ole, on rakennusluvan perustuttava tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmassa tarkastelussa suunnittelutarveratkaisuun, jossa rakennuspaikka todetaan sopivaksi rakentamiseen myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta. Rakennusluvan erityisenä edellytyksenä suunnittelutarvealueella on, että rakentaminen ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Rakentamisen edellytykset Eräjärven ydinkylän alueella on ratkaistu kaavalla rakennuslupiin oikeuttavan kaava-alueen (at) osalta. Rakentamisalueiden ulkopuolella on siten tältä osin voimassa rakentamisrajoitus kaavan at-alueella. Kyläalueen at ulkopuolisten alueiden osalta, eli suunnittelutarveratkaisua ohjaavan yleiskaavan alueella rakennusluvan erityiset edellytykset määritellään suunnittelutarveratkaisun perusteella. Kaavassa on tälle alueelle osoitettu AP-alueet, jotka ohjaavat suunnittelutarveharkintaa, jonka lisäksi alueella on voimassa haja-asutusluontoinen rakennusoikeus myös kaavan maa- ja metsätalousalueilla (M). Kaavan mukaisten AP-alueiden osalta kaupungilla on mahdollisuus uuden voimassa olevan lainsäädännön nojalla harkita käyttävänsä myös alueellista suunnittelutarveratkaisua, jossa yleispiirteisempi yleiskaava osoittaa rakentamisalueen ja alueellinen suunnittelutarveratkaisu rakennuspaikkojen tarkemman sijainnin. Kokonaan kaavan ulkopuolisilla alueilla rakentaminen perustuu ainoastaan haja-asutusluontoiseen rakennusoikeuteen sekä yksittäisiin suunnittelutarveratkaisuihin.

Eräjärven kylän jakaminen rakennuslupiin oikeuttavaan kyläyleiskaavan alueeseen at, suunnittelutarveratkaisua ohjaavaan kaava-alueeseen sekä täysin kaavoittamattomaan

alueeseen määrittää siis sen, miten maanomistajat voivat käyttää maataan rakentamiseen. MRL 44 §:n mukainen rakennuslupa kaavan AT-alueella on varma, jolloin ratkaisu antaa tiettyä turvaa rakennusoikeuden määrittämiseen. Toisaalta taas muualla kuin kaavan mukaisilla rakentamisalueella on voimassa rakentamisrajoitus. Suunnittelutarveratkaisu ydinkylän ulkopuolisilla kaava-alueella taas perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan, niin myös silloin, kun rakentamisalue on kaavassa osoitettu AP-alueena. Tällöin kuitenkin rakennusluvun erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella ovat ”vahvemmat” kuin esimerkiksi kaavan mukaisella maa- ja metsätalousalueella, joka on tarkoitettu myös haja-asutusluontoiseen rakentamiseen. Silti luvan saaminen on myös maa- ja metsätalousalueella mahdollista, jos sillä ei vaikeuteta alueen tulevaa kaavoitusta tai alueen muuta järjestämistä. Jos alueella ei ole yleiskaavoja, joudutaan suunnittelutarveratkaisua ja rakennuslupaa arvioimaan maakuntakaava huomioon ottaen. Maakuntakaavalla ei kuitenkaan ole suurta merkitystä rakentamisen sijoittumisen ohjaamisessa. Tällöin yleiskaavoittamattomalle alueelle suunnittelutarveratkaisun saaminen vaihtelee sen mukaan, aiheuttaako rakentaminen haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Jos vaikutuksia tulevalle maankäytölle ei ole, tulisi suunnittelutarveratkaisun tällöin olla myönteinen, jolloin kunnan rakennusjärjestys määrittää rakentamisen alueella. Suunnittelutarvealueella rakentaminen on kuitenkin rajoitetumpaa kuin normaalilla haja-asutusluontoisen rakentamisen alueella johtuen suunnittelutarvealueen määritelmästä. Suunnittelutarveratkaisut perustuvat aina joko viranhaltijan tai poliittisten päättäjien harkinnanvaltaan, jolloin päätöksiin sisältyy epävarmuutta. Vaikka kaavalliseen rakennusoikeuden määrittämiseen sisältyy myös harkinnanvaltaa, on kaavallinen rakennusoikeuden määrittäminen silti tasavertaisempaa yksittäisiin suunnittelutarveratkaisuihin verrattuna.

Kyläalueen mitoituksen määrittämisessä on merkitystä myös sillä, kokevatko kyläläiset mitoituslaskelmien perusteella muodostuvan rakennusoikeuden oikeudenmukaiseksi ja tasapuoliseksi. Kaavasta saatujen mielipiteiden ja muistutusten perusteella näyttäisi siltä, että maanomistajat kokevat mitoituksen oikeaksi, tai ainakin oikean suuntaiseksi, sillä kukaan maanomistajista ei ole kyseenalaistanut mitoitusta. Eräjärvellä on lähdetty siitä olettamasta, että Eräjärven vanha kirkonkylä yhdessä hiukan laajennetun Erälinnan ja koulun ympäristön kanssa muodostavat rakennusoikeutta mitoittavan alueen. Uihertan alue sekä suunnittelualueen pohjoisosassa sijaitseva Kauppilan alue taas ovat suunnittelutarveratkaisuihin perustuvaa rakentamisaluetta, jossa kaavaan on vain merkitty rakentamiseen soveltuvat alueet (AP). Tällöin rakentaminen on kuitenkin mahdollista myös

ydinkyläalueen ulkopuolella suunnittelutarveratkaisuun perustuen. Kokonaan kaava-alueen ulkopuolella sijaitsevien alueiden rakennusoikeus perustuu ainoastaan suunnittelutarveharkintaan ilman minkäänlaisia yleiskaavallisia merkintöjä. Suunnittelutarveratkaisu saattaa antaa mahdollisuuden jopa vapaampaan rakennuspaikkojen sijoittamisen määrittelyyn kuin rakentamisalueiden suhteen tarkemmin ja osin rakentamisrajoituksin määriteltä ydinkylän alue. Suunnittelutarveratkaisujen osalta täytyy kuitenkin muistaa, että lupien myöntämiseen liittyy aina epävarmuutta, toisin kuin kaavan perusteella myönnettäviin rakennuspaikkoihin. Rakennusoikeus on määriteltä Oriveden rakennusjärjestyksen perusteella, joten rakennusoikeuden määrän suhteen ei ole eroavaisuuksia kaavallisella rakennuspaikalla ja suunnittelutarveratkaisun perusteella myönnettävällä rakennuspaikalla.

Kaava-alueiden rajauksien määrittäminen on aina kunnan tai kaupungin virkamiesten tai poliittisten päättäjien harkinnassa. Esimerkiksi Eräjärven kaava-alueen määrittäminen perustuu pitkälliseen harkintaan siitä, että Eräjärvelle tarvitaan rakennuslupiin oikeuttava kaava edistämään Eräjärven kyläalueen väestönkasvua. Eräjärvi eroaa sikäläkin muista Oriveden kylistä, että se on esimerkiksi Oriveden rantaosayleiskaava-alueen ainoa kylä, joka on voimassa olevassa maakuntakaavassa osoitettu ”kylänä”. Tällä maakuntakaavan kohdemerkinnällä on osoitettu maakunnallisesti merkittävät ja aluerakenteen kannalta keskeiset kylät ja muut maaseutuasumisen keskittymät, joihin on tarkoituksenmukaista ohjata asumista, palveluita ja työpaikkoja. Tältä osin Eräjärven kylän maankäytön suunnitteleminen muista kylistä poiketen suoraan rakennuslupiin oikeuttavan kyläkaavan mukaisesti on perusteltua. Jollei näitä perusteita käsitellä jotain toista kylää eri tavalla kuin muuta kaava-alueella sijaitsevaa kylää ole, on vaarana, että maanomistajia käsiteellään epätasa-arvoisesti eri kylillä maata omistavien maanomistajien kesken.

Eräjärven suunnitteleminen kyläyleiskaavalla on varmasti perusteltua, sillä kylän alue on edelleen maaseutumainen, eikä kylän suunnittelu lähesty asemakaavatasoista suunnittelua. Kerrostaloja alueelle ei olla rakentamassa ja alueen tonttikoko tulee olemaan uusien rakentamisalueiden osalta noin 2 000–5 000 m². Kunnallistekniikka alueella on jo olemassa, eikä mittaviin uusiin investointeihin ole lähiaikoina myöskään kaavan uusien rakennuspaikkojen perusteella tarvetta. Olisiko kylää voinut kuitenkin kehittää vain siten, että alueelle olisi laadittu ainoastaan suunnittelutarveratkaisuihin ohjaava yleiskaava, kuten on tehty muillekin Oriveden rantaosayleiskaava-alueen kylille, jolloin rakennusluvut olisi myönnetty suunnittelutarveharkinnan perusteella myös kylän ydinalueelle. Mielestäni ei, sillä Eräjärven kylän alueella on paljon myös muuta toimintaa kuin pelkästään

asuinrakentamista. Lisäksi Eräjärven kylä on kulttuurihistoriallisesti merkittävää arvoaluetta, jolloin alueen arvojen säilyminen perustelee osaltaan yksityiskohtaisemman kaavoituksen merkitystä. Myös maanomistajien tasapuolinen kohtelu tulee varmistettua rakennuslupiin oikeuttavan kaavan mitoituskaskelmien kautta, vaikka Eräjärvellä rakennuspaikoilla tuskin on sellaista rahallista arvoa, kuin esimerkiksi joissain Etelä-Suomen kasvukeskuksen lähikylissä.

Kyläyleiskaavalainsäädännön muutoksen vaikutukset kyläyleiskaavoitukseen

Eräjärven kylän kaava-alueet on jaettu sekä rantaosayleiskaavan että kyläosayleiskaavan alueeseen perustuen kaavaprosessin suunnittelu- ja mitoituserusteistä päättämisen aikaan voimassa olleeseen MRL 73 §:ään. Tällöin Eräjärven tavoin ranta-alueella sijaitsevilla kylissä on sovellettu myös ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleiskaavan sisältövaatimuksia. Tämän perusteella ranta-alueella on ollut voimassa ranta-alueiden mitoituserusteet, jolloin on noudatettu vaatimusta riittävästä ja yhtenäisistä rakentamattomista alueista myös kylien alueilla. Tämän perusteella ranta-alue on jaettu rantaosayleiskaavan alueeseen, joka on kyläalueella käytännössä rantavyöhykkeen levyinen. Rantavyöhykkeen takana on MRL 16 §:n mukainen kylä-alueen suunnittelutarvealue, joka on kyläyleiskaavan aluetta. Kahden eri kaava-alueen rajapinta on ”häilyvä”. Yhtä hyvin alue voisi kuulua rantavyöhykkeeseen kuin kyläyleiskaavan alueeseenkin. Tämä rajapinta aina erilainen riippuen eri katsojan ja erityisesti eri viranomaisen näkökannasta. Tämän on saanut huomata myös Oriveden rantaosayleiskaavaa ja Eräjärven kyläosayleiskaavaa laatiessaan viranomaisten lausunnoissa, viranomaisneuvotteluissa ja muissa yhteydenostoissa. Pitkällisten neuvottelujen ja kaavaratkaisujen etsimisen jälkeen voimme kuitenkin todeta, että kaavaratkaisu on tällä hetkellä lähestulkoon kaikkia osapuolia tyydyttävä. Uudet rakennuspaikat on sijoitettu sinne, missä ne parhaiten soveltuvat maakunnallisesti arvokkaaseen kulttuurimaisemaan ja kirkon läheisyyteen.

Jos Eräjärven kyläyleiskaava laadittaisiin nyt voimassa olevan MRL 44 §:n mukaisena kyläyleiskaavana, voitaisiin myös rantavyöhyke ottaa mukaan kyläyleiskaavaan. Tällöin myös mitoitus ranta-alueelle voitaisiin laskea kyläkaavan mitoitustaulukoiden perusteella eli myös pinta-alaperusteisesti. Eräjärven kylän osalta tämä tuskin toisi lisää rakennuspaikkoja, sillä Eräjärven kylän Eräjärven ranta-alueet ovat jo nykyisellään tiheästi rakennettuja eikä uusien rakennuspaikkojen sijoitusmahdollisuuksia ole muualla kuin siellä, mihin jo rantayleiskaavaehdotus on tuonut lisää rakennuspaikkoja. Jos rakennusoikeu-

den lisääntymistä pidetään tavoittelemisen arvoisena kaavallisesti, ei kyläalueen muuttaminen yhtenäiseksi kaavaratkaisuksi toisi merkittävästi mitään lisää. Nikkilänjärven osalta sen sijaan yhtenäinen kaava-alue voisi tuoda lisää rakennuspaikkoja nimenomaan Nikkilänjärven rantaan, josta nyt rakennusoikeus on emätilan alueella siirretty Längelmävedelle. Tämä ei tosin ole tavoiteltava vaihtoehto, sillä viranomaiset ovat toistuvasti toivoneet Nikkilänjärven rantojen säilymistä rakentamattomana. Tämä on ollut ehtona myös sille, että Nikkilänjärvi esitetään kyläyleiskaavassa. Nyt kun lainsäädäntö on muuttunut tältäkin osin, ei sekään liene kynnyskysymys. Toisaalta kaikki Nikkilänjärven rannat ovat nykyisen maakuntakaavan mukaista maakunnallisesti arvokasta aluetta, joten rakentaminen alueelle ei liene toivottavaa.

Uusi lainsäädäntö kyläyleiskaavoituksen osalta ei välttämättä tuo Eräjärven kyläyleiskaavoitukseen mitään sellaista, jonka vuoksi koko nyt lähes valmiina oleva kaavaehdotus pitäisi muuttaa yhtenäiseen pinta-alaperusteisen mitoituksen sekä yhtenäiseksi kaavaratkaisuksi. Kaavaratkaisun tekeminen yhtenäisen kaavan alueella olisi toki ollut huomattavasti helpompaa nykyisen lainsäädännön ollessa voimassa, jolloin rakennuspaikkojen osoittaminen tai siirtäminen erikseen kyläalueelta rannalle olisi ollut helpompaa. Lisäksi esimerkiksi vanhan rakennuspaikan osoittaminen kaava-alueiden rajapintaan ei olisi vaatinut mittavia kaavallisia muutoksia, vaan rakennuspaikka olisi vain voitu osoittaa suoraan AP-alueena. Yhtenäinen kaavaratkaisu kyläalueella on toki aina helpommin hallittavissa sekä maanomistajien, viranhaltijoiden, päättäjien että muiden viranomaisten ohjatessa tulevaa maankäyttöä kyläalueella. Kaava-alueen yhtenäisyys puoltaa yhtenäisen kaava-alueen ratkaisua myös Eräjärvelle, mutta tässä tilanteessa, jossa kaava on toisen kerran ehdotusvaiheessa, ei ole enää mitään perusteita yhdistää rantaosayleiskaavaa ja kyläyleiskaavaa ja muuttaa toimivaa kaavaratkaisua yhdeksi kyläyleiskaavaksi.

Eräjärven kylän alueella ei yhtenäistä rakentamisesta vapaata rantaa nykyisellään juuri ole, sillä rakentaminen on keskittynyt myös kyläalueilla suurimmaksi osin ranta-alueille. Ranta-alueilla voi olla kyse myös loma-asutuksesta, joka kyläalueilla voidaan kuitenkin osoittaa vakituiseen asumiseen kylän elinvoimaisuuden tukemiseksi. Eräjärven kylän ranta-alueelle on osoitettu vielä kaavaehdotusvaiheessa muutamia lomarakennuspaikkoja, vaikka suurin osa ranta-alueen rakennuspaikoista onkin muutettu vakituisen asuminen rakennuspaikoiksi maanomistajien toivomuksesta. Vaikka rannat ovatkin pitkälti rakentuneet, toteutuu Eräjärvellä nykyisen lainsäädännön mukainen vaatimus turvata

riittävien lähivirkistysalueiden säilyminen, sillä rantayleiskaavassa ranta-alueelle on osoitettu sekä uimaranta- että venevalkama-alue. Joidenkin kylien osalta tuo yleiseen virkistyskäyttöön tarkoitettujen alueiden osoittaminen voi olla myös ongelma, sillä kyläalueiden maanomistus on ranta-alueillakin usein yksityisten maanomistajien käsissä. Tällöin uimaranta- ja venevalkama-alueita voi olla vaikeampaa osoittaa ranta-alueille. Eräjärven kylällä on onneksi säilynyt vanhan Eräjärven kunnan omistuksessa olleita maa-alueita myös kylällä.

Eräjärvellä kyläyleiskaavoituksen mitoituksen yhtenäistäminen kyläsuunnittelun lähtökohdista käsin ei toisi merkittävästi uusia rakennuspaikkoja kylälle. Jollain toisella kylällä, jonka ranta-alueilla on vielä vapaita rannanosia, voi rantayleiskaavan mitoituksen muuttaminen pinta-alaperusteiseksi myös lisätä rakennuspaikkoja jos rakennuspaikkojen lisääntymistä pidetään kyläyleiskaavoituksen ja kylän vetovoimaisuuden kannalta tavoiteltavana asiana. Rakennuspaikkojen lisääntymiseen vaikuttaa myös rantayleiskaavan osalta käytetty mitoitus muunnettua rantaviivakilometriä kohden sekä kylän kohdalla oleva vastarantavaikutus ja rantaviivan muunto ylipäättään. Eräjärven kylän osalta Eräjärven ranta-alueen mitoitus on kuitenkin melko korkea johtuen järven koosta. Lisäksi Eräjärven rantaviivan muoto on suora, eikä alueella ole juuri vastarantavaikutusta. Näiden seikkojen perusteella Eräjärven alue ei hyödy siitä, että mitoitus vaihtuu kyläyleiskaavan mitoitukseen. Vastaavasti pienten järvien rannoilla ja rantaviivan muodon suhteen polveilevien rantojen alueella voidaan hyötyä siitä, että rakennuspaikat määräytyvät rantasuunnittelun käytänteiden sijaan pinta-alaperusteisesti. Myös rantasuunnittelun alueella olevat takamaaston kiinteistöt, joilla ei ole rakennusoikeutta mitoittavaa rantaviivaa voivat hyötyä saamalla rakennusoikeutta pinta-alaperusteisen kyläkaavamitoituksen perusteella. Toki rakennuspaikkojen määräytymiseen kyläalueellakin vaikuttaa se, miten mitoitusperusteet luodaan kyläalueelle, joten mikään automattinen rakennuspaikkojen lisääjä pinta-alaperusteinen mitoitus ei ole rantayleiskaavoitukseen verrattuna. Jos kuitenkin näyttää siltä, että kyläyleiskaavoitus voisi tuoda kylälle enemmän toivottuja rakennuspaikkoja kuin mitä rantasuunnittelun mitoitus, niin kyläalueen rajauksen suhteen täytyy kuitenkin pitää mielessä se, miten kyläalue rajataan, jottei kyläkaavoituksen periaattein lisätä rakennuspaikkoja ranta-alueille siellä, missä todellisuudessa ei ole edes kylämaista asutusta.

Eräjärven kyläosayleiskaava olisi ollut mahdollista toteuttaa myös aikaisemmin voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisena kyläyleiskaavana, sillä Eräjärvelle rakennuspaine ei ole koskaan ollut merkittävä. Rakennuspaineen määritelmän

poistuminen mahdollistaa kuitenkin kyläyleiskaavoituksen käyttämisen rakennusluvan myöntämisen perusteella myös niillä alueilla, jolla on rakennuspainetta. Tästä muutoksesta tulevat hyötymään varmasti suurimpien kaupunkien lähialueiden kylät sekä pääkaupunkiseudun läheisyydessä olevat sellaiset kylät, joille ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista osoittaa tiivistä pienasutusta eikä kerrostaloja. Nykyisen lainsäädännön mukaan kyläyleiskaavan perusteella rakennusluvut voidaan myöntää aikaisemmin käytössä olleen kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamisen lisäksi myös muuhun pienimuotoiseen asuinrakentamiseen, kuten rivitaloihin. Vaikka Eräjärven kylällä onkin ennestään muutama rivitalo, ei Eräjärvellä ole kuitenkaan katsottu olevan uusien rivitalojen tarvetta. Haasteita rivitalojen osoittamiseen kaavassa saattaa aiheuttaa myös kyläalueille tyypillinen yksityismaanomistus, jolloin rivitalojen osoittaminen vain jollekin maanomistajalle on vastoin tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Sen sijaan sellaisissa kylissä, jossa kunta omistaa maata, voidaan rivitalojen osoittamista pitää hyvinkin perusteltuna. Koska uusi lainsäädäntö mahdollistaa sekä mittakaavaltaan että ympäristövaikutuksiltaan maaseudulle soveltuvan työpaikka- ja palvelurakentamisen, antaa kyläyleiskaava mahdollisuuden myös pienimuotoisen yritystoiminnan kehittämiseen kyläalueella kaavaan perustuen. Eräjärvellä näin ei ole kuitenkaan ajateltu tehtävän. Näkisin, että tämäkin lakimuutos palvelee enemmän isompien kaupunkiseutujen sekä pääkaupunkiseudun läheisyydessä olevia kyliä.

Oriveden rantaosayleiskaava kaavakonsultin silmin

Työskentely kaavanlaatijana konsulttitoimistossa on haasteellista, kun aikataulu kullekin kaavalle määritellään jokaisen kunnan omista lähtökohdista käsin, eikä omaa työtään voi aikatauluttaa omien työtehtävien mukaan. Tällöin kiire on usein läsnä, eikä kireä aikataulu mahdollista laaduntarkistuksen riittävyttä siinä määrin, kun itse haluaisi. Tämän näkee myös nähtävillä olleesta Eräjärven kyläosayleiskaavan ehdotusvaiheen aineistosta. Nähtävillä ollut materiaali ei kaikilta osin vastaa käsitystäni huolellisesta työskentelystä, mutta koska aikataulu on määritetty ulkoa käsin, ei mahdollisuutta riittävälle laadun tarkistukselle aikataulullisesti ole ollut. Toki virheet ja ”näppihäiriöt” korjataan aina seuraavaan vaiheeseen, mutta henkisesti nähtävillä olevan materiaalin hyväksyminen keskeneräisenä ei ole aina helppoa. Kiire näkyy esimerkiksi Eräjärven kyläyleiskaavan vaikutusten arvioinnissa, joka on kyläkaavan osalta täysin puutteellinen ja jopa olematon. Tältä osin kaavaselostuksessa on vielä paljon täydennettävää seuraavaan ehdotusvaiheeseen. Tosiasia kuitenkin on se, ettei kaava voi mennä hyväksymiskäsittelyyn ilman vaikutusten arviointia.

Vaikutusten arvioinnin puutteellisuus on osaltaan saattanut vaikuttaa myös siihen, että koko Oriveden rantaosayleiskaava on saanut viranomaisten osalta kritiikkiä nimenomaan mitoituksen osalta. Viranomaiset ovat kyseenalaistaneet melko voimakkaasti mitoituksen toimivuuden etenkin ranta-alueilla. Mitoituksen toimivuuden osoittamiseksi on tehty paljon selvityksiä nimenomaan rantayleiskaavan osalta, jotta voidaan todistaa, että mitoitus toimii korkeasta järvikohtaisesta mitoitusluvusta huolimatta. Tältä osin uskon, että selvitysten avulla vaikutusten arvioinnit täsmentyvät myös kaavaselostukseen. Selvitysten perusteella mitoitus ei kuitenkaan ole pelkkiä numeroita, vaan on otettava huomioon, että vasta muunnetun rantaviivan vaikutus yhdessä järvikohtaisen mitoitusluvun kanssa muodostaa rakennuspaikkojen kokonaislukumäärän. Kokonaimitoitus on Oriveden rantaosayleiskaavan alueella kuitenkin suhteellisen ankara korkeista järvikohtaisista mitoitusluvuista huolimatta, sillä Etelä-Savon liiton muuntomallin vastarantavaikutus on merkittävä sellaisilla kapeille ja polveilevilla järviolueilla, joita suurin osa Orivedenkin ranta-alueista on.

Eräjärven kyläalueen maankäyttöä ohjaava kaava on monien viranomaisten työneuvottelujen ja kunnan kanssa käytyjen neuvottelujen pohjalta muodostunut kyläosayleiskaavan ja rantaosayleiskaavan muodostamaksi kokonaisuudeksi, joka on mitoituksellisesti kaupungin asettamien tavoitteiden mukainen. Kyläalueella oleva mitoitus ja rakennuspaikkojen määräytyminen on perusteltu, eikä siltä osin käsittääkseni enää viranomaisilla ole huomautettavaa. Myös uusien rakennuspaikkojen lukumäärä on määritelty maanomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Uudet rakennuspaikat on sijoitettu maanomistajia sekä viranomaisia kuunnellen siten, kun ne parhaiten arvokkaaseen kulttuuriympäristöön soveltuvat. Tältä osin uskon, että Eräjärven kyläosayleiskaava täyttää kaavalle asetetut tavoitteet Eräjärven kyläalueen maankäytön ohjaajana mahdollistaen aikaisempaa positiivisemmän väestönkehityksen alueella. Tämä kuitenkin edellyttää, että koko Oriveden rantaosayleiskaava saa lainvoiman. Mahdollisuutena saattaa olla myös Eräjärven kyläosayleiskaavan eriyttäminen kokonaan rantaosayleiskaavasta, jos rantaosayleiskaava uhkaa jäädä vahvistumatta. Tällöin kuitenkin Eräjärven kyläosayleiskaava saisi lainvoiman.

6 Lopuksi

Opinnäytetyöni tarkoituksena on ollut pohtia kyläyleiskaavoitusta osana yleiskaavoitusta ja samalla etsiä niin sanottu maankäyttö- ja rakennuslain ”kultainen lanka” yleiskaavoituksen osalta, jotta oppisin paremmin ymmärtämään maankäyttö- ja rakennuslain henkeä ja niitä tarkoitusperiä, joita lain säätäjä on laille asettanut. Koska kyseessä on kuitenkin kyläyleiskaavoitusta käsittelevä opinnäytetyö, on yleiskaavoitusta käsitelty nimenomaan kyläyleiskaavoituksen lähtökohdista käsin. Tällöin on ollut välttämätöntä selvittää myös ne rajapinnat, joihin kyläyleiskaavoitus nivoutuu, jolloin tutkittaviksi ovat tulleet osittain myös asemakaavoitus sekä suunnittelutarveratkaisujen sekä yksittäisten rakennuslupien myöntämisen perusteet.

Kyläyleiskaavoituksen lainsäädäntö on muuttunut tänä vuonna, joten opinnäytetyön tekeminen ja lainsäädäntöön tutustuminen tältä osin ovat vahvistaneet kyläyleiskaavoituksen lainsäädännön tuntemusta. Lisäksi olen voinut perehtyä tarkemmin myös kyläyleiskaavoituksen osalta muuttuneeseen lainsäädäntöön. Varsinaisten kyläyleiskaavoitusta käsittelevien oppaiden antia en valitettavasti enää Eräjärven kyläosayleiskaavan osalta käytännön työssä pysty hyödyntämään, sillä kaava on käytännössä tehty. Eräjärven kyläosayleiskaavan osalta jäljellä olevissa korjauksissa ja täsmennyksissä on kuitenkin kyse vain päivitysluontoisista korjauksista. Kyläyleiskaavoitusta käsittelevien oppaiden tutustumisen kautta olen kuitenkin saanut tukea näkemyksilleni ja vinkkejä muihin kyläyleiskaavoihin, sillä tosiasia on kuitenkin se, että töissä ei ole mahdollisuutta paneutua olemassa olevaan lainsäädäntöön ja oppaisiin sen enempää kuin on jonkin yksittäisen asian kohdalta sillä hetkellä välttämätöntä. Työn rytmä on valitettavasti sen verran hektinen, että vaikka kuinka haluaisi perehtyä johonkin asiaan pintaa syvemmältä, ei siihen aikataulullisesti ole mahdollisuutta. Siten opinnäytetyön tekemisestä saadut opit kantavat varmasti pitkälle myös työelämässä. Koen, että olen kuluneen kesän ja syksyn aikana oppinut enemmän yleiskaavoituksesta ja kyläyleiskaavoituksesta kuin tähänastisessa elämässäni yhteensä.

Kun ryhdyin tekemään opinnäytetyötä en aavistanut, että edessäni olisi näin mittava urakka. Pääpaino yleiskaavoituksen lainsäädännöllisen puolen läpi käymisellä on ollut lainsäädäntöä käsittelevässä kirjallisuudessa sekä niissä oppaissa, jotka määrittävät yleiskaavoituksen ja kyläyleiskaavoituksen käytänteet. Käsiteltävän alueen rajaus on tehty opinnäytetyössä siten, että yleiskaavoituksen sisällöllinen kokonaisuus kyläyleis-

kaavoitukseen liittyen tulee päällisin puolin käsitellyksi. Syvemmälle aiheeseen perehtyminen esimerkiksi selostuksen ja kaavan esitystavan osalta olisi kuitenkin laajentanut jo nyt melko mittavaa selvitystä entisestään.

Maankäyttö- ja rakennuslain ymmärtämiseksi olen kokenut, että on ollut välttämätöntä käydä läpi myös rakennuslakia, jotta maankäytön suunnittelun historian voi ymmärtää. Kyläyleiskaavoituksen osalta lainsäädännön muuttumisesta on kyse nimenomaan siitä, miten rakentamisen ohjaus on muuttunut rakennettaessa maaseudulla. Tämä maankäytöllisen historian läpi käyminen on auttanut minua ymmärtämään niitä lainalaisuuksia ja käytänteitä, joita olen työssäni kohdannut, mutta joihin en ole välttämättä aikaisemmin löytänyt suoraa vastausta. Koska oma maankäytön suunnittelun historiani ulottuu vain 2010-luvulle, ei minulla ole käytännön kokemusta maakäyttö- ja rakennuslain voimassaolon ensimmäisiltä vuosilta eikä varsinkaan rakennuslain aikaisesta käytännöstä. Kuitenkin käytännön työelämässä törmää lähes kuukausittain esimerkiksi termeihin ”ranta-kaava”, ”haja-asutus”, taaja-asutus” ja ”palstoitusuunnitelma”, joihin termeihin olen nyt rakennuslakiin tutustuessani saanut uuden sisällön. Olen saanut myös ymmärrystä rakennuslain aikaisista yleiskaavoista ja sitä kautta myös ymmärrystä maanomistajien mielipiteiden kohtaamiseen esimerkiksi heidän vedotessaan ”vanhaan yleiskaavaan”, jota ei kuitenkaan virallisesti ole olemassa. Rakennuslailla ja maakäyttö- ja rakennuslailla on myös lainsäädännöllinen yhtenevyys ja jatkumo, joka on ollut mielenkiintoista huomata opinnäytetyötä tehdessä. Osa maankäyttö- ja rakennuslain tekstistä pohjautuu käytännössä jopa suoraan rakennuslakiin. Toisaalta taas rakennuslaissa on painottunut jälleenrakennuskaudelle tyypillinen uudisrakentamisen ohjaaminen, joka myöhemmin rakennuslain viimeisinä vuosina on saattanut muodostua myös lainsäädännön tulkinnan suhteen ongelmalliseksi lainsäädännön vanhennuttua ja irtaannuttua käytännöstä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa painottuu suunnitelmallisuus ja maankäytön ohjaaminen kaavoituksen avulla. Maankäyttö- ja rakennuslaki onkin selkeästi osa ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä, eikä niinkään edeltäjänsä tavoin rakentamisen ohjaamiseen tarkoitettu laki. Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen aikana pinnalla olleet ongelmakysymykset kuten luonnonsuojelu, ympäristöpoliittiset kysymykset sekä hyvän elinympäristön luominen painottuvat voimakkaasti nykyisessä lainsäädännöllisessä ohjauksessa, kuten myös rantarakentamisen ohjaaminen. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa painottuvat yleinen vuorovaikutteisuus ja kansalaisten mahdollisuus osallistua oman elinympäristönsä maankäytön suunnittelua koskevaan päätöksentekoon. Maankäyttö- ja rakennuslaki on myös vahvistanut kunnan asemaa oman alueensa maankäytön suunnittelija, jota piirrettä myös viimeisimmät lakimuutokset ovat osaltaan korostaneet.

Suurin osa ympäristöministeriön yleiskaavoitusta käsittelevistä oppaista on laadittu 2000-luvun alkupuolella ja viime aikoina yleiskaavoitusta käsitteleviä oppaita on tehty melko vähän. Rantasuunnittelusta löytyy oppaita, jotka perustuvat nyt jo melko vakiintuneeseen rantasuunnittelun käytäntöön. Kyläsuunnittelu on rantasuunnitteluun nähden sen sijaan melko uusi tulokas lainsäädännöllisesti. Aikaisemmin kyläsuunnittelua ei nähty tarpeellisena tehdä mitoituserusteisesti. Lainsäädännön muuttuessa kyläsuunnittelusta on kuitenkin tullut mitoituserusteista kyläyleiskaavoitusta, jolloin myös oppaiden laatiminenkin ollut tarpeen. Valitettavasti lainsäädäntö on kyläyleiskaavoituksen osalta muuttunut useasti, jolloin uusimmatkaan oppaat ja kirjat eivät ole tällä hetkellä ajan tasalla. Viimeisin lainsäädännöllinen muutos on ollut tämän vuoden toukokuussa. Sen verran useaan otteeseen tuota MRL 44 §:n mukaista kyläkaavasäännöstä on hiottu oikeaan muottiinsa, että ennen kokonaisvaltaista maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta tuskin MRL 44 § tulee enää muuttumaan. Tuo kokonaisvaltainen maankäyttö- ja rakennuslain uudistus on arvioitu tulevan joskus 2020-luvun alussa. Siksi näkisin, että päivitetylle kyläkaavoituksen oppaalle voisi tällä hetkellä olla tarvetta. Rakentamispaineen määrittelymän hallitessa vuodelta 2012 peräisin olevaa Kyläyleiskaavoitus-kirjaa ei voi sanoa, että tulkinta on tältä osin enää ajan tasalla. Päivittämällä rakentamispaineen osalta tuon kaavoittajille, kunnille ja kylille tarkoitetun oppaan, saisi siitä vielä hyvinkin ajan tasaisen opaskirjan kyläyleiskaavoituksesta kiinnostuneille.

Eräs mielenkiintoinen yksityiskohta selvisi myös tätä opinnäytetyötä tehdessä. Lehtorimme Reijo Aalto puhui koko meidän opiskelujen ajan ”hanska, hiha, hattu” -metodin käyttämisestä kaavoituksessa. Tuo termi oli olevinaan vain opettajan ”hyvä heitto”, mutta opinnäytetyötä tehdessä koin ymmärtäväni tuon ”hhh”-metodin tärkeyden. Maankäyttö- ja rakennuslaki, kuten myös edeltäjänsä rakennuslaki, on kirjoitettu joustavaan muotoon. Tällöin tämä hyvin yleisesti ja väljästi kirjoitettu lainsäädäntö vaatii toimiakseen hallinto-oikeudellisten periaatteiden lisäksi sekä oikeusharkintaa että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeita kaavallisia ratkaisuja voi olla useita, joista on valittava useista lainmukaisista vaihtoehdoista se, joka tuntuu kaikki eri tavoitteiden väliset ristiriidat punnitien parhaiten sopivalta. Tällöin on pakko käyttää menetelmää ”hanska, hiha, hattu”, jota myös minun käsitykseni mukaan harkinnanvallaksi kutsutaan.

Lähteet

Adel, Vadim. 2009. Orivesi, Rantaosayleiskaava-alueiden arkeologinen inventointi 2009. Verkkoaineisto. Kulttuuriympäristöyksikkö, Pirkanmaan maakuntamuseo 2009. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Oriveden_ ja_Erajarven_ alueiden_Arkeologinen_osainventointi.pdf>. Luettu 15.8.2017.

Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita Publishing OY.

Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa. 2015. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita Publishing OY.

Emättilakartta Eräjärven osa-alue. 2016. Oriveden kaupunki & Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa.

Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaehdotuskartta 300316. 2016. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Erajarven_kylaalueen_oyk_kaavaehdotus_300316.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Eräjärven kyläalueen oyk, kaavaluonnoskartta 6.11.2013. 2013. Oriveden kaupunki & Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa.

Eräjärven Seudun Vesiosuuskunta (ESVO) toiminta-alue. 2017. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <<http://www.erajarvi.net/images/Kartat/Esvo.pdf>>. Luettu 7.5.2017.

Eräjärven seurakunnan ja ympäristökuntien kartat, Eräjärven pitäjän kartta. 1938. Verkkoaineisto. Suomen sukututkimusseura. <<http://hiski.genealogia.fi/seurakunnat/srk?CMD=MAP&ID=34&TYPE=HTML&LANG=FI>>. Luettu 13.8.2017.

Eräjärvi kehittämissyhdistys ry. 2013. Verkkoaineisto. <<http://www.erajarvi.net/>>. Luettu 7.5.2017.

Google street View. 2011. Verkkoaineisto. <<https://www.google.fi/maps/>>. Luettu 9.4.2016.

Haja-asutusalueen talousvesien muuttuneet säädökset. 2017. Verkkoaineisto. Kuntakirje 3.4.2017. Ympäristöministeriö & Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntakirje-allekirjoitettu%20%28002%29.pdf>> Luettu 13.8.2017.

Hallberg, Pekka; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva; Ranta, Hannu & Reinikainen, Jukka. 2015. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Talentum Pro.

Hyvönen, Veikko, O. 1988. Kaavoitus ja rakentamisoikeus. Espoo: Ky Veikko O. Hyvönen & Co.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 102/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

HE 334/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 251/2016 vp. Hallituksen esityseduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 259/2016 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Jarva Anne. 2017. Mitä uutta maaseudun kaavoitukseen ja rakentamiseen käytännössä? Uutta kylien yleiskaavoitukseen – maaseudun rakentamisen ohjaus uudistuu. Koulutusmateriaali 7.6.2017. Kuntaliitto.

Jarva Anne. 2017. Mitä uutta maaseudun kaavoitukseen ja rakentamiseen käytännössä? Uutta kylien yleiskaavoitukseen – maaseudun rakentamisen ohjaus uudistuu. FCG koulutustilaisuus 7.6.2017. Vantaa.

Jyväskylän seutu-rakennemalli 20X0. 2011. Verkkoaineisto. Jyväskylän kaupunki. <http://www2.jkl.fi/kaavakartat/jkl_yleiskaava/Loppuraportti_hyvakysytavaksi_07022011.pdf>. Luettu 20.9.2017.

Jyväskylän seudun rakennemallikartta 20X0. 2011. Verkkoaineisto. Jyväskylän kaupunki. <http://www2.jkl.fi/kaavakartat/jkl_yleiskaava/Rakennemallikartta_07022011.pdf>. Luettu 1.8.2017.

Jämsässä avataan uusi Säästöpankki, Eräjärven ja Längelmäen Säästöpankit yhdistyvät Säästöpankki Sinetiksi. 2013. Verkkoaineisto. Yle.fi. <<https://yle.fi/uutiset/3-6559008>>. 2.4.2013. Luettu 14.8.2017.

Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi. 2003. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksiin. Käytännön käsikirja. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksiin. Käytännön käsikirja. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi. 2014. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Kalmbergin kartasto R III: List 7. 1855. Verkkoaineisto. Jyväskylän yliopiston julkaisuarkisto. <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/6866/URN_NBN_fi_jyu-2007803.pdf>. Luettu 13.8.2017.

Kauppi, Eeva-Liisa. 2009. Lainsäädännön muutosten vaikutus lomarakentamiseen. Opinnäytetyö. Mikkelin ammattikorkeakoulu.

Kirkkolaki (1054/1993).

Kortesmaa Antero. 2008. Oikeus rakentaa? Rakennuspaikkojen muodostuminen ja pysyvyys. Opinnäytetyö. Mikkelin ammattikorkeakoulu.

Kulttuurimaisemat -kohdekortti Orivesi, Pirkanmaan maakuntakaava, kulttuurimaisemat 2016, Pirkanmaan maisemallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaat maatalousalueet. 2017. Verkkoaineisto. Pirkanmaan liitto. <http://maakuntakaava2040.pirkanmaa.fi/sites/default/files/Orivesi_1.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Kuusiniemi, Kari & Kumpula, Anne. 1997. Ympäristöoikeuden perusteet. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Kyläkaavoitus, yleiskaava maaseuturakentamisen ohjaamisessa. 2009. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriö. <<http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BCDC29D17-F95C-4E8E-B39E-92A16F1D903D%7D/24260>>. Luettu 1.6.2017.

Kyläyleiskaavoitus, opas kaavoittajille, kunnille ja kyille. 2012. Ympäristöministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.

Laillisuusperiaate hallinnossa. 2015. Verkkoaineisto. Tieteen termipankki. <[http://tieteen termipankki.fi/wiki/Oikeustiede:laillisuusperiaate_hallinnossa_\(valtios%20C3%A4%20C3%A4nt%C3%B6ikeus\)](http://tieteen termipankki.fi/wiki/Oikeustiede:laillisuusperiaate_hallinnossa_(valtios%20C3%A4%20C3%A4nt%C3%B6ikeus))>. Päivitetty 29.6.2015. Luettu 19.7.2017.

Laitio, Matti. 2017. Maaseudun suunnitteluun ja rakentamiseen vaikuttavat uudet säännökset. Uutta kylien yleiskaavoitukseen FCG koulutus 7.6.2017 koulutusmateriaali. Ympäristöministeriö.

Laitio, Matti. 2017. Maaseudun suunnitteluun ja rakentamiseen vaikuttavat uudet säännökset, Uutta kylien yleiskaavoitukseen. FCG koulustilaisuus 7.6.2017. Vantaa.

Larma, Otto; Hallberg, Pekka; Jatkola, Tapani & Wirilander, Juhani. 1992. Rakennuslaki ja -asetus. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksia – Tavoitteena kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittaminen. 2017. Verkkoaineisto. Yleiskirje 13/2017, 17.5.2017. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Yleiskirje%2013_2017.pdf> Luettu 22.9.2017.

Maantielaki (503/2005).

Metsälaki (1093/1996).

Mäenpää, Olli. 2008. Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki? 2008. Verkkoaineisto. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10224/3911/Olli_Maenpaa_Tarkoituksenmukaisuus_vallanjaon_rajapyykki_2008.pdf?sequence=1>. Luettu 21.7.2017.

Mäkinen, Eija. 2000. Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Oriveden kaupungin elämänlaatulautakunnan lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaluonnoksesta. 15.1.2014.

Oriveden kaupungin palvelut. 2016. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <<http://www.orivesi.fi/fi/palvelut/>> Luettu 30.4.2017.

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus, kaavaehdotus, 30.3.2016. 2016. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Oriveden_rantaoyk_Kaavaselostus_Kaavaehdotus_30032016.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostus, kaavaluonnos, 6.11.2013. 2013. Oriveden kaupunki & Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa.

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostuksen liite 1. 2016. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Liite_1_selostuksen_liitekarta.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostuksen liite 2, maakuntakaavakartta. 2016. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Liite_2_ote_maakuntakaavakartasta_yhd.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostuksen liite 2, maakuntakaavan merkintöjen selitykset. 2016. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Liite_2_Pirkanmaan_maakuntakaavan_yhd_merkinnat.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaselostuksen liite 7.4. 2016. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/_Mitoitusvyohykekarta_Liite_7.4_Erajarvi.pdf>. Luettu 20.8.2017.

Oriveden kaupungin ympäristölaulukunnan lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaavaluonnoksesta. 28.1.2014.

Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaehdotuskartta 30032016, 2. 2016. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Oriveden_royk_Erajarven_osaalue_kaavaehdotus_30032016_2.pdf>. Luettu 14.8.2017

Oriveden royk, Eräjärven osa-alue, kaavaluonnoskartta 6.11.2013. 2013. Oriveden kaupunki & Ympäristösuunnittelu Oy Pirkanmaa.

Paikkatietoikkuna. 2017. Verkkoaineisto. <<http://demo.paikkatietoikkuna.fi/web/fi/kartta>>. Luettu 14.8.2017.

Palttala Outi. 2010. Orivesi, rantaosayleiskaava-alueiden rakennetun ympäristön selvitys 2010. Verkkoaineisto. Oriveden kaupunki. <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Orivesi_ROYK_Rakennetun_ympariston_selvitys_2010_sivut_300599.pdf> ja <http://www.orivesi.fi/files/Tiedostot/Orivesi_ROYK_Rakennetun_ympariston_selvitys_2010_sivut_1299.pdf>. Luettu 16.8.2017.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaava-alueen suunnittelusta. 3.4.2014.

Pirkanmaan maakunnallisesti arvokkaat rakennetut kulttuuriympäristöt. 2016. Verkkoaineisto. Pirkanmaan liitto. <http://maakuntakaava2040.pirkanmaa.fi/sites/default/files/raku_27052016.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Pirkanmaan maakuntakaava 2040. 2017. Verkkoaineisto. Pirkanmaan liitto. <<http://maakuntakaava2040.pirkanmaa.fi/>>. Luettu 14.8.2017, 4.9.2017.

Pirkanmaan maakuntakaavakartta 2040. 2017. Verkkoaineisto. Pirkanmaan liitto. <http://maakuntakaava2040.pirkanmaa.fi/sites/default/files/Maakuntakaava_2040_MKV_27032017_.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Pirkanmaan maakuntakaava, kaavaselostus. 2017. Verkkoaineisto. Pirkanmaan liitto. <http://maakuntakaava2040.pirkanmaa.fi/sites/default/files/Kaavaselostus_27032017_MKV.pdf>. Luettu 14.8.2017.

Pirkanmaan maakuntamuseon lausunto Oriveden kaupungin rantaosayleiskaava-alueen suunnittelusta 5.2.2014.

Rantojen maankäytön suunnittelu, ympäristöopas 120. 2005. Ympäristöministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.

Syrjänen, Olavi. 1999. Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy. Tampere: Tammer – Paino Oy.

Teivas, Eija. 2003. Kumpuja ja kiviavetoja, Oriveden kulttuuriympäristöohjelma. Oriveden kaupunki.

Tynskä, Paula. 2015. Yhdenvertaisuusperiaate suunnittelutarveratkaisussa ja kaavaan perustumattomassa rakennusluvassa. Pro gradu –tutkielma. Tampere. Tampereen yliopisto johtamiskorkeakoulu julkisoikeus.

Uudistunut vesilaki 2011, Keskeinen sisältö ja tärkeimmät muutokset. 2012. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriön raportteja 1/2012. <<http://www.ym.fi/download/none-name/%7BD53693D8-3926-4EB6-8897-C323928D5E21%7D/32131>>. Luettu 22.8.2017.

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa. 2016. Verkkoaineisto. Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006. Ympäristöministeriö. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41526/OH_10_2006_Vaikutusten_arviointi_kaavoituksessa.pdf?sequence=1>. Luettu 26.7.2017.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisen lähtökohdat ja valmistelu - Taustamuistio 8.5.2017 YM001:00/2016. 2017. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriö. <<http://www.ym.fi/download/noname/%7BDA952F23-8679-4D81-BED6-7309BA89F5A8%7D/127564>>. Luettu 8.7.2017.

Valtakunnalliset inventoinnit. 2016. Verkkoaineisto. Ympäristö.fi. <http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Elinymparisto/Kulttuuriymparisto/Kulttuuriympariston_hoidon_keinot/Valtakunnalliset_inventoinnit>. 16.6.2016. Luettu 31.7.2017.

Valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (157/2017).

Vanhat painetut kartat. Verkkoaineisto. Maanmittauslaitos. <<http://vanhatpainetutkartat.maanmittauslaitos.fi/>>. Luettu 30.4.2017.

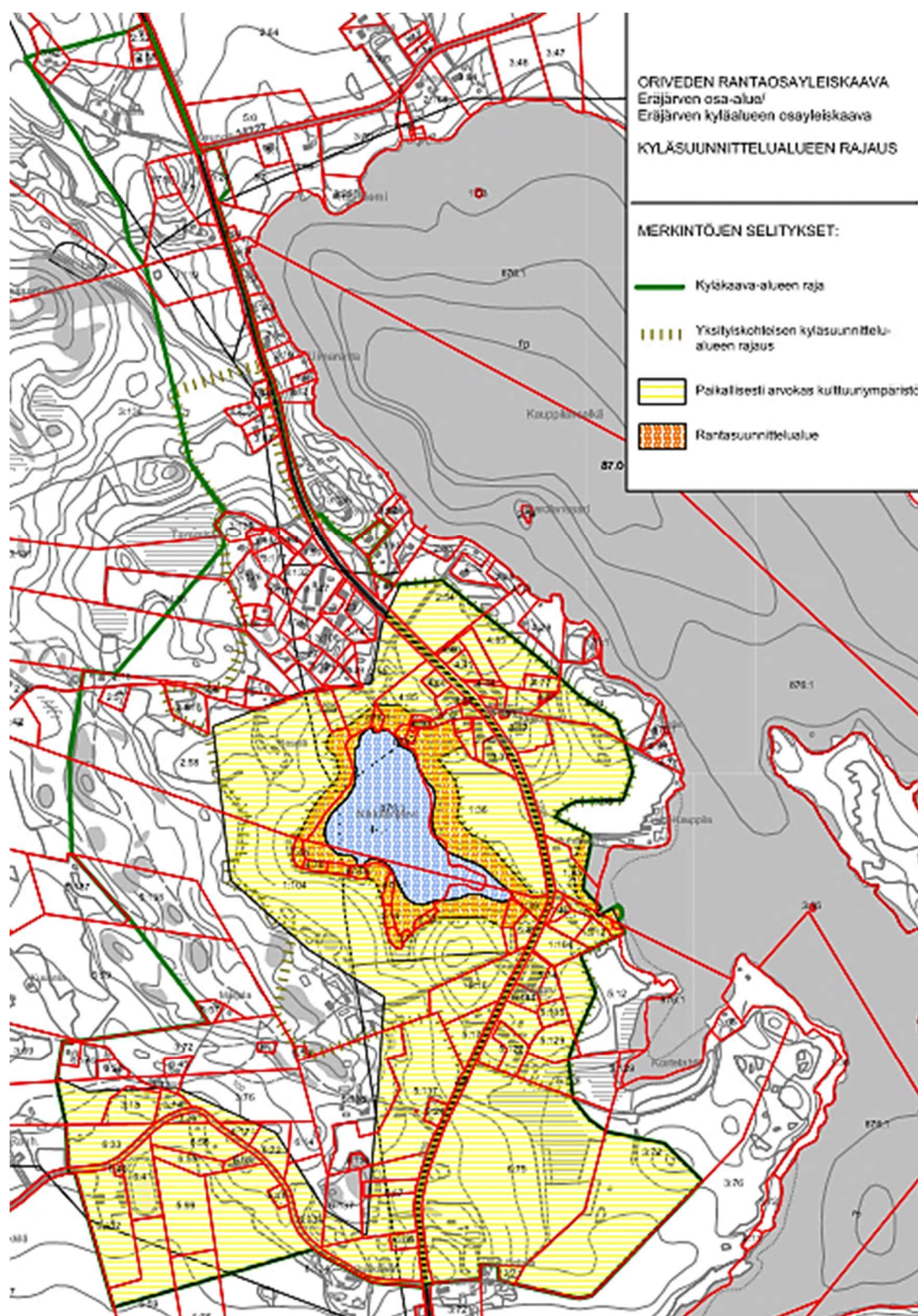
Vesihuoltolaki (119/2001).

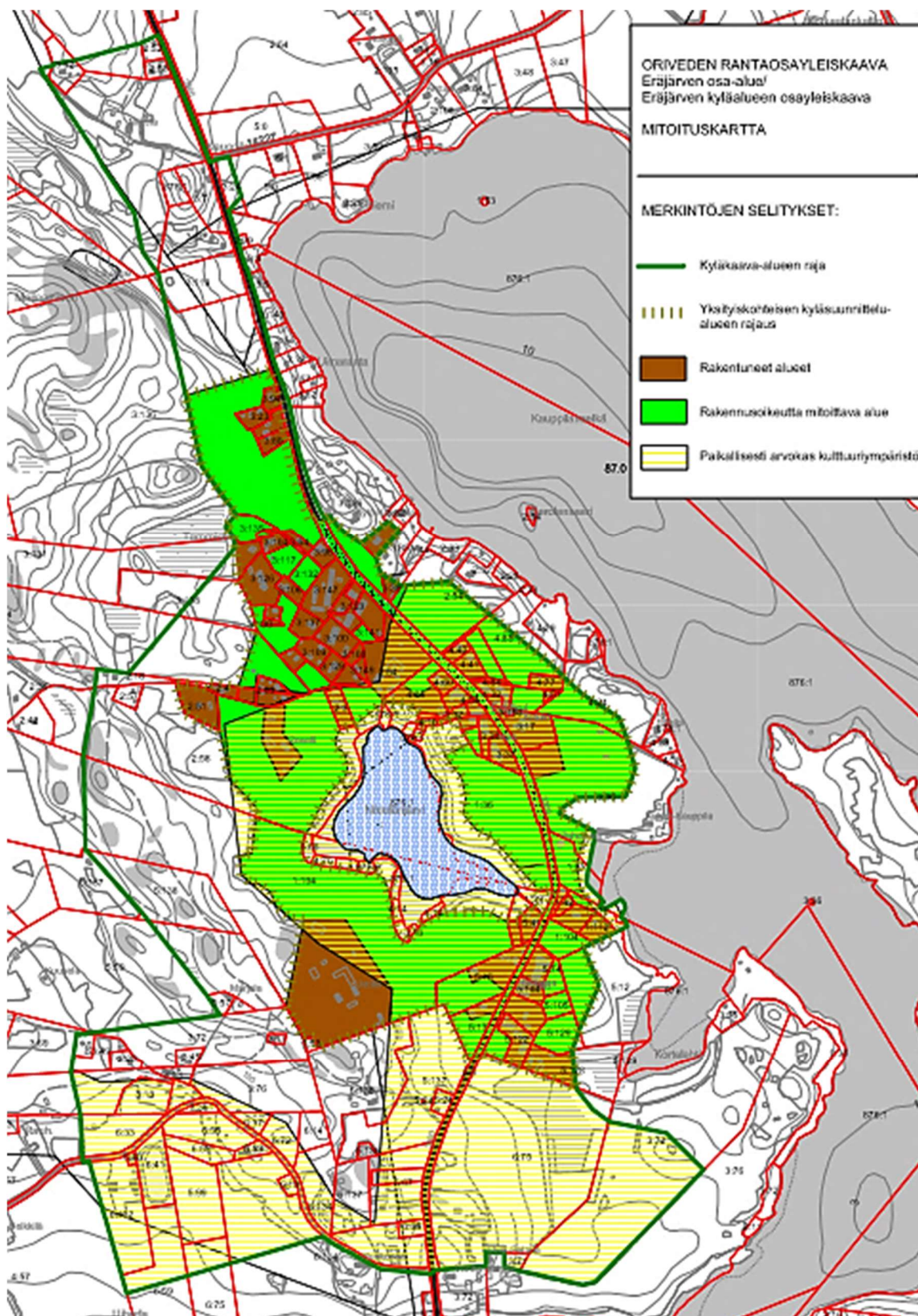
Vesihuoltolakiopas. 2015. Verkkoaineisto. Maa- ja metsätalousministeriö 5/2015. <http://mmm.fi/documents/1410837/1720364/MMM_5_2015.pdf/383bf97-d522-49de-9602-46fbb958cb4a>. Luettu 31.7.2017.

Virtanen, Pekka, V. 1995. Maankäytön perusteista 565. Helsinki: Otatieto Oy.

Yleiskaavan sisältö ja esitystavat. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, Opas 13. 2006. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriö. <<http://www.ym.fi/download/noname/%7B5B7CCAD1-D27A-4C86-8369-9E18F8ADF862%7D/32259>>. Luettu 1.6.2017.

Ympäristönsuojelulaki (527/2014).





ORIVESI

ORIVEDEN KAUPUNGIN OIKEUSVAIKUTTEINEN RANTAOSAYLEISKAAVA (ERÄJÄRVEN OSA-ALUE)

Eräjärven kyläalueen osayleiskaava

M K 1 : 5 0 0 0

KAVAEHDOTUS 30.3.2016

ALUEVARAUSMERKINNÄT:



PIENTALOVALTAINEN ASUNTOALUE

Alue on tarkoitettu pääasiassa vakituiseen asutukseen sekä palvelu- ja elinkeinotoimintaa varten.

Alueelle voidaan sijoittaa asuin- ja lomarakentamista, maa- ja metsätalouden tilakeskuksia, palveluja ja ympäristöhäiriöitä aiheuttamatonta pienyritystoimintaa.

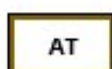


KYLÄALUE

Alue on tarkoitettu pääasiassa vakituiseen asutukseen sekä palvelu- ja elinkeinotoimintaa varten.

Alueelle voidaan sijoittaa asuinrakentamista, palveluja ja ympäristöhäiriöitä aiheuttamatonta pienyritystoimintaa.

Mustat neliot (■) osoittavat kaavan laatimishetkellä jo toteutetut asuinrakennuspaikat.



KYLÄALUE

Merkinnällä on osoitettu kyläalueen uusien asuinrakennuspaikkojen alueet.

Alue on tarkoitettu pääasiassa vakituiseen asutukseen.

Uusien rakennuspaikkojen ohjeellinen sijainti, sekä sen tilan alue jolle rakennuspaikka kuuluu, on osoitettu kaavassa avonaisella neljällä (□).

Alueen rakennuspaikkojen tulee liittyä yleiseen viemäriverkkoon.



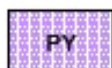
MAATILAN TALOUSKESKUKSEN ALUE

Alue on tarkoitettu vakituiseen asutukseen sekä maa- ja metsätaloutta palvelemaan rakentamiseen.

Kullekin maatilan talouskeskuksen yksikölle saa sijoittaa kaksi asuinrakennusta sekä maa- ja metsätaloutta ja niiden lähialueita palvelevia rakennuksia ja rakennelmia.



LÄHIPALVELUJEN ALUE



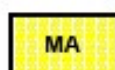
JULKISTEN PALVELUJEN JA HALLINNON ALUE

**KIRKKOJEN JA MUIDEN SEURAKUNNALLISTEN RAKENNUSTEN ALUE****HAUTAUSMAA-ALUE****YHDYSKUNTATEKNISEN HUOLLON ALUE**

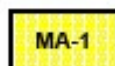
MRL:n 43 §:n 2 mom:n perusteella määrätään, että ET- alueen ranta-alueella sekä kaavan kyläalueeseen (at) kuuluvalla ET- alueella on asuin- ja lomarakentaminen kielletty.

Ranta-alueen rakennusoikeus on siirretty maanomistajakohtaisesti AM- ja RA-alueille ????

Kaavan kyläalueeseen (at) kuuluvien ET- alueiden rakennusoikeus on siirretty maanomistajakohtaisesti uusille AT-alueille.

**MAISEMALLISESTI ARVOKAS PELTOALUE**

Merkinnällä on osoitettu maakunnallisesti arvokkaaseen kulttuuriympäristöön kuuluvat pelloalueet. Alue on tarkoitettu maatalouden harjoittamiseen.

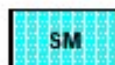
**MAISEMALLISESTI ARVOKAS PELTOALUE**

Merkinnällä on osoitettu paikallisesti arvokkaaseen kulttuuriympäristöön kuuluvat pelloalueet. Alue on tarkoitettu maatalouden harjoittamiseen.

MRL:n 43 §:n 2 mom:n perusteella määrätään, että MA-1- alueen ranta-alueella sekä kaavan kyläalueeseen (at) kuuluvalla MA-1- alueella on asuin- ja lomarakentaminen kielletty.

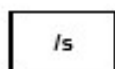
Ranta-alueen rakennusoikeus on siirretty maanomistajakohtaisesti AM, AT ja RA-alueille.

Kaavan kyläalueeseen (at) kuuluvien MA-1-alueiden rakennusoikeus on siirretty maanomistajakohtaisesti uusille AT-alueille.

**MUINAISMUISTOALUE**

Muinaismuistolain (295/1963) rauhoittama kiinteä muinaisjäännös. Alueen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen ja muu siihen kajoaminen on muinaismuistolain nojalla kielletty. Aluetta ja sen lähiympäristöä koskevat maankäyttösuunnitelmat tulee lähettää museoviranomaiselle lausuntoa varten.

Kohdenumerointi aluevarausmerkinnän yhteydessä viittaa kaavaselostuksen kohdan 9.6 numerointiin.

**ALUE, JOLLA YMPÄRISTÖ SÄILYTETÄÄN**

Rakentamisessa tulee ottaa huomioon alueen kulttuurihistoriallisesti arvokas luonne siten, että uudisrakentaminen rakennustavaltaan ja sijainniltaan liittyy olemassa olevaan rakennuskantaan ja ympäristöön ja että olemassa olevat kulttuurihistoriallisesti merkittävät rakennukset ja rakenteet, tiestö sekä puusto ja muu kasvillisuus säilyvät.

**MAA- JA METSÄTALOUSVALTAINEN ALUE**

Alue on tarkoitettu maa- ja metsätalouden harjoittamiseen sekä haja-asutusluontoiseen rakentamiseen.

MRL 43 §:n 2 mom:n perusteella määrään, että kaavan kyläalueeseen (at) kuuluvalla M-alueella on asuin- ja lomarakentaminen kielletty.

Kyläalueen (at) rakennusoikeus on siirretty maanomistajakohtaisesti uusille AT- alueille.

Alueen rakentamisessa noudatetaan kunnan rakennusjärjestyksen määräyksiä, ellei kaavassa ole toisin osoitettu.

**URHEILU- JA VIRKISTYSPALVELUJEN ALUE****PUISTO****VENESATAMA/VENEVALKAMA****VESIALUE**

RASTERI- JA VIIVAMERKINNÄT:



Rantaosayleiskaavan alue



Yhdystie



Kokoojatie

○ ○ ○ ○ Ohjeellinen ulkoilureitti



Kyläalue

Merkinnällä on osoitettu MRL 44§:n mukaisesti kaavoitettava kyläalueen osa.



Ranta-alueen raja

Merkinnällä on osoitettu ranta-alue, jonka rantarakennusoikeus on määritetty emätilaperiaatteen mukaisesti.



Maakunnallisesti arvokas kulttuuriympäristö



Historiallinen kylätontti

Alueella sijaitsevat muinaismuistolain (295/63) rauhoittamia kiinteitä muinaisjäänneksiä. Aluetta koskevista rakennushankkeista ja isommista kaivutöistä on neuvoteltava museoviranomaisen kanssa.

Kohdenumerointi viittaa kaavaselostuksen kohdan 9.6 -numerointiin.

KOHDEMERKINNÄT:



Kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennetun ympäristön kohde

Merkinnällä on osoitettu kulttuurihistoriallisesti arvokkaita rakennuksia tai rakennusryhmiä. Kohdenumerointi viittaa kaavaselostuksen kohdan 9.5 -numerointiin.



Kirkkolain nojalla suojeltu kohde

Merkinnällä on osoitettu kirkkolain nojalla suojeltu Eräjärven kirkko.

Kohdenumerointi viittaa kaavaselostuksen kohdan 9.5 -numerointiin.



Uusi asuinrakennuspaikka



Olemassa oleva asuinrakennuspaikka / maatilan talouskeskuksen yksikkö

YLEISMÄÄRÄYKSET :

Osayleiskaavan perusteella voidaan myöntää rakennuslupa enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen (MRL 44 §) yleiskaavan mukaisesti kyläalueilla (AT). Yleiskaavan määräys sen käyttämisestä rakennusluvasta myöntämisen perusteena on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

Yleiskaavan voimaantulon jälkeen muodostettavan uuden AT- ja AP- alueen rakennuspaikan pinta-alan tulee olla vähintään 5000 m². Milloin rakennus liitetään yleiseen viemäriverkköön, tai vesikäymälän jätevedet johdetaan tiiviiseen umpinaiseen säiliöön, tai vesikäymälää ei rakenneta, rakennuspaikan pinta-ala voi olla edellä mainittua pienempi, ei kuitenkaan alle 2000 m².

Kullekin AT- ja AP- alueen rakennuspaikalle saa sijoittaa yhden kaksiasuntoisen asuinrakennuksen, jonka kerrosluku voi olla korkeintaan kaksi (II), sekä sauna- ja talousrakennuksia. Rakennusten kokonaislukumäärä saa olla korkeintaan viisi. Rakennusten yhteen laskettu kerrosala saa olla enintään 10 % rakennuspaikan pinta-alasta, kuitenkin enintään 500 m². Asuinrakennuksen enimmäiskerrosala saa olla enintään 400 m² tai 80 % rakennuspaikan kokonaiskerrosalasta.

Talousrakennusten rakennusoikeus kokonaisrakennusoikeudesta AT- ja AP- alueiden rakennuspaikalla saa olla enintään 50%:a, kuitenkin siten että erillisen saunarakennuksen kerrosala saa olla enintään 25 m²:ä.

Mikäli rakennuspaikan rakennusoikeus ja rakennusten lukumäärä poikkeavat edellä mainitusta, voidaan rakennuksia peruskorjata ja rakentaa uudelleen olemassa olevaa kerrosalaa ylittämättä.

Vesihuoltoverkoston ulkopuolisten rakennuspaikkojen jätevesien käsittely tulee järjestää kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön (kaavan voimaantulo hetkellä valtioneuvoston asetus 209/2011) sekä kunnan määräysten mukaisesti.

