

Niklas Wickholm

Asemakaavan perusselvitysten laatiminen Hangon kaupungissa

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (AMK)

Maanmittaustekniikan tutkinto-ohjelma

Insinööriytyö

18.5.2015

Tekijä Otsikko Sivumäärä Aika	Niklas Wickholm Asemakaavan perusselvitysten laatiminen Hangon kaupungissa 39 sivua 18.5.2015
Tutkinto	insinööri (AMK)
Tutkinto-ohjelma	maanmittaustekniikka
Ohjaajat	lehtori Juhani Nippala kaupungegeodeetti Kukka-Maaria Luukkonen
<p>Opinnäytetyön pääaiheena on maankäyttö- ja rakennuslain juridiikan selvitys. Juridinen selvitys koskee niitä säännöksiä, joilla on merkittävä vaikutus kaavojen laatutasoon. Tässä opinnäytetyössä käsiteltiin seuraavia maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä; 1 § lain yleinen tavoite, 9 § vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa sekä 54 § asemakaavan sisältövaatimukset. Tämän lisäksi on käsitelty maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännöksiä, kuten 1 § vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa sekä 25 § kaavaselostus.</p> <p>Opinnäytetyön toinen osio koostuu perusselvityksestä, jonka tilaajana on toiminut Hangon kaupunki. Perusselvitys on laadittu Lappohjan kylän alueelta, Hangon kaupungista. Selvityksen tarkoitus on toimia pohjatyönä alueen tulevaa asemakaavamuutosta varten. Selvityksessä selvitettiin aluetta koskevat suunnitelmat ja päätökset, alueen luonnonympäristöstä tehdyt selvitykset sekä tarve uusien selvityksien tekoon, rakennetun ympäristön inventointi, maanomistusolojen selvitys sekä kantakartan täydentäminen. Perusselvityksen laatimisen yhteydessä kohdatuista ongelmista on laadittu kehittämisidea. Kehittämisideana on tehdä rajapintapalvelu, jonne voitaisiin kerätä tietoa ympäristöstä ja josta se olisi nopeasti ja helposti saatavilla.</p>	
Avainsanat	maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitus, selvitys, sisältövaatimus

Author Title	Niklas Wickholm Compiling a report for a detailed plan
Number of Pages Date	39 pages 18 May 2015
Degree	Bachelor of Engineering
Degree Programme	Land Surveying
Instructors	Juhani Nippala, Senior Lecturer Kukka-Maaria Luukkonen, City Surveyor
<p>The Bachelor's thesis looked into the sections of the Finnish Land Use and Building Act that play a significant role in the quality of detailed plans. The sections of the Land Use and Building Act covered by this study are Chapter 1, section 1 General objective of the Act, section 9 Impact assessment in connection with planning and Chapter 7 section 54 Required content of the local detailed plan.</p> <p>Furthermore, the Bachelor's thesis presented a case-study connected to the study of the Land Use and Building Act. The purpose of this case-study was to gather information of an area for its upcoming zoning. The area is located in Lappohja in the Hanko town. This project is to be used as a basis for a future amendment for the detailed plan of the area. Furthermore, the problems observed during the case study gave rise for a development suggestion to create a map service, where information that is useful for zoning can easily be stored and accessed.</p>	
Keywords	Land Use and Building act, zoning, detail plan

Sisällys

Lyhenteet

1	Johdanto	1
2	Maankäyttö- ja rakennuslaki	2
2.1	Lain yleinen tavoite	2
2.1.1	Hyvä elinympäristö	3
2.1.2	Kestävä kehitys	3
2.1.3	Ekologinen kestävä kehitys	4
2.1.4	Taloudellinen kestävä kehitys	4
2.1.5	Sosiaalinen kestävä kehitys	5
2.1.6	Kulttuurinen kestävä kehitys	5
2.1.7	Muut tavoitteet	5
2.2	Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa	6
2.2.1	Tutkimukset ja selvitykset	6
2.2.2	Selvitysten riittävyys	8
2.2.3	Vaikutusten selvittäminen	8
2.2.4	Vaihtoehtoiset suunnitelmat	9
2.2.5	Vaikutusten arviointi YVA-hankkeen yhteydessä	10
2.2.6	Vaikutusten selvittäminen MRA 1 §	10
2.2.7	Kaavaselostus MRA 25 §	11
2.3	Asemakaavan sisältövaatimus	13
2.3.1	Yleispiirteisen suunnittelun ohjausvaikutus	15
2.3.2	Yleispiirteisen kaavan täsmentyminen	15
2.3.3	Yleispiirteisestä kaavasta poikkeaminen	15
2.3.4	Yleispiirteisen kaavan muuttamista edellyttävä ratkaisu	16
2.3.5	Elinympäristön vaatimukset	16
2.3.6	Hyvän elinympäristön tekijät	18
2.3.7	Palvelujen alueellinen saatavuus	18
2.3.8	Liikenteen järjestäminen	19
2.3.9	Rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaaliminen	19
2.3.10	Riittävät virkistysalueet	20
2.3.11	Elinympäristön heikentämiskielto	20
2.3.12	Asemakaavan kohtuullisuus	21
2.3.13	Erityiset sisältövaatimukset	21
3	Yleisesti selvityksistä ja vaikutusten arvioinnista	22

3.1	Kokemuksia ja mielipiteitä säännösten toimivuudesta	22
3.2	Selvitykset ja vaikutusten arviointi valitusperusteena	24
3.3	Haasteelliset selvityskohteet	25
4	Case Lappohja	26
4.1	Yleisesti Lappohjasta	26
4.2	Suunnittelualueen sijainti	28
4.3	Suunnittelualueen kaavoitustilanne	29
4.3.1	Maakuntakaava	29
4.3.2	Yleiskaava	30
4.3.3	Asemakaava	31
5	Tehdyt selvitykset	32
5.1	Luontoselvitykset	32
5.2	Maanomistusolojen selvittäminen	33
5.3	Rakennusinventointi	33
5.4	Kantakartan tarkastus	35
6	Kehittämissideoita	36
7	Yhteenveto	37
	Lähteet	38

Lyhenteet

LSL	Luonnonsuojelulaki 1096/1996
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
RakL	Rakennuslaki 370/1958 (kumottu)
YM	Ympäristöministeriö
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994

1 Johdanto

Opinnäytetyössäni käsittelen pääaiheena maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä, joilla on merkittävä osuus kaavojen laatutasoon. Käsiteltävänä on maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite (MRL 1 §), vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (MRL 9 §) sekä asemakaavan sisältövaatimukset (MRL 54 §). Tämän lisäksi opinnäytetyössäni käsitellään maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännöksiä, jotka liittyvät kaavoja varten tehtäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin, kuten vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (MRA 1 §) ja kaavaselostus (MRA 25 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain juridiikan selvitys liittyy tekemääni kaavoitettavan alueen perusselvitykseen. Selvityksen tilaajana toimi Hangon kaupungin maankäyttöosasto. Perusselvitys on laadittu Lappohjan kylässä sijaitsevasta alueesta. Perusselvityksen tarkoitus on toimia pohjatyönä alueen tulevaa asemakaavamuutosta varten. Tavoitteena on, että selvitys kokoaisi alueesta saatavat nykyiset tiedot ja muodostaisi suunnittelijalle kuvan lähtötilanteesta ja helpottaisi jatkotoimia, kuten asemakaavaprosessin aloittamista. Tekemääni perusselvitystä käsittelen opinnäytetyössä ”case-tutkimuksena”.

Perusselvityksessä olen selvittänyt aluetta koskevat suunnitelmat ja päätökset, alueen luonnonympäristöstä tehdyt selvitykset sekä tarpeen uusien selvityksien tekoon, rakennetun ympäristön inventoinnin, maanomistusolojen selvityksen ja kantakartan täydentämisen.

2 Maankäyttö- ja rakennuslaki

2.1 Lain yleinen tavoite

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 kestäväää kehitystä.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. [Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999]

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitesäännöksen 1. momentti määrittelee tavoitteet alueiden käytölle ja rakentamiselle [Hallberg ym. 2006: 17]. Keskeisiä aineellisia tavoitteita ovat hyvä elinympäristö ja kestävä kehitys. Säännöksessä tavoitteet ilmaistaan varsin abstraktilla tasolla. Muissa MRL:n säännöksissä alueiden käytön suunnittelua ja rakentamista ohjataan konkreettisemmin tavoitteiden näkökulmasta. [Ekroos & Majamaa 2005: 12.]

Pykälän 2. momentti sisältää tavoitteet koskien toimintatapaa ja toimintakulttuuria [Hallberg ym. 2006: 17]. Tärkeitä tavoitteita päätöksenteon ja menettelyn kannalta on turvata osallistumismahdollisuus suunnitteluprosessiin, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen. Näillä tavoitteilla on myös suuri merkitys aineellisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. [Ekroos & Majamaa 2005: 12.]

Perustuslain (731/1999) 20 § on MRL:n tavoitteiden taustalla. Säännöksessä säädetään jokaisen vastuusta luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Sen lisäksi siinä säädetään jokaisen oikeudesta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. [Ekroos & Majamaa 2005: 12.]

2.1.1 Hyvä elinympäristö

Hyvää elinympäristöä on lähtökohtaisesti arvioitava MRL:n yhteydessä ihmisen näkökulmasta. Tavoite luoda hyvä elinympäristö on varsin suhteellinen käsite. Hyvän elinympäristön täydellinen ja objektiivinen määrittely on mahdotonta, vaikka suurin osa ihmisistä kokee hyvän elinympäristön ominaisuudet samankaltaisina. [Ekroos & Majamaa 2005: 12–13.] MRL:n alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjaus tavoitesäännöksillä sekä kaavoituksen sisältövaatimuksilla ja rakentamiselle asetettavat vaatimukset konkretisoivat hyvän elinympäristön laatutekijät. Hyvään elinympäristöön on liitetty sellaisia ominaisuuksia kuten terveellisyys, turvallisuus, viihtyisyys, sosiaalinen toimivuus, palvelujen läheisyys ja luonnonläheisyys. [Hallberg ym. 2006: 18.] Hyvän elinympäristön luominen jää usein toteuttajien eli yksityisten ja kunnan vastuulle [Ekroos & Majamaa 2005: 13].

2.1.2 Kestävä kehitys

Yleisen määritelmän mukaan kestävä kehitys on kehitystä, jossa tyydytetään ihmiskunnan nykyiset tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta vastata omiin tarpeisiinsa [Ekroos & Majamaa 2005: 13]. Itse käsite on peräisin YK:n asettaman Ympäristön ja kehityksen maailman komission, ns. Bruntlandin komission, työstä 1980-luvulla ja komission raportista ”Yhteinen tulevaisuutemme” vuodelta 1987. Kestävä kehitys otettiin mukaan lisäyksenä RakL 1 §:ään vuonna 1990 (lakimuutos 696/1990). [Hallberg ym. 2006: 18.] Lakimuutoksen 696/1990 mukaan alue on kaavoitettava tai sen käyttäminen muutoin suunniteltava luonnonvarojen ja ympäristön kestävä kehitystä tukevalla tavalla sen mukaan kuin tuossa laissa säädettiin [Lakimuutos 696/1990]. Kestävän kehityksen mukaisella ajattelutavalla on kuitenkin pidempi historia [Ekroos & Majamaa 2005: 13].

MRL:ssa kestävä kehitys ei ole varsinaisesti velvoittava periaate tai sääntö. Kestävä kehitystä käsitellään enemmänkin tavoitteena. Kestävä kehitys jaetaan eri osa-alueisiin, joita ovat ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen sekä kulttuurinen kestävyys. Osa-alueet ovat MRL:ssa samanarvoisia, ja niitä yritetään edistää samanaikaisesti. Eri aspektien tasapainottaminen saattaa kuitenkin joissain määrin johtaa ristiriitaisiin päämääriin. Tällöin kestävä kehityksen edistämisen kannalta voi joutua tekemään arvovalintoja ja erilaisten näkökulmien painottamista. [Ekroos & Majamaa 2005: 13–14.]

2.1.3 Ekologinen kestävä kehitys

Ekologisella kestäväällä kehityksellä pyritään säilyttämään biologinen monimuotoisuus yhteen sovittamalla ihmisen toiminnasta aiheutuva ympäristökuormitus luonnon sietokykyyn [Ekroos & Majamaa 2005: 14]. Ekologisella kestäväällä kehityksellä tarkoitetaan myös kestäväää energian ja luonnonvarojen käyttöä sekä kestäväää materiaalitaloutta [Hallberg ym. 2006: 19].

MRL on keskeisessä asemassa ekologisen kestävään kehityksen kannalta, vaikka sen vaikutus on suurimmaksi osaksi välillistä. Luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja ympäristösuojelua koskeva erityislainsäädäntö sisältää kuitenkin runsaammin keinoja, joilla voidaan välittömästi vaikuttaa ekologisen kestävään kehityksen edistämiseen. Eräillä MRL:n säännöksillä voidaan kuitenkin vaikuttaa suoraan ekologiseen kestävyyteen, esimerkiksi kaavaperusteisella suojelulla. [Ekroos & Majamaa 2005: 14.]

MRL:n näkökulmasta ekologinen kestävä kehitys liittyy vahvasti alueidenkäyttöä ja rakentamista koskeviin ratkaisuihin. Alue- ja yhdyskuntarakenteella on merkittävä yhteys infrastruktuuriin ja liikenteen määrään, joka taas vaikuttaa uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön sekä ilmastonmuutokseen vaikuttaviin tekijöihin. Ekologista kestäväää kehitystä voidaan myös edistää rakentamisessa käytetyissä ratkaisuissa, esimerkiksi materiaalivalinnoilla ja materiaalien uusiokäytöllä. Näillä ratkaisuilla on merkitys luonnonvarojen käytön kannalta. [Hallberg ym. 2006: 19.] Vaikka MRL:n merkitys ekologisen kestäväyyden kannalta on suhteellinen ja rajallinen, sen yhteys on kuitenkin varsin konkreettinen, sillä yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen liittyvillä kaavaratkaisuilla on pidemmällä aikavälillä vaikutuksensa ekologiseenkin kestävyyteen [Ekroos & Majamaa 2005: 14]. Yhdyskuntien perusratkaisut vaikuttavat vuosikymmeniä, jopa vuosisatoja [Hallberg ym. 2006: 19].

2.1.4 Taloudellinen kestävä kehitys

Taloudellinen kestävä kehitys MRL:n yhteydessä liittyy vahvasti alue- ja yhdyskuntarakenteeseen kaikilla kaavatasoilla. Yhdyskuntarakenteella on suora taloudellinen vaikutus yhdyskuntateknisiin ratkaisuihin (kadut, liikenneväylät, vesijohdot ja viemärit sekä jätehuolto) sekä yhteiskunnallisiin palveluihin (koulut, päiväkodit jne.). [Ekroos & Majamaa 2005: 15.]

Taloudellinen ja ekologien kestävä kehitys liittyvät usein toisiinsa. Yhdyskuntarakenne, joka on taloudellisesta näkökulmasta toimiva, on usein myös ekologisesti kestävä. Esimerkiksi yhdyskuntarakenne, jossa on taloudellisesti edulliset ratkaisut on usein luonnonvarojen käytön ja liikenteen päästöjen minimoinnin kannalta toimiva. Tällöin voidaan puhua taloudellisen ja ekologisen kestävä kehityksen kaksoishyödyistä. [Hallberg ym. 2006: 19.]

2.1.5 Sosiaalinen kestävä kehitys

Päätavoitteet sosiaalisessa kestävässä kehityksessä ovat ihmisten perustarpeiden tyydyttäminen ja hyvinvoinnin tasapuolinen jakautuminen sekä sosiaalinen toimivuus. MRL:n näkökulmasta tavoitteet painottuvat terveydellisiin kysymyksiin ja eri väestöryhmien tarpeiden huomioon ottamiseen. [Ekroos & Majamaa 2005: 15.]

Sosiaalinen kestävä kehitys liittyy läheisesti tavoitesäännöksen 2. momenttiin [Hallberg ym. 2006: 20]. MRL:n antamalla osallistumismahdollisuudella vaikuttaa päätöstentekoon sekä muutoksenhakua koskevilla menettelyllisillä säännöksillä pyritään edistämään sosiaalista kestävä kehitystä. Tämän lisäksi on erilaisia vaatimuksia terveellisyydestä sekä eri väestöryhmien huomioon ottaminen kaavoituksessa ja rakentamisessa. [Ekroos & Majamaa 2005: 15.]

2.1.6 Kulttuurinen kestävä kehitys

Kulttuurinen kestävä kehitys liittyy ennen kaikkea kulttuurien moninaisuuden säilyttämiseen ja kehittämiseen. Muita huomioitavia asioita ovat ihmisoikeuksiin ja yksilövapautteen liittyviä kysymyksiä. MRL:n yhteydessä kulttuurinen kestävä kehitys liittyy vahvasti kulttuuriarvojen suojelemiseen ja säilyttämiseen sekä kaavoituksessa ja rakentamisessa uusien kulttuuriarvojen luomiseen. [Ekroos & Majamaa 2005: 15.]

2.1.7 Muut tavoitteet

Muita tavoitteita, joita tuodaan esiin 2. momentissa, ovat suunnittelun laatu ja vuorovaiikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen [Ekroos & Majamaa 2005: 16]. Päätökset koskien alueiden käyttöä, yhdyskuntien kehittämistä ja ympäristöä vaativat asiantuntemusta ja monipuolista näkemystä. Päätöksenteko tulisi tehdä

yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa viranomaisten, suunnittelijoiden, asukkaiden, maanomistajien sekä elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. [Hallberg ym. 2006: 20.]

2.2 Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

9 § 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 selvittävä 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.

Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. [Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999]

2.2.1 Tutkimukset ja selvitykset

Säännös vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, ja sen tehtävänä on tuoda kaavoittajan tietoon ne seikat, jotka toimivat perustana kaavan laadulle. Kaavan vaikutukset on selvittävä siltä alueelta, johon sen katsotaan vaikuttavan olennaisesti. [Ekroos & Majamaa 2005: 40–42.]

Kaikkien kaavojen tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin [Ekroos & Majamaa 2005: 40]. Jotta varmistettaisiin kaavan hyvä laatutaso, on olennaista, että kaavaratkaisu perustuu perusteellisiin sekä luotettaviin tietoihin ympäristöstä ja että vaikutukset ympäristöön on selvitetty riittävästi. Riittävät selvitykset ja ympäristövaikutusten arvioinnit luovat päätöksentekijälle perusteet hyvälle päätöksenteolle. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 148.]

Erilaisten – ja usein ristiriitaisten – maankäyttötarpeiden yhteensovittaminen kaavoituksessa vaatii, että kaavaratkaisun ympäristövaikutukset selvitetään riittävästi asianmukaisen käsittelyn ja kaavapäätöksen oikeellisuuden kannalta. Eri tekijöiden arvioimisessa on välttämätöntä, että kaikki vaikuttavat tekijät on selvitetty yhdenmukaisesti. Riittävällä

vaikutusten selvittämisellä voidaan rajata tarkasteltavat toteuttamismahdollisuudet ja vaikutukset, selvitetään ympäristön nykytila ja arvioidaan vaikutukset sekä niiden merkittävyys, suunnitellaan miten haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää ja vaikutuksia seurata, sekä vertaillaan toteuttamisvaihtoehtoja. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 143.]

Selvityksissä tulee huomioida MRL 5 §:n yleisten tavoitteiden, sekä kunkin kaavamuodon MRL:ssa annetun sisältövaatimuksen täyttymisen. Selvittettäviä asioita ovat tällöin kaavoitettavan alueen lähiympäristön luonnonolot, rakennetun ympäristön, kulttuuriympäristön ja väestön olot, ympäristön tila, aluetta koskevat suunnitelmat ja kehitysnäkymät sekä muita kaavoitusta koskevia seikkoja. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 143.] Nämä ovat ns. perusselvityksiä, jotka luovat perustan kaavan tavoitteille ja vaihtoehdoille [Hallberg ym. 2006: 50]. Tavallisesti selvitysten laatiminen kuuluu viranomaisten tehtäviin [Ekroos & Majamaa 2005: 40]. Tämä perustuu hallintolain (434/2003) 31 §:ään, jossa määritellään viranomaisen selvittämisvelvollisuus [Hallintolaki 434/2003].

Selvitysten ja tutkimusten laajuus riippuu paljolti kaavoitusmuodosta ja kaavoitustilanteesta [Ekroos & Majamaa 2005: 40]. Selvitysten tarvetta arvioitaessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota niihin kysymyksiin, joita kyseisellä kaavatasolla ja kaavalla ollaan ratkaisemassa, kuten hallituksen esityksessä (HE 234/2004) esitettiin. Tärkeintä on kuitenkin se, että selvityksistä saadulla tiedolla voidaan asianmukaisesti arvioida kaavan todennäköiset vaikutukset. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 148.]

Asemakaavan muutoksen, joka on alueeltaan pieni, tulee kuitenkin perustua riittäviin selvityksiin ja inventointeihin. Kaavan, joka on laaja alueeltaan tai vaikuttaa huomattavasti alueen käyttöön tai ympäristöön, tulee perustua seikkaperäisempiin ja laaja-alaisempiin selvityksiin. [Hallberg ym. 2006: 50.] Selvittämiseen liittyy myös vuorovaikutus osallisten kanssa. Vuorovaikutuksella pyritään varmistamaan eri osapuolten yhdenvertainen kohtelu. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 141.]

Selvitysten tavoite on osoittaa, että kaava täyttää MRL:ssa kyseiselle kaavamuodolle annetut sisältövaatimukset. Muita tavoitteita on edistää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä ottaa kaavoituksessa huomioon yleispiirteisemmän kaavan ohjausvaikutus. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 141.]

2.2.2 Selvitysten riittävyys

Selvitysten ja tutkimusten riittävydestä ei ole mitään yleistä säännöstä, vaan sitä tulisi arvioida tapauskohtaisesti [Ekroos & Majamaa 2005: 40]. Riittävyyttä arvioitaessa tulee vaikutus selvityksillä ottaa huomioon kaavan vaikutukset kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa vaikutustekijöiden välisiä vuorovaikutussuhteita sekä yhteisvaikutuksia. Kaavan vaikutuksia tulisi myös arvioida sellaisten hankkeiden ja toimintojen osalta, joita kaava ei suoranaisesti koske. [Hallberg ym. 2006: 51–52.] Selvityksiä voidaan joutua täsmentämään tai hankkimaan lisää, jos niistä saadut muistutukset osoittavat ne puutteellisiksi [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 141].

Riittävyuden määrittämiseksi on toisinaan mahdollista käyttää kaavojen sisältövaatimussäännöksiä lähtökohtana. Tämä siksi, että vaikutusarvioinnin pohjalta on oltava mahdollista selvittää täyttääkö kaava sisällölliset vaatimukset. Säännöksen velvoittavan muodon ansiosta esimerkiksi muutoksenhaussa on mahdollista vedota selvitysten riittämättömyyteen. [Ekroos & Majamaa 2005: 41–42.]

2.2.3 Vaikutusten selvittäminen

Kaavan toteuttamisesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia tulisi jo arvioida kaavaa laadittaessa riittävästi ja hyvissä ajoin. Velvoite vaikutusten selvittämisestä on johdettavissa RakL 3 §:stä. Ympäristövaikutusten arviointi lisättiin RakL:iin vuonna 1994 (lakimuutos 469/1994) ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA-laki, 468/1994) säätämisen yhteydessä. EU-oikeudessa on luotu perusta ympäristövaikutusten arvioinnille (ns. YVA-direktiivi 1985/337/ETY). [Ekroos & Majamaa 2005: 40–41.]

Säännöksessä katsotaan arvioitavaksi niitä asioita, jotka vaikuttavat ympäristöön kuten ekologisuuteen, terveydellisyyteen, viihtyisyyteen, vesistöihin, maaperään, ilmaan ja ilmastoon sekä tekijät, joilla on yhdyskuntataloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia [Ekroos & Majamaa 2005: 40]. Lisäksi tulisi selvittää ”muut vaikutukset”. Ympäristövaliokunta lausui MRL:n eduskuntakäsittelyn (YmVM 6/1998) yhteydessä, että tällä sanamuodolla tarkoitetaan työllisyyteen sekä yritystoimintaan liittyviä vaikutuksia. [Hallberg ym. 2006: 51.]

Säännöksen ympäristövaikutus käsite liittyy vahvasti YVAL 2 §:n ympäristövaikutuskäsitteeseen. Yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset sekä kulttuuriset vaikutukset on otettu

esiin säännöksessä selvyuden vuoksi. Nämä asiat ovat kaavoituksen keskeisiä vaikutusten kohteita. [Hallberg ym. 2006: 51.]

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä saadaan tärkeää tietoa millaisia vaikutuksia kaavalla on suunnittelualueeseen ja sen lähiympäristöön. [Ekroos & Majamaa 2005: 40] Näin voidaan ennakolta selvittää, miten haitallisia vaikutuksia voidaan ehkäistä, lieventää tai vähentää ja parantaa asianosaisten tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuuksia [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 148]. Vaikutusten selvittäminen on myös tarpeen niiden kannalta, joiden olosuhteisiin kaavoitusratkaisu saattaa vaikuttaa. Selvitysten avulla nämä osapuolet voivat arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia omiin olosuhteisiinsa. [Ekroos & Majamaa 2005: 40.]

2.2.4 Vaihtoehtoiset suunnitelmat

Vuoden 2005 MRL:n lakimuutos (202/2005) edellyttää, että kaavoituksessa esitetään myös vaihtoehtoiset suunnitelmat ja niiden ympäristövaikutukset. Lakimuutoksen perustana on ns. SEA-direktiivin täytäntöönpano Suomessa. [Ekroos & Majamaa 2005: 41.] Direktiivi sisältää tarkemmat määräykset ympäristövaikutusten arvioinnissa käytettävistä menettelytavoista ja arviointien sisällöstä kuin Suomen nykyinen lainsäädäntö [Hallituksen esitys 243/2004]. Direktiivi edellyttää lisäksi kohtuullisten vaihtoehtojen esittämistä mukaan lukien kehitys, jos suunnitelmaa ei toteuteta [Ekroos & Majamaa 2005: 41]. Lakimuutos oli tarpeellinen, sillä ympäristövaikutusten arviointi on mahdotonta, mikäli muutosta ei verrata mihinkään [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 148].

Eri vaihtoehtoja koskeva selvitysvaatimus on tarkoitettu joustavaksi. Vaihtoehtojen selvittämisen sisältö määräytyy kaavatasosta sekä kaavan tarpeista. Esitettäviä vaihtoehtoja voivat olla maankäyttöratkaisut, joiden tarkastelu on tarkoituksenmukaista huomioiden kaavan sisältö, laajuus sekä merkitys. Kaava, jossa maankäyttö muuttuu, voidaan myös apuna arvioida sellaista vaihtoehtoa, jossa maankäyttö pysyy ennallaan eli ns. nol-lavaihtoehto. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 142.]

Jos asemakaava poikkeaa huomattavasti yleiskaavasta, on kunnalla selvittämisvastuu. Hyvän hallinnon kannalta yleiskaavassa esitetty ratkaisu on keskeinen lähtökohta kuntalaisten sekä asianosaisten odotuksille. Kaavoitettavalla alueella voi olla myös luonnon-suojelun arvoisia kohteita tai rakennuksia, joita asiantuntijaviranomainen on esittänyt suojeltavaksi, ja kaavaratkaisu poikkeaa tästä kehotuksesta. Asiantuntijaviranomaisten

lausuntojen perusteella tulisi laatia vaihtoehto, tai ainakin perustella riittävästi, jos on päädytty muuhun ratkaisuun. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 142.]

2.2.5 Vaikutusten arviointi YVA-hankkeen yhteydessä

Ympäristövaikutusten arviointia kaavoituksen yhteydessä voidaan täydentää tarvittaessa YVA-lain hankekohteissa. On mahdollista yhdistää osittain tai kokonaan kaavoituksen ympäristövaikutusten arvioinnin menettelytapa YVA-lain mukaiseen menettelytapaan. [Ekroos & Majamaa 2005: 42.] Tämä voi olla hyödyllistä silloin, kun kaavoitetaan aluetta tietyn hankkeen toteuttamisedellytysten luomiseksi [Hallberg ym. 2006: 53]. Ympäristövaikutusten arviointia ei tarvitse tehdä kahteen kertaan, vaikka menettelyllisesti arviointi- ja päätöksentekoprosessit ovat erillisiä [Ekroos & Majamaa 2005: 42].

2.2.6 Vaikutusten selvittäminen MRA 1 §

MRA 1 §:n tehtävä on tarkentaa ja täydentää MRL 9 §:n säännöstä [Ekroos & Majamaa 2005: 41].

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

- 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön;
- 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;
- 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;
- 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen;
- 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.

Jos yleis- tai asemakaavan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettujen olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen kunnan alueelle, kaavan vaikutuksia selvitettäessä tulee olla tarpeellisessa määrin yhteydessä tähän kuntaan. Jos kaavan olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen maakunnan liiton alueelle, tulee vastaavasti olla yhteydessä tähän liittoon. [Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999]

Asetuksen säännöksen perustana ei ole pelkästään MRL, vaan vaatimuksia on tullut muusta lainsäädännöstä kuten luonnonsuojelulaista sekä lisääntyneestä kiinnostuksesta koskien ympäristöasioita [Jääskeläinen & Syrjänen 210: 750].

Kaavan vaikutusta selvittäessä on tärkeää huomioida kaavan tarkoitus ja tehtävä, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat [Ekroos & Majamaa 2005: 41]. Suunnittelutilanteet ja selvitystarve vaihtelevat suuresti, sillä kaavat perustuvat joustaviin normeihin perustuviin suunnitelmiin [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 750]. Selvitysten tulee kattaa kaavoituksesta aiheutuvat välilliset sekä välittömät vaikutukset [Ekroos & Majamaa 2005: 41].

Ympäristövaikutukset on selvittävä siltä alueelta, johon kaavan arvioidaan vaikuttavan olennaisesti. Hallinnolliset rajat eivät rajoita selvitysalueen ulottuvuutta, vaan vaikutukset tulisi arvioida todellisella vaikutusalueella. Esimerkiksi kauppakeskuksen rakentamisesta aiheutuvat vaikutukset ulottuvat usein kuntarajojen ylitse. Näissä tapauksissa vaikutukset tulisi myös arvioida toisen kunnan alueella. [Ekroos & Majamaa 2005: 41.]

Suurin osa kaavoista on yksinkertaisia, eivätkä vaadi laajoja selvityksiä. Merkittävissä, ristiriitaisissa ja epävarmoissa tilanteissa selvitysten merkitys korostuu, sillä niillä voidaan osoittaa ratkaisun oikeellisuus ja lainmukaisuus. Usein nämä tilanteet vaativat laajempia selvityksiä intressipunninnan helpottamiseksi. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 750.]

2.2.7 Kaavaselostus MRA 25 §

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 25 §:ssä säädetään asemakaavan selostuksen sisältövaatimuksesta [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 764]. Siitä ilmenee yksityiskohtaisesti, mitä kaikkea asemakaavan selostus tulee sisältää [Hallberg ym. 2006: 862].

Kaavaselostus

Asemakaavan selostuksessa esitetään:

1) selvitys alueen oloista, rakennuskannasta ja muista ympäristöominaisuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä muut kaavan vaikutusten selvittämisen ja arvioimisen kannalta keskeiset tiedot kaavoitettavasta alueesta ja sen lähiympäristöstä;

- 2) suunnittelun lähtökohdat, tavoitteet ja esillä olleet vaihtoehdot;
- 3) yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä;
- 4) kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, maisemaan, liikenteen ja teknisen huollon järjestämiseen, talouteen, terveyteen ja turvallisuuteen, eri väestöryhmien toimintamahdollisuuksiin lähiympäristössä, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin sekä muut kaavan merkittävät vaikutukset;
- 5) selvitys kaavan suhteesta yleiskaavaan, voimassa olevaan asemakaavaan ja kunnan muuhun suunnitteluun;
- 6) suunnittelun vaiheet osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyineen sekä yhteenveto kaavoituksen eri vaiheissa esitetyistä mielipiteistä;
- 7) valitun kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet kaavaratkaisun valinnalle, selvitys siitä, miten vaikutus selvitysten tulokset ja eri mielipiteet on otettu huomioon sekä selvitys niistä toimenpiteistä, joilla aiotaan ehkäistä kaavan toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia; (19.5.2005/348)
- 8) kaavan toteutuksen ajoitus ja seuranta;
- 9) tarpeen mukaan kaavan toteutusta ohjaavia tai havainnollistavia suunnitelmia.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut seikat on esitettävä kaavaselostuksessa sillä tavalla ja siinä laajuudessa kuin kaavan tarkoitus edellyttää ja niin, että luodaan edellytykset vuorovaikutukseen kaavan valmistelussa. Kaavaselostukseen on tarpeen mukaan liitettävä yhteenveto kaavaselostuksen keskeisestä sisällöstä. (19.5.2005/348)

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, asemakaavan selostuksessa on lisäksi esitettävä selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja maakuntakaavaan. [Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999]

Kaavaselostuksessa esitetään mahdollisimman kattavasti MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n asettamat vaatimukset koskien tutkimuksia ja selvityksiä. Kaavaselostus sisältää selvityksen kaavoitettavan alueen oloista, ympäristöominaisuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista, sekä keskeisimmät arvioitavat ja selvitettävät asiat. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 764.] Kaavaselostuksesta voidaan selvittää, minkälaisia ja minkäläisiä selvityksiä sekä tutkimuksia on käytetty kaavaa laadittaessa [Ekroos & Majamaa 2005: 43].

Kaavaselostuksessa on myös esitetty kaavan keskeiset vaikutukset sekä se, millä perusteella kaavaratkaisut on huomioitu tehtyjen selvitysten tuloksien pohjalta [Hallberg ym. 2006: 52]. Kaavaselostuksella ei ole suoranaisia oikeudellisia vaikutuksia, mutta

siinä esitetyillä selvityksillä on olennainen merkitys arvioitaessa niiden sisältöä, riittävyyttä ja laatua [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 764]. Itse kaavaselostus ei voi olla valituksen kohteena, mutta siitä ilmenevä puute voi johtaa kaavan kumoamiseen [Hallberg ym. 2006: 862].

Vuonna 2005 lisättiin asetuksen muutoksella (348/2005) MRA 25 §:ään 1. momentin 7. kohtaan vaatimus, että kaavaselostukseen tulee liittää selvitys niistä toimenpiteistä, joilla aiotaan ehkäistä kaavan toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia. Asemakaavan suunnittelutarkkuuden ja toteuttamisen konkreettisuuden ansiosta siinä voidaan helpommin esittää keinoja, joilla voidaan ennalta ehkäistä ja vähentää haitallisia ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi alueelle, jolle on asemakaavassa osoitettu teollisuustoimintaa ja kaavamääräyksessä sallittu sijoittaa konepajateollisuutta, voidaan kaavaselostuksessa esittää menetelmiä haittojen torjumiseksi. Säännöksen tarkoitus asemakaavatasolla on kokeilla laatimisvaiheessa aluevarauksen sallittavuutta. Jos havaitaan, että jo tässä vaiheessa – tutkittaessa haittojen ehkäisy- ja vähentämismenetelmiä kaavaselostusta varten – kaavan toteuttaminen tältä osin käy kohtuuttoman kalliiksi tai että haittavaikutukset estävät kaavan toteutumisen lain vaatimalla tavalla, on syytä arvioida aluevarausta. Näin voidaan myös välttää kalliin laitoksen suunnittelun eteneminen ympäristölupavaiheeseen. [Hallberg ym. 2006: 863.]

Asetuksen muutoksen yhteydessä lisättiin myös 2. momenttiin vaatimus liittää kaavaselostukseen yhteenveto keskeisestä sisällöstä [Hallberg ym. 2006: 863]. Yhteenveto on liitettävä vain tarpeen mukaan, sillä asemakaavan selostus voi olla jo valmiiksi suppea, jos kyseessä on alueeltaan pieni asemakaava [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 764].

Mikäli asemakaavoitettavalla alueella ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on kaavaselostuksessa esitettävä kaavan suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja maakuntakaavaan [Hallberg ym. 2006: 863].

2.3 Asemakaavan sisältövaatimus

Tässä säännöksessä lausutaan asemakaavan sisältövaatimuksista. Sisältövaatimukset muodostuvat kolmesta ryhmästä: 1. yleispiirteisen suunnittelun asettamista ohjausvai-

kutuksista, 2. elinympäristöön, eli terveellisyyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön kohdistetuista vaatimuksista sekä 3. vaatimuksista, jotka kohdistuvat asemakaavan kohtuullisuuteen maanomistajaa kohtaan. [Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 379.]

54 § Asemakaavan sisältövaatimukset

Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvallisuudelle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään. [Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999]

Asemakaavan sisältövaatimusten esittämistapa on muuttunut huomattavasti verrattessa rakennuslakiin. Osa RakL 34 §:n laatimisperiaatteista on säilynyt nykyisessä asemakaavan sisältövaatimuksessa ja osa on siirtynyt MRL 5 §:ään, joka käsittelee alueiden käytön suunnittelun tavoitteista. Tämä ei tarkoita, että asemakaavalle asetetut sisältövaatimukset olisivat lieventyneet, vaan kyseessä on enemmänkin asemakaavan laatimisohjeiden uudeltaisesta jäsentämistavasta. MRL 54 §:n asemakaavan sisältövaatimus on kytkeyty MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden 2. momenttiin, jossa mainitaan, että tavoitteet täsmentyvät kaavamuodon sisältövaatimuksessa. [Ekroos & Majamaa 2005: 268–269.]

2.3.1 Yleispiirteisen suunnittelun ohjausvaikutus

Säännöksen 1. momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on käytettävä yleispiirteisemmässä kaavassa tehtyjä maankäyttöratkaisuja asemakaavan perustana. Yleispiirteisemmällä kaavalla tarkoitetaan maakuntakaavaa sekä oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Näissä kaavatasoissa tehdyistä perusratkaisuista voidaan poiketa vain rajoitetusti. [Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 381.]

Ohjeena toimivilla yleispiirteisempien kaavojen avulla välittyvät myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet asemakaavaan. Maakuntakaava välittää valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaavahierarkiassa alemman asteisiin kaavoihin. [Hallberg ym. 2006: 244.]

Pääsääntö on, että yleispiirteisemmässä kaavassa tehdyt maankäyttöratkaisut välittyvät asemakaavaan yleiskaavan kautta. Tapauksessa, jossa maakuntakaava toimii asemakaavan ohjeena, eli kun maakuntakaava on laadittu tai sitä on muutettu niin, ettei maakuntakaavassa olevaa aluevarausta ole vielä ehditty ottaa yleiskaavaan, on asemakaavaa laadittaessa toimittava maakuntakaavan tavoitteiden mukaisesti. [Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 381.]

2.3.2 Yleispiirteisen kaavan täsmentyminen

Asemakaavan tarkoitus on täsmentää yleispiirteisempiä kaavoja. Periaatteena on, että yleispiirteisemmän kaavan pääasiallinen käyttötarkoitus säilyy ja välittyy asemakaavaan. Esimerkiksi maakuntakaavassa on osoitettu alue merkinnällä A taajamatoimintojen alueeksi. Yleiskaavassa sama alue täsmentyy merkinnällä A asuntoalueeksi ja merkinnällä C keskustatoimintojen alueeksi sekä merkinnällä TP työpaikkarakentamisen alueeksi. Asemakaavassa aluevaraus on täsmentynyt merkinnällä AK asuinkerrostalojen korttelialueeksi, AR rivitalojen ja muiden kytkettyjen asuinrakennusten korttelialueeksi ja AO erillispientalojen alueeksi sekä merkinnällä Y yleisten rakennusten korttelialueeksi. [Jääskeläinen Syrjänen 2014: 381.]

2.3.3 Yleispiirteisestä kaavasta poikkeaminen

Maakuntakaavasta voidaan poiketa, jos poikkeaminen on tarkoituksenmukaista maankäytöllisestä näkökulmasta. Esimerkiksi virkistysalueen maakuntakaavassa osoitetusta

sijainnista voidaan poiketa, jos se palvelee paremmin alueen asukkaita. Poikkeamisella ei saada kuitenkaan syrjäyttää seudullisia tai valtakunnallisia tavoitteita. [Hallberg ym. 2006: 245.]

Oikeuskäytännössä on käyty rajaa siihen, kuinka paljon voidaan poiketa sellaisesta aluevarauksesta, jolla ei ole suurta merkitystä. Maakuntakaavassa osoitetuille maa- ja metsätalousalueille voidaan asemakaavassa alueelle sijoittaa joissain määrin asuntorakentamista. Maakuntakaavan M-merkinnän luonne ratkaisee kuitenkin poikkeamismahdollisuuden. Mikäli M-alueella on esimerkiksi maisemallista merkitystä, ei asemakaavassa voida poiketa maakuntakaavasta. [Hallberg ym. 2006: 245.]

Oikeusvaikutteisen yleiskaavan kohdalla poikkeamismahdollisuudet ovat pienemmät kuin maakuntakaavan kohdalla. Yleispiirteisemmät kaavojen maankäyttöratkaisut on tehty merkittävien ympäristön arviointien perusteella, ja asemakaavallisen suunnittelun tulisi toteutua näiden maankäyttöratkaisujen perusteella muunnettuna asemakaavata-son suunnittelutarkkuuteen. [Hallberg ym. 2006: 249.]

2.3.4 Yleispiirteisen kaavan muuttamista edellyttävä ratkaisu

Jos laaditussa asemakaavassa on poikettu täysin yleispiirteisessä kaavassa tehdyistä ratkaisuista, on joko asemakaavasta luovuttava tai yleispiirteistä kaavaa muutettava. Edellytykset yleispiirteisen kaavan muuttamiselle voi olla esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden jättäminen huomioon ottamatta tai maakuntakaavassa esitetyistä suojelualueesta luopuminen. [Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 382.]

2.3.5 Elinympäristön vaatimukset

Säännöksessä asetettu vaatimus luoda ja kehittää asemakaavojen avulla hyvää elinympäristöä on johdettavissa MRL:n 1 §:stä, jossa on lausuttu lain yleinen tavoite. [Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 379]. Hallituksen esityksen mukaan terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö on asemakaavan aineellisen sisällön perusvaatimuksia, jotka jokaisen asemakaavan tulisi täyttää. Asemakaavan tulee luoda nämä edellytykset alueelle, ja se ei saa heikentää mitään näistä osa-alueista. [Hallberg ym. 2006: 250.]

Vaatus terveellisestä ympäristöstä liittyy maastoon ja maaperään. Viihtyisyydellä tarkoitetaan, miten ihminen kokee elinympäristönsä. Viihtyisyys ja terveellisyys ovat yhteydessä toisiinsa, esimerkiksi liikennemelu vaikuttaa viihtyisyyteen ja voi muuttua terveydelliseksi haitaksi. [Ekroos & Majamaa 2005: 269.] Tarkasteltaessa viihtyvyys- ja terveellisyysvaatimusten täyttymistä melualueilla voidaan käyttää valtioneuvoston päätöstä (993/1992) melutason ohjearvoista (taulukko 1). Päivä- ja yömelulle sekä eri käyttötarkoituksiin osoitetuille alueille on määritelty erikseen ohjearvot. [Hallberg ym. 2006: 253.]

Taulukko 1. Valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista (993/1992) [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 327].

A-painotettu keskiäänitaso L_{aeq} enintään		
Ohjearvotaulukkona	Päivällä	Yöllä
Asumiseen käytettävät alueet	55 dB	50 dB (uudet alueet 45 dB)
Virkistysalueet taajamissa ja taajamien välittömässä läheisyydessä	55 dB	50 dB (uudet alueet 45 dB)
Hoitolaitoksia palvelevat alueet	55 dB	50 dB (uudet alueet 45 dB)
Oppilaitoksia palvelevat alueet	55 dB	-
Loma-asumiseen käytettävät alueet ja leirintäalueet	45 dB	40 dB
Virkistysalueet taajamien ulkopuolella ja luonnonsuojelualueet	45 dB	40 dB
Ohjearvot sisällä		
Asuin-, potilas- ja majoitushuoneet	35 dB	30 dB
Opetus- ja kokoontumistilat	35 dB	-
Liike- ja toimistohuoneistot	45 dB	-

Joissain tapauksissa saadakse asemakaavan terveydelliseltä kannalta lainmukaiseksi, on otettava kaavaan määräyksiä koskien jätevesien käsittelyä, meluaitojen rakentamisesta jne. [Hallberg ym. 2006: 251].

Turvallinen elinympäristö liittyy kaavoitettavan alueen toimintojen sijoittamiseen ja kulkuyhteyksien järjestämiseen. Paljon liikennettä aiheuttavien toimintojen sijoittaminen asuinalueen yhteyteen voi johtaa turvallisuus-sisältövaatimuksen täyttymättä jäämiseen. [Ekroos & Majamaa 2005: 269.]

2.3.6 Hyvän elinympäristön tekijät

Elinympäristön seurannan kehittämistyöryhmän raportin [Elinympäristön seurannan kehittäminen 2002: 8] mukaan hyvän elinympäristön tekijöihin kuuluu

- toimivia asuinympäristöjä
- tarkoituksenmukaisesti sijoitettuja ja mitoitettuja palveluja
- tarkoituksenmukaisesti sijoitettuja ja mitoitettuja työpaikkoja
- monipuolisia viher- ja virkistysalueita
- tasapainoista yhdyskuntarakennetta
- tasapainoista väestörakennetta
- toimivia sosiaalisia yhteisöjä
- omaleimasta kaupunki- ja maisemakuva
- historiallista kerroksellisuutta
- vaihtelevaa luonnonympäristöä
- toimivia liikenneverkostoja
- toimivaa yhdyskuntatekniikkaa
- saasteetonta ja melutonta ympäristöä.

Luetteloon on sisällytetty ne keskeiset elementit, joita joudutaan punnitsemaan ja mahdollisissa ristiriitatilanteissa yhteen sovittamaan asemakaavaa laadittaessa. Laadittavan asemakaavan tehtävä on sovittaa yhteen ne vaatimukset jotka kohdistuvat kaavoitettavaan alueeseen. Vaatimuksia tulee myös tarkastella MRL 9 §:n näkökulmasta, jossa on lausuttu kaavan vaikutusten arvioinnista, sisältäen ympäristövaikutukset sekä yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset. [Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 380.]

2.3.7 Palvelujen alueellinen saatavuus

Sisältövaatimus palvelujen saatavuudesta tulisi hallituksen esityksen mukaan tarkastella myös asemakaava-alueen ulkopuolella. Vaatimus palveluiden saatavuudesta on myös

lausuttu alueiden suunnittelun tavoitteita koskevassa MRL 5 §:ssä sekä yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevassa MRL 39 §:ssä. Kaavoittajan velvollisuus on luoda edellytykset palvelujen saatavuudelle maankäytön suunnittelulla. Asemakaavalla ei voida kuitenkaan taata tai turvata palveluiden säilymistä tai syntymistä. [Ekroos & Majamaa 2005: 270.]

Selvitykset ovat ratkaisevassa asemassa, kun arvioidaan sisältövaatimusta koskien palvelujen alueellista saatavuutta. Selvitysten lähtökohtana on kaavoitettavalle myymäläalueelle tulevan myynnin arvioitu määrä ja sen suhde kunnan ja seudun ostovoimaan. Ohjeita selvitysten tekoon on mm. YM:n Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjan oppaassa 4 Kaupan suuryksiköiden vaikutusten selvittäminen ja arviointi sekä YM:n ympäristöoppaassa 115 Kauppa kaavoituksessa. [Hallberg ym. 2006: 259.]

2.3.8 Liikenteen järjestäminen

Liikenteen järjestäminen on asemakaavan keskeinen sisältövaatimus. Kadut on mitoitettava siten, että ne täyttävät asukasmäärän sekä osoitettujen toimintojen tarpeet. Lisäksi asemakaavalla tulisi luoda edellytykset toimivalle joukkoliikenteelle. MRL:ssa on nostettu esiin joukkoliikennemahdollisuuksien turvaaminen. Edellytykset toimivalle joukkoliikenteelle edistää kaupunkimaista rakentamista pienien asuinlähiöiden sijaan. Liikenteen huolellisella suunnittelulla – huomioiden joukko- sekä kevytliikenne – voidaan myös edistää palveluiden saavutettavuutta. [Hallberg ym. 2006: 262.]

2.3.9 Rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaaliminen

Asemakaavan sisältövaatimukseen on myös asetettu vaatimus rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaalimisesta ja kielto näiden arvojen hävittämisestä. Tällä tarkoitetaan sellaisen asemakaavan laatimista, joka toteutuessa johtaisi säännöksessä asetettujen arvojen häviämiseen. [Ekroos & Majamaa 2005: 271.] Rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaaliminen on noussut keskeiseen asemaan, sillä kaavat koskevat yhä useammin rakennettuja alueita, joilla on perinne- ja kulttuuriarvoa [Hallberg ym. 2006: 263].

Luonnonympäristön arvon vaaliminen voi esimerkiksi olla kauniin maiseman säilyttämistä koskemattomana. Rakennetun ympäristön vaaliminen on laaja-alaisempaa, kuin

pelkästään vanhan rakennuskannan säilyttäminen. Tien linjauksella, levennyksellä, kevyen liikenteen väylien rakentamisella ja teiden ja kadun korkeusaseman muutoksilla on usein suurempia vaikutuksia ympäristöarvojen hävittämiseen verrattuna esimerkiksi uudisrakentamiseen. [Ekroos & Majamaa 2005: 271.]

Sisältövaatimus rakennetun ja luonnonympäristön vaalimisesta liittyy LSL:n suojeluohjelmiin, maisema-aluetta koskevaan LSL 32 §:ään sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden määräyksiin koskien kansallisen kulttuuri- ja luonnonperinnön vaalimisesta. Asemakaavassa voidaan myös suojella kohdetta MRL 57 §:än mukaisilla määräyksillä. [Hallberg ym. 2006: 263.]

2.3.10 Riittävät virkistysalueet

Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä tulee myös olla riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Mikäli puistot tai lähivirkistysalueet sijaitsevat kaavoitettavan alueen ulkopuolella, on niiden olemassaolo osoitettava asemakaavassa. Asemakaavassa osoittaminen ei kuitenkaan riitä sitovuuden saamiseksi, vaan asemakaavaa palvelevalle puistolle tai lähivirkistysalueelle on saatava asianmukainen merkintä. Jos puisto tai lähivirkistysalue sijaitsee asemakaavoitetulla alueella, voidaan siihen asemakaavan kaavamutoksella tehdä merkintä asiasta. Puiston tai lähivirkistysalueen sijaitessa kaavoittamattomalla alueella tulisi perustaa kunnan hyväksi asianomainen rasiite. [Ekroos & Majamaa 2005: 271–272.]

2.3.11 Elinympäristön heikentämiskielto

Säännöksen 3. momentissa on asetettu vaatimus, että asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenellekään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Tämä vaatimus toteuttaa perustuslain 20 §:ssä lausuttua vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. [Ekroos & Majamaa 2005: 272.]

Säännös ei tarkoita sitä, että kenelläkään olisi oikeus vaatia elinympäristön pysyvän muuttumattomana. Asemakaavan tulee palvella yhteiskunnan tarpeita, vaikka se loukkaisi jonkun yksityistä etua. Elinympäristön heikkeneminen voi olla hyväksyttävää, jos se

on kaavalle tarkoituksenmukaista eikä ole vältettävissä. Elinympäristöä heikentäviä toimintoja voi olla esimerkiksi liikenneväylä, joka on välttämättä sijoitettava jonnekin. Säännös asettaa kaavoittajalle velvollisuuden sijoittaa elinympäristöä heikentäviä toimintoja sellaiseen paikkaan, jossa niiden vaikutus on vähäinen ja kohderyhmältään vähälukuisin. [Ekroos & Majamaa 2005: 272.]

2.3.12 Asemakaavan kohtuullisuus

Säännöksen 3. momentissa on lausuttu, ettei asemakaavalla saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Tämän säännöksen katsotaan kuvaavan asemakaavan sosiaalista funktiota: laadittaessa asemakaava tulee ensisijaisesti kohdistaa huomio näkökohtiin, jotka ovat tärkeitä yhteiskunnan menestyksen ja sen jäsenten hyvinvoinnin kannalta. Vasta sen jälkeen on huomio kohdistettava asemakaavasta yksityiselle maanomistajalle koituihin rajoituksiin. [Ekroos & Majamaa 2005: 273.]

Maanomistajan valittaessa asemakaavassa tehdystä ratkaisusta tutkitaan ensin, onko kaavasta aiheutuva rajoitus kohtuuton. Tällöin on syytä käyttää kokonaisharkintaa ja ottaa huomioon myös hyöty, joka koituu maanomistajalle kaavasta. Jos todetaan, että maanomistajalle aiheutuu kohtuutonta haittaa kaavasta, tulee selvitettäväksi, onko kaavasta aiheutuva rajoitus välttämätön kaavan tarkoituksenmukaisen toteutumisen kannalta sekä täyttääkö kaava lain edellytykset. [Hallberg ym. 2006: 272.]

Asemakaavamääräysten tulisi myös olla kohtuullisia maanomistajalle. Näin kunnalle ei myöskään aiheudu korvausvelvollisuutta. Kohtuuttomuuskysymys tulee usein esille, kun kaavassa suojellaan rakennus asemakaavassa kaavamerkinnällä. Usein suojelumääräyksestä aiheutuva rasitus korvataan osoittamalla kaavassa lisärakennusoikeutta. [Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 425.]

2.3.13 Erityiset sisältövaatimukset

Säännöksen 4. momentissa lausutaan, että asemakaavaa laadittaessa alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on soveltuvin osin otettava huomioon myös, mitä

yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään. Tämä tarkoittaa lähinnä tavallista laajempaa vaikutusten arviointia. [Ekroos Majamaa 2005: 274–275.] Tämän lisäksi on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka tavallisesti välittyisivät yleiskaavasta asemakaavaan [Hallberg ym. 2006: 275].

3 Yleisesti selvityksistä ja vaikutusten arvioinnista

3.1 Kokemuksia ja mielipiteitä säännösten toimivuudesta

Vuonna 2005 tehdyssä selvityksessä koskien MRL:n toimivuuden arviointia pystyttiin toteamaan, että lisääntyneet selvitykset ja vaikutusten arvioinnit paransivat kaavojen laatua. Ongelmia, joita ilmeni selvityksessä, oli kohdentaminen selvitettäviin sekä arvioitavaan asioihin ja niiden riittävyyden määrittäminen. Nämä ongelmat vaikeuttavat kaavoituksen aikataulujen ennakoimista. [Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 2014: 64.]

Ympäristöministeriön ja Kuntaliiton vuonna 2013 julkaistussa voimavaraselvityksessä selvitettiin kaavoittajien näkemyksiä selvityksistä sekä vaikutusten arvioinnista (kuva 1). Maakuntakaavoittajat olivat lähes 90 %:n osalta sitä mieltä, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat liian yksityiskohtaisia maakuntakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Kuntakaavoittajista samaa mieltä oli noin puolet vastaajista. Lähes puolet kuntakaavoittajista kokivat myös, että selvitykset ja vaikutusten arviointi vievät liikaa suunnittelun resursseja. Suurin osa kunta- sekä maakuntakaavoittajista oli kuitenkin sitä mieltä, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit vaikuttavat riittävästi kaavojen sisältöön. [Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista 2013: 17–27.]

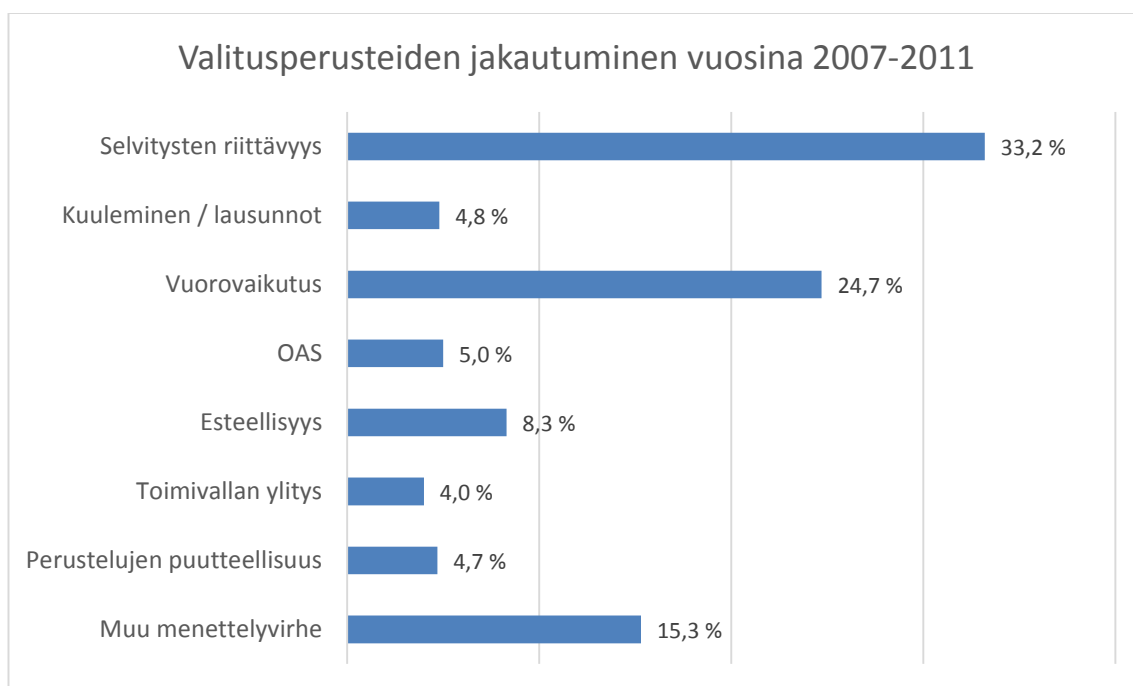


Kuva 1. Kuntaliiton ja ympäristöministeriön teettämän voimavaraselvityksen kyselyn tulokset vuodelta 2012 [Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista 2013: 17–27].

3.2 Selvitykset ja vaikutusten arviointi valitusperusteena

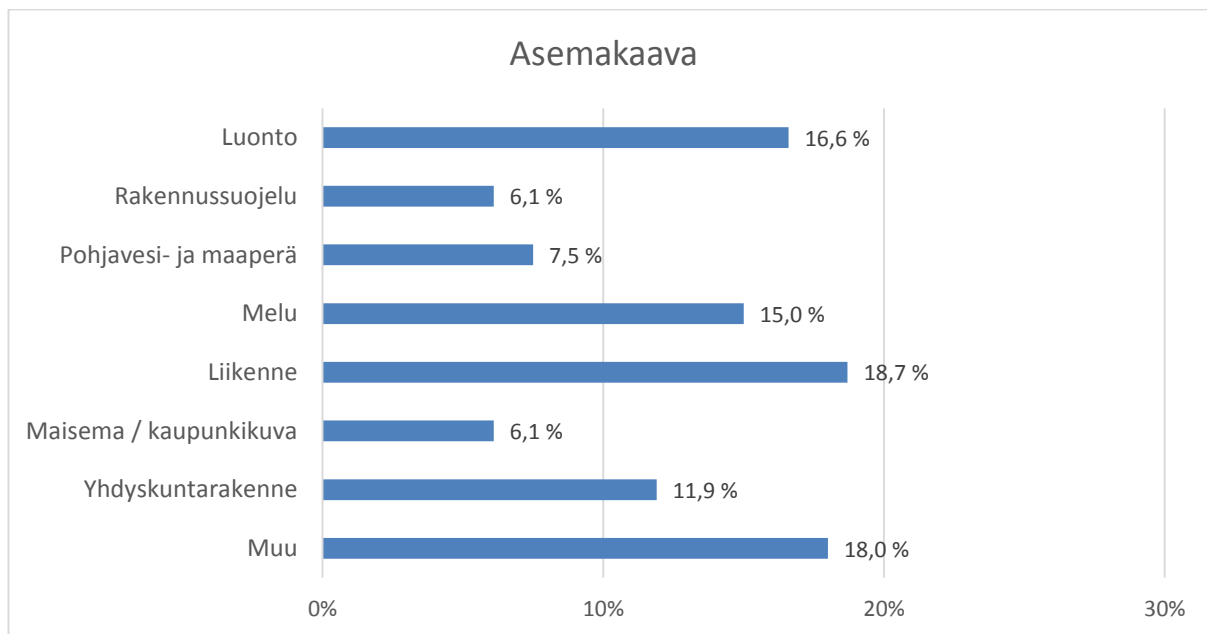
Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen tutkimusryhmän vuonna 2013 laatimaan selvityksen mukaan selvitysten riittämättömyyttä käytetään usein valitusperusteena (kuva 2). Selvitysten riittämättömyyttä käytettiin valitusperusteena noin kolmasosassa tapauksissa vuosina 2007–2011. Toiseksi yleisin valitusperuste on vuorovaikutuksen toteuttaminen, jonka osuus on noin neljäsosa kaikista valitusperusteista. [Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa 2013: 15.]

Yleis- ja asemakaavoja koskevista valituksista hyväksytään noin viidesosa. Myös suurin osa (77 %) hyväksytyistä valituksista liittyi selvitysten riittämättömyyteen. [Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa 2013: 27.] Selvitysten riittämättömyys yleisenä valitusperusteena on johtanut siihen, että selvityksiä tehdään turhan kattavasti ja ylimitoitettusti. Tämän kaltainen ennaltaehkäiseminen tekee kaavoitusprosessista raskaan. [Hurmeranta 2013: 24]



Kuva 2. Valitusperusteiden jakautuminen vuosina 2007–2011 [Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa 2013: 16].

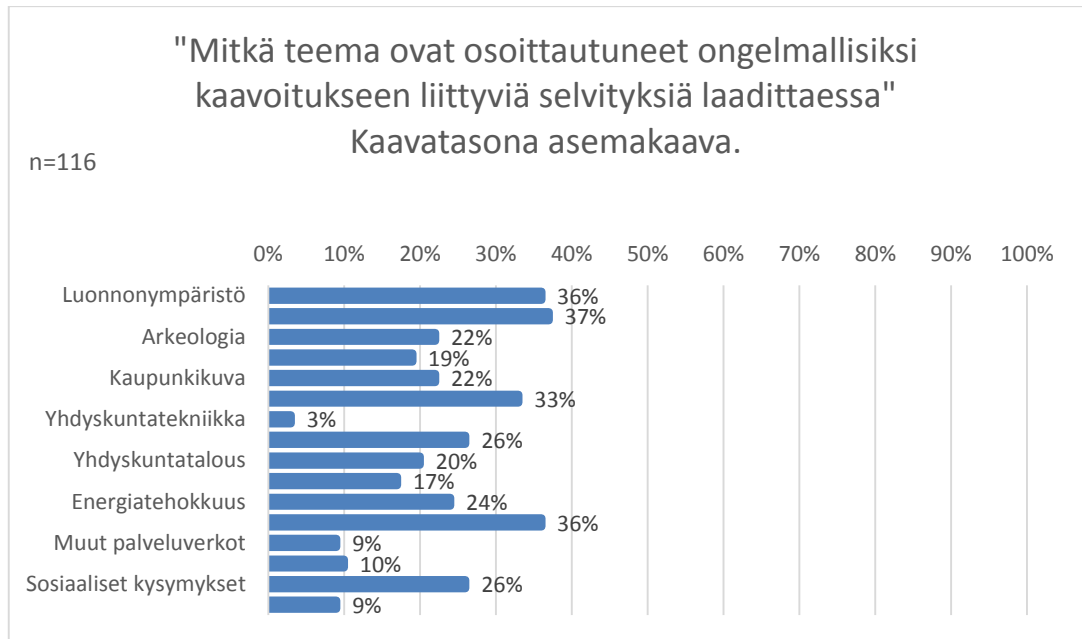
Riittämättömät selvitykset koskien liikenteen järjestämistä on yleisin valitusperuste asemakaavavalituksissa (kuva 3). Muita yleisiä valitusperusteita ovat riittämättömät selvitykset koskien yhdyskuntarakennetta, melua sekä luontoa. [Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa 2013: 17.]



Kuva 3. Valitusperusteiden osuus selvitysten riittämättömyydestä vuosina 2007–2011 [Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa 2013: 16].

3.3 Haasteelliset selvityskohteet

Ympäristöministeriön julkaisemassa AKSU 2012 -selvityksessä kysyttiin kaavoituksen ja kaavaohjauksen asiantuntijoilta, mitkä osa-alueet ovat osoittautuneet kaikista ongelmallisimmiksi asemakaavoitukseen liittyviä selvityksiä laadittaessa (kuva 4). Ongelmallisimmaksi selvityksaiheeksi osoittautui rakennettu kulttuuriympäristö, kaupan palveluverkot, luonnonympäristö sekä liikenne. Nämä selvityksaiheet olivat valittuna noin kolmanneksella. [Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus 2013: 36.]



Kuva 4. AKSU 2012 -kyselyn tulokset vuodelta 2012 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus 2013: 35].

4 Case Lappohja

4.1 Yleisesti Lappohjasta

Lappohjan kylä (kuva 5) sijaitsee Hangossa, Uudellamaalla. Hanko on Manner-Suomen eteläisin kaupunki, ja se sijaitsee Itämereen työntyvällä niemellä. Etäisyys Hangosta Helsinkiin on noin 127 km. Hangon naapurikuntia ovat Raasepori ja Kemiönsaari.



Kuva 5. Lappohjan sijainti [Paikkatietoikkuna-karttapalvelu].

Lappohjan kylä sijaitsee valtatie 25:n ja Hango–Karjaa-radnan varrella Hangon ja Raaseporin välissä. Etäisyys Lappohjasta Hankoon on noin 20 km ja Raaseporiin noin 15 km. Asukkaita Lappohjassa on noin 700 [Väkiluku postinumeroalueittain 2009].

Lappohjan läpi kulkeva rata jakaa alueen kahtia pohjois- ja eteläsuunnassa. Radan eteläpuolella sijaitsee taajama-alue, joka koostuu pääasiassa pientaloista. Taajaman länsiosassa sijaitsee pieni kerrostaloalue. Ranta-alueella sijaitsevat rakennukset ovat suureksi osaksi vapaa-ajan käytössä. Radan pohjoispuolella alue on tyypillistä maaseutua. Ympäristö koostuu pelloista ja metsistä.

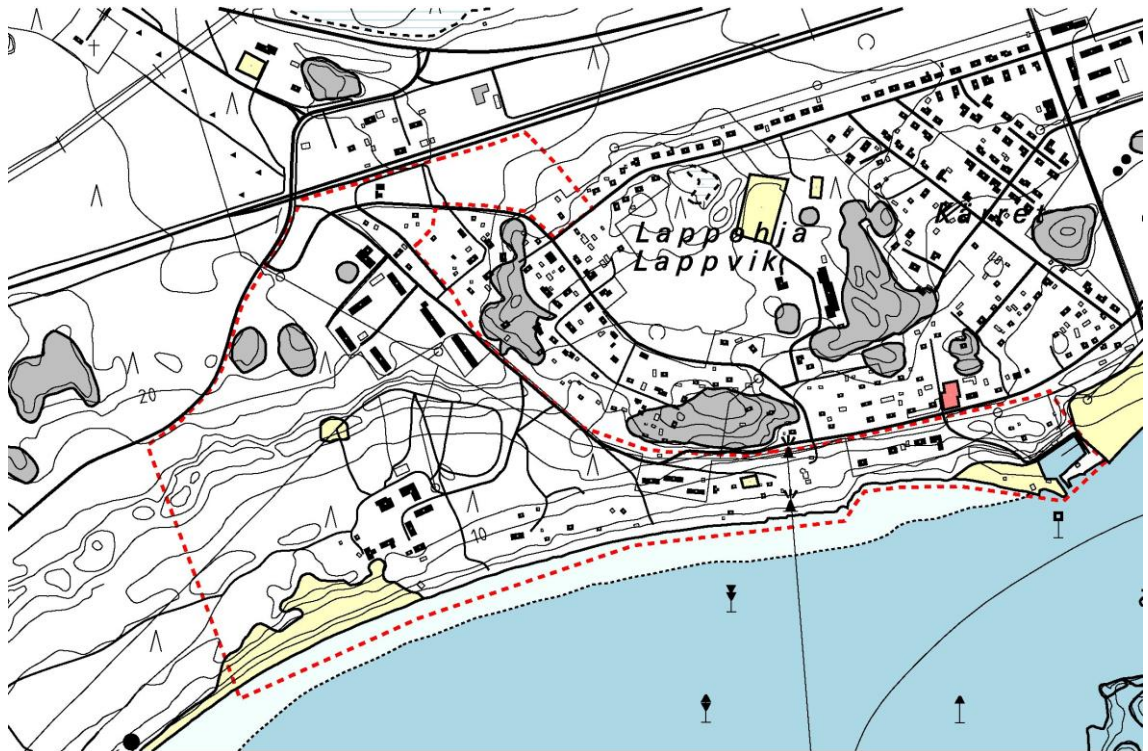
Lappohjassa saatavilla olevat julkiset palvelut täyttävät perustarpeet. Alueella on suomen- ja ruotsinkielinen ala-aste, jonka yhteydessä toimii myös kirjasto ja päiväkot. Terveystieteiden palveluita on myös saatavilla.

Paikallinen teollisuus on alueen suurin työllistäjä. Suuri osa käy kuitenkin töissä Hangossa ja Raaseporissa.

Lappohjan julkinen liikenne muodostuu rautatie- ja linja-autoliikenteestä. Taajamassa etäisyys juna-asemalle on korkeintaan 1,5 km ja linja-autopysäkille noin 2,5 km. Yhteydet kulkevat melko harvakseltaan, joten moni turvautuu yksityisautoiluun.

4.2 Suunnittelualueen sijainti

Suunnittelualue (kuva 6) muodostuu Lappohjan rannassa olevista kiinteistöistä sekä Lappohjan länsiosassa sijaitsevasta kerrostalo- ja pientaloalueesta. Ranta-alue rajautuu idässä Rautaruukin tehdaskiinteistöön ja lännessä Högsandin leirikeskukseen. Pohjoisessa alue rajautuu Hanko–Karjaa-rataan.



Kuva 6. Suunnittelualueen rajaus [Maastokartta].

Ranta-alueen rinne on pääosin rakennettua ympäristöä. Alueen rakennuskanta on melko vanhaa ja pääsääntöisesti vapaa-ajankäytössä. Rinteen keskipaikkeilla on rivitaloryhmä vakituiseen asumiseen. Länsiosassa sijaitsee Högsandin leirikeskus.

Ranta on suurelta osin kapea. Itäosassa rantatasanne on melko leveä ja osaa sitä käytetään uimarantana. Itäisimpään osaan on rakennettu venesatama-allas.

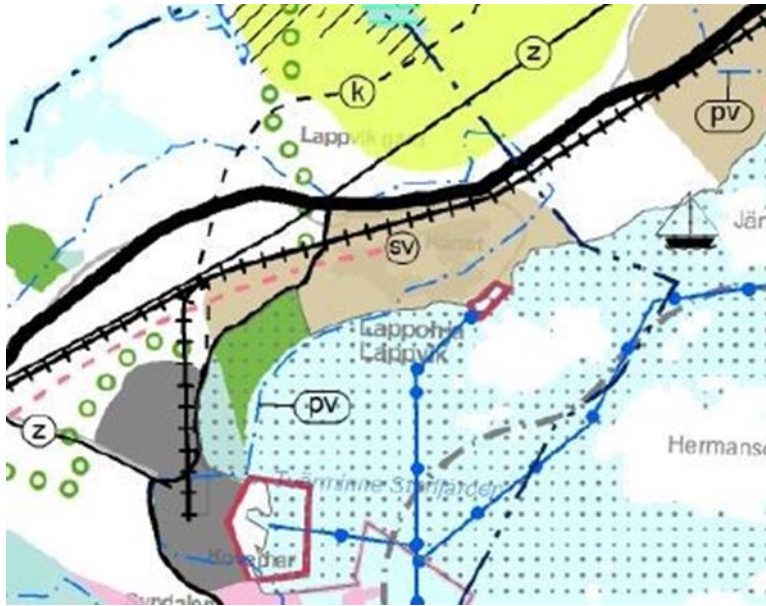
Suunnittelualan länsiosassa sijaitseva kerrostaloalue on rakennettu 1970-luvulla. Alueella sijaitsee myös omakotitaloja, jotka ovat vakituksessa asuinkäytössä. Högsandin leirikeskuksen ja kerrostaloalueen välissä oleva metsäalue on harjuista kangasmetsäaluetta. Suunnittelualaue rajautuu pohjoisessa Hanko–Karjaa-rataan. Aivan radan varrella sijaitsee biolämpökeskus sekä omakotitaloja vakituksessa asuinkäytössä.

Alue liittyy rannan edustalla olevaan Natura 2000 -vesialueeseen sekä myös lähellä sijaitsevaan Högsandin leirikeskuksen länsipuolella olevaan Natura 2000 -alueeseen. Luontoarvoiltaan alue on hyvin arvokas, sillä alueella esiintyy harvinaisia sekä uhanalaisia kasvi- sekä hyönteislajeja.

4.3 Suunnittelualan kaavoitustilanne

4.3.1 Maakuntakaava

Suunnittelualaue on osoitettu Uudenmaan maakuntakaavassa (kuva 7) taajamatoimintojen alueeksi, virkistys- sekä liikennealueeksi. Edustalla oleva vesialue ja Högsandin leirikeskuksen länsipuolella oleva alue kuuluu Natura 2000 -verkostoon. Osa alueesta on pohjavesialuetta. Suunnittelualan pohjoisosan halki kulkee siirtoviemärin linjaus. Alueelle on myös osoitettu kulkemaan laivaväylä. Uudenmaan maakuntakaava on saanut lainvoiman vuonna 2007 korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä [Uudenmaan liitto 2014].



Kuva 7. Maakuntakaava Lappohjan alueelta [Uudenmaanliiton-karttapalvelu].

4.3.2 Yleiskaava

Alueelle on laadittu vuonna 1986 oikeusvaikutteeton osa-yleiskaava (kuva 8). Osa-yleiskaavassa suunnittelualueelle on osoitettu yleisten rakennusten, asuinkerrostalojen, erillispientalojen, rivitalojen ja liikerakennusten korttelialueita sekä virkistys-, uimaranta-, venesatama- ja maa- ja metsätalousalueita.

Olemassa oleva rakennuskanta on toteutunut pääosin oikeusvaikutteettoman osa-yleiskaavan mukaisesti suunnittelualueella. Oikeusvaikutteettomassa osa-yleiskaavassa suunniteltu katulinjaus ja toteutunut Satamatien katulinjaus poikkeavat toisistaan. Todellinen katulinjaus kulkee oikeusvaikutteettoman osa-yleiskaavan AK-alueen läpi.

Oikeusvaikutteettomassa osa-yleiskaavassa on osoitettu lisärakentamista ranta-alueen länsiosaan, kerrostaloalueelle sekä radan eteläpuolelle. Lisärakentaminen muodostuisi ranta-alueen länsiosassa pientalo- ja rivitalokorttelialueesta. Kerrostaloalueelle on osoitettu uusi kerrostalokorttelialue sekä yleisten rakennusten korttelialue. Radan eteläpuolelle on osa-yleiskaavassa suunniteltu pientalokorttelialue.

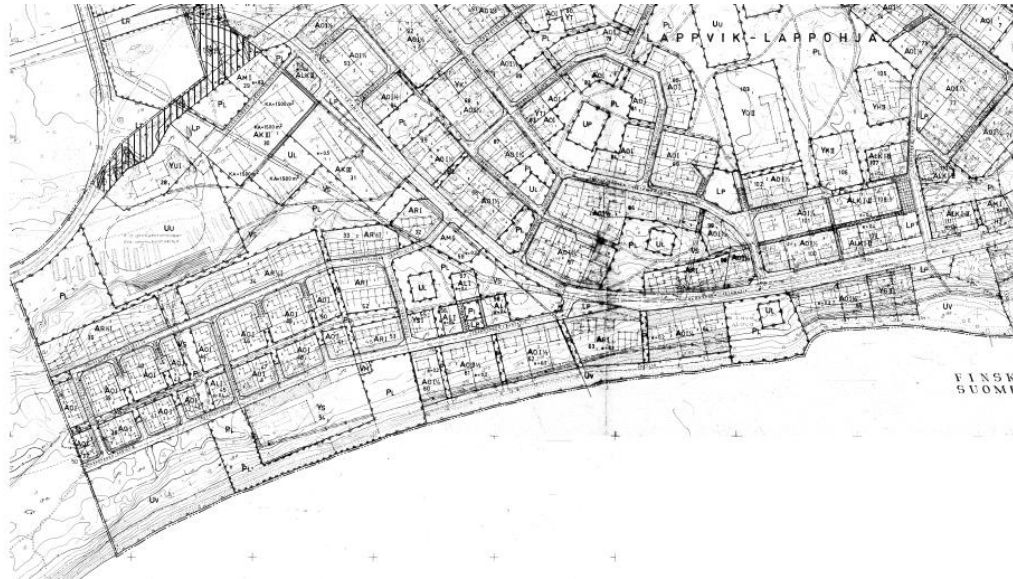


Kuva 8. Selvitysalueen rajaus oikeusvaikutteettomassa osa-yleiskaavassa [Lappohjan osa-yleiskaava].

4.3.3 Asemakaava

Tenholan kunta on laatinut alueelle rakennuskaavan (kuva 9) vuonna 1966. Rakennuskaava on tullut voimaan asemakaavana uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä 1.1.2000. Asemakaavamuutoksen tavoitteena on korvata vanha rakennuskaava.

Rakennuskaavan mukaisella maankäyttöratkaisulla muodostuisi lisärakentamista huomattavasti enemmän, kuin oikeusvaikutteettomassa osa-yleiskaavassa.



Kuva 9. Lappohjan vuonna 1966 laadittu rakennuskaava [Lappohjan rakennuskaava].

5 Tehdyt selvitykset

5.1 Luontoselvitykset

Vuonna 2002 filosofian kandidaatti Kalevi Keynäs on tehnyt ranta-alueesta luontoinventoinnin. Inventoitu alue käsittää lähes koko ranta-alueen, pois lukien Högsandin leirikeskuksen edustan.

Selvityksessä ilmeni, että alueella esiintyy uhanalaisia ja jopa äärimmäisen uhanalaisia kasvi- ja hyönteislajeja. Raportissa on kuvaukset näistä alueista sekä suosituksia niiden kaavamerkinnöistä ja kaavamääräyksistä. Niiden yhteydessä on myös ehdotuksia hoitotoimista, joiden avulla alueiden luonnonvaroja voidaan vaalia. Raportti sisältää karttoja, joihin on rajattu luonnonarvoiltaan tärkeimmät osa-alueet.

Suunnittelualueelle tulisi tehdä uusi luontoselvitys. Keynäsin tekemä selvitys ei ole ajantasainen, ja se ei kata koko aluetta. Alue on luontoarvoiltaan erityisen arvokas, joten uusi selvitys on välttämätön. Tämän lisäksi tulisi kiinnittää erityisesti huomioita kaavoituksen vaikutuksista Natura 2000 -alueisiin ja arvioida, onko alueelle tarpeellista tehdä Natura 2000 -arviointia.

Keynäsin ohjeita ja suosituksia tulisi kuitenkin ottaa huomioon alueen maankäytön suunnittelussa perusratkaisuna, etenkin kaavamääräyksien ja kaavamerkintöjen osalta.

5.2 Maanomistusolojen selvittäminen

Maanomistuksesta olen laatinut kaksi karttaa: toisessa maanomistus on kuvioitu (kuva 10) ja toisessa näkyy kiinteistön omistajan nimi. Lisäksi olen tehnyt Excel-taulukon, johon suunnittelualueen jokainen kiinteistö on listattu. Taulukkoon olen kerännyt seuraavat tiedot: kiinteistötunnus, kiinteistön katuosoite, omistaja sekä omistajan katuosoite. Maanomistusolojen selvittämiseen olen käyttänyt kiinteistötietojärjestelmää.



Kuva 10. Suunnittelualueen maanomistus.

Kartta, jossa maanomistus on kuvioitu, antaa hyvän yleiskuvan Hangon kaupungin maanomistuksesta suhteessa yksityisten ja yhteisöjen omistukseen. Kartta on hyödyllinen, kun tarkastellaan maanhankinnan tarpeellisuutta.

5.3 Rakennusinventointi

Rakennusinventointi tehtiin maastokäyntien ja rakennusvalvonnan arkistojen avulla. Maastokäynnit suoritettiin 14.10.13–12.11.13.

Inventointi sisältää rakennusten tiedot: kiinteistön nimi, kiinteistötunnus, osoite, rakentamisvuosi, käyttötarkoitus, kerrosala, kerrosluku, julkisivu, katemateriaali, katon muoto sekä muita mainittavia asioita rakennuksista (kuva 11). Rakennuksen suojeluarvoon en ole ottanut kantaa.

TALLKRONA, 3:31

Kiinteistötunnus	78-406-3-31
Osoite	Högsandintie 11b
Rakentamisvuosi	1972
Käyttötarkoitus	Vapaa-ajan asuinrakennus
Kerrosala	52 m ²
Kerrosluku	1
Julkisivu	Keltainen pystyverhous
Katemateriaali	Pelti
Katonmuoto	Harja
Muuta mainittavaa	

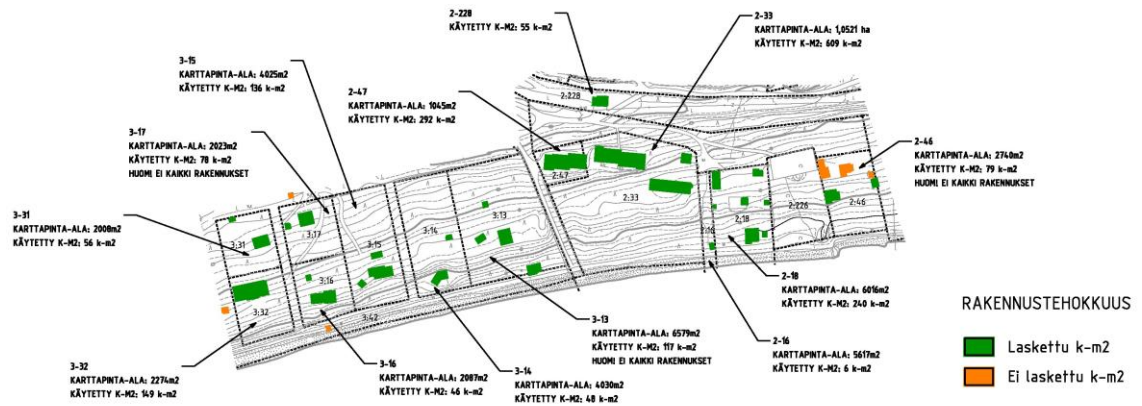


Kuva 11. Rakennusinventoinnista ilmenevät tiedot.

Rakennusvalvonnan arkistosta puuttuu tietoa sellaisista rakennuksista, jotka on rakennettu ennen vuotta 1977. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että Lappohja kuului aiemmin Tenholan kuntaan ja liitettiin vasta vuonna 1977 Hankoon. Liitoksen yhteydessä kaikki tarvittavat asiakirjat eivät ole välttämättä saapuneet rakennusvalvonnalle. Toinen mahdollinen syy on arkistointivirhe.

Suunnittelualue on jaettu neljään inventoitavaan alueeseen. Tämän lisäksi olen laatinut raportin rakennusvalvonnalle, joka sisältää sellaisia rakennuksia, joiden luvallisuus tulisi tarkistaa.

Rakennusinventoinnista saaduista tiedoista olen laatinut karttoja (kuva 12), jotka sisältävät kiinteistön karttapinta-alan sekä käytetyn kerrosalan. Karttoja voidaan käyttää, kun suunnitellaan alueen tehokkuuslukuja. Kerrosalat olen saanut rakennusluvista, kartoituksesta sekä kantakartalta mittaamalla. Rakennusinventointi-raportissa on kerrottu, miten kerrosala on saatu.



Kuva 12. Rakennustehokkuus-kartta.

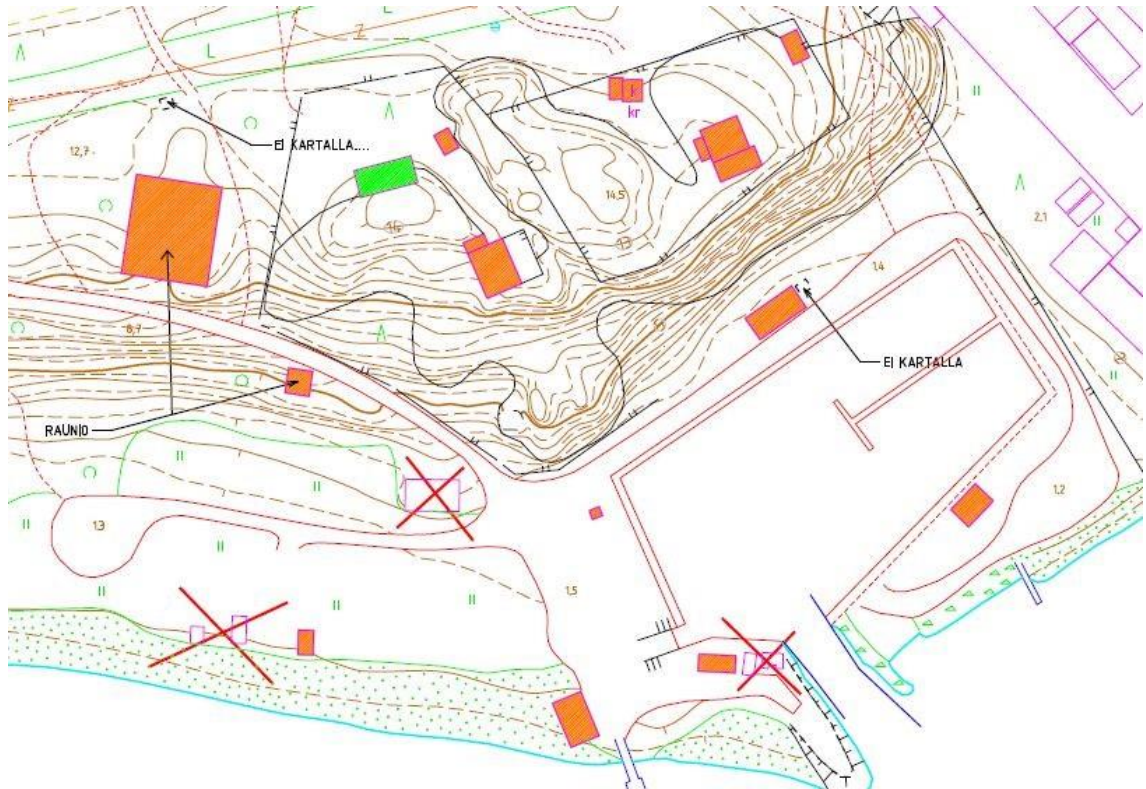
Havaitsin ristiriitoja vertaamalla kantakartalta saatua ”kerrosalaa” rakennusluvassa annettuun kerrosalaan. Poikkeamat olivat suurimmillaan noin 16 m². En vertaillut kaikkia rakennuksia, vaan tein muutaman pistokeen.

Kantakartalta saatua kerrosalaa voidaan pitää epätarkkana. Kartalta on mahdotonta sanoa, mitkä kaikki rakennuksen osat lasketaan kerrosalaan, varsinkin kaksikerroksisissa rakennuksissa. Kartalta ei myöskään aina ilmene, onko osa rakennusta esimerkiksi kastosta.

5.4 Kantakartan tarkastus

Rakennusinventoinnin maastokäyntien yhteydessä tarkastin kantakartan ajantasaisuutta lähinnä rakennusten osalta.

Havainnoistani olen laatinut kartan (kuva 13), johon olen merkinnyt kartalta puuttuvien rakennusten sijainnin sekä merkinnyt punaisella rastilla sellaisia kartalla olevia rakennuksia, joita ei enää ole maastossa. Lisäksi olen värittänyt rakennukset niiden rakennusluvassa saatavuuden perusteella. Vihreällä on merkitty ne, joista rakennuslupa on saatavilla, ja punaisella taas ne, joista rakennuslupaa ei ole saatavilla. Tekemääni karttaa tulisi hyödyntää, kun kantakarttaa täydennetään.



Kuva 13. Rakennusinventoinnin yhteydessä tehtyjä havaintoja.

Kantakartalta puuttuvien rakennusten maastokartoitus tehtiin pääosin marraskuussa 2013. Osa Högsandin leirikeskukseen rakennusten sijainneista kantakartalla poikkesi maastossa olevaan.

6 Kehittämisideoita

Arkistotutkiminen vei ajallisesti paljon työstäni. Siksi koenkin, että aikaa säästyisi, jos toteutettaisiin rajapintapalvelu. Rajapintapalveluun voitaisiin koota digitaaliseen muotoon sellaista tietoa, joka on oleellista kaavoitusta varten kuten esimerkiksi rakennuslupa-asiakirjoja sekä tehtyjen selvitysten asiakirjoja. Rajapintapalvelusta olisi myös mahdollista nähdä tehtyjen selvitysten aluerajaus.

Rajapintapalvelu palvelisi kaavoituksen valmistelua. Palvelun avulla olisi mahdollista saada yleiskuva kaavoitettavan alueen lähtötilanteesta. Tärkeintä on kuitenkin se, että tarvittava tieto olisi nopeasti saatavilla.

Aineistoa palveluun muodostuisi kaavoitusten ja rakennuslupamenettelyn yhteydessä. Esimerkiksi yleiskaavaa varten tehdyt laajat selvitykset palvelisivat alueen tulevia asemakaavoituksia.

Rakennuksen tiedot näkyisi rajapintapalvelussa kiinteistö- ja rakennuskohtaisesti. Selvitysten kohdalla voitaisiin käyttää erilaisia luokituksia kuten luonto-, liikenne-, maaperä- ja meluselvityksiä.

7 Yhteenveto

Maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä pyritään edistämään tiettyjä arvoja. Alueiden käytölle ja rakentamiselle on asetettu sellaisia arvoja kuten hyvä elinympäristö sekä ekologisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kestävän kehityksen edistäminen. Toimintatapaa ja -kulttuuria koskien on asetettu sellaisia tavoitteita kuten osallistumismahdollisuuden turvaaminen, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen. Nämä arvot on esitetty maankäyttö- ja rakennuslain yleisessä tavoitteessa (MRL 1 §), ja ne heijastuvat maankäyttö- ja rakennuslain muihin säännöksiin.

Usein ristiriitaisten maankäyttötarpeiden yhteensovittaminen kaavoituksessa edellyttää, että kaavaratkaisun vaikutukset selvitetään riittävästi kaavapäätöksen oikeellisuuden kannalta. Kaavoitusta varten laadittavat selvitykset luovat perustan kaavan laatutasolle. Vaikutusten selvittäminen on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavan arvioidaan olevan vaikutuksia.

Asemakaavan sisältövaatimuksissa ohjataan konkreettisemmin asemakaavan suunnittelua. Sisältövaatimukset muodostuvat kolmesta ryhmästä: 1. yleispiirteisen suunnittelun asettamista ohjausvaikutuksista, 2. elinympäristöön eli terveellisyyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön kohdistetuista vaatimuksista sekä 3. vaatimuksista, jotka kohdistuvat asemakaavan kohtuullisuuteen maanomistajaa kohtaan.

Lappohjassa tehdyt selvitykset toimivat käytännön esimerkkinä selvitysten osalta. Tehdyissä selvityksissä on selvitetty aluetta koskevat suunnitelmat ja päätökset, alueen luonnonympäristöstä tehdyt selvitykset sekä tarve uusien selvityksien tekoon, rakennetun ympäristön inventointi, maanomistusolojen selvitys sekä kantakartan täydennys.

Lähteet

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Ympäristöministeriö. 2013. Verkkodokumentti. <http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/YMra152013_Alueidenkayton_suunnittelujar%289050%29>. 24.4.2013. Luettu 12.4.2015.

Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Ympäristöministeriö. 2014. Helsinki: ympäristöministeriö.

Elinympäristön seurannan kehittäminen. Ympäristöministeriö. 2002. Verkkodokumentti. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40445/SY_545.pdf?sequence=1>. Luettu 12.04.2015.

Ekroos, Ari. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hallberg, Pekka. 2006. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hallintolaki 434/2003. Verkkodokumentti. <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>>. Luettu 12.04.2015.

Hallituksen esitys 243/2004. Verkkodokumentti. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040243>>. Luettu 12.04.2015.

Hurmeranta, Markku. 2013. Kaavoihin kangistuneet: tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. Helsinki: Taloustieto Oy.

Jääskeläinen, Lauri. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Helsinki: Rakennustieto Oy.

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

Lakimuutos 696/1990. Verkkodokumentti. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1990/19900696>>. Luettu 12.04.2015.

Lappohjan osa-yleiskaava. Hangon kaupunki. 1986.

Lappohjan rakennuskaava. Hangon kaupunki. 1966.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999. Verkkodokumentti. <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895#a895-1999>>. Luettu 12.04.2015.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Verkkodokumentti. <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>>. Luettu 12.04.2015.

Maastokartta. Hangon kaupunki.

Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Ympäristöministeriö. 2013. Verkkodokumentti. <http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/YMra192013_Muutoksenhaku_maankaytto_ja_r%2816702%29>. 12.6.2013. Luettu 12.4.2015.

Paikkatietoikkuna-karttapalvelu. Paikkatietoikkuna. Verkkodokumentti. <<http://www.paikkatietoikkuna.fi/web/fi/kartta;jsessionid=9527F930722FC2334213E551ADB538C6#>>. Luettu 12.4.2015.

Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Ympäristöministeriö. 2013. Verkkodokumentti. <http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA/YMra222013_Selvitys_alueidenkayton_suunn%2824939%29>. 21.08.2013. Luettu 12.4.2015.

Uudenmaanliiton-karttapalvelu. Uudenmaan liitto. Verkkodokumentti <<http://kartta.uudenmaanliitto.fi/maakuntakaavat/?x=294701&y=6642828&zoom=4&lang=fi&layers=2-0>>.

Uudenmaan maakuntakaavassa yhdyskuntarakenteen kivijalka. Uudenmaan liitto. 2014. Verkkodokumentti. <http://www.uudenmaanliitto.fi/aluesuunnittelu/hyvaksytyt_maakuntakaavat/uudenmaan_kokonaiskaava>. 15.12.2014. Luettu 12.4.2015.

Väkiluku postinumeroalueittain. Tilastokeskus. 2009. Verkkodokumentti. <<http://www.stat.fi/tup/posnro/vakilukupostinumeroalueittain.pdf>>. Luettu 12.4.2015.