

Yleiskaavan sisältö ja esitystavat

MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSTAKI

Esipuhe

Tämä opas kuuluu maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön toimeenpanoa ja soveltamista edistävään Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjaan. Opas sisältää tulkintoja lain yleiskaavalle asettamista sisältöä ja esitystapaa koskevista vaatimuksista. Se tarjoaa myös näkemyksiä lain tavoitteita toteuttavista laadukkaista yleiskaavoista ja niiden esitystavoista. Asiakirjojen esitystavalla on erityinen merkitys vuorovaikutuksen onnistumiselle kaavaa laadittaessa ja kaavoitustyön tuloksen ymmärrettävyydelle osallisten ja toteuttajien kannalta.

Tämä opas on laadittu samojen periaatteiden pohjalta kuin yleiskaavoissa käytettävistä merkinnöistä vuonna 2000 annettu asetus ja vuonna 2002 valmistunut opas yleiskaavamerkinnöistä ja -määräyksistä. Jo lain valmisteluvaiheessa käynnistettiin kehittämishankkeita, jotka tähtäävät kaavojen sisällön ja esitystapojen sekä kaavan laatimiseen liittyvän vuorovaikutuksen kehittämiseen. Eri hankkeista saadut kokemukset ovat vaikuttaneet jo maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluun ja näkyvät lain soveltamista ohjaavissa oppaissa.

Opas on tarkoitettu ensisijaisesti kaavoittajien ja päätöksentekijöiden tarpeisiin. Myös osallisille opas tarjoaa näkemyksiä muun muassa siitä, miten kaavojen ymmärrettävyyttä ja vuorovaikutuksen onnistumista voisi parantaa. Selvitysten tekijät ja lausuntojen antajat voivat niinikään hyödyntää opasta.

Oppaan valmistelusta on vastannut yliarkkitehti Ritva-Liisa Salmi ympäristöministeriöstä. Konsulttina on toiminut Pasi Rajala Pöyry Environment Oy:stä. Apuna oppaan laatimisessa on toiminut asiantuntijaryhmä, johon ovat kuuluneet yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta, kaavoituspäällikkö Veikko Vänskä Tampereen kaupungin ympäristötoimistosta sekä yliarkkitehti Anne Jarva, ylitarkastaja Matti Laitio ja ympäristöneuvos Tuula Lundén ympäristöministeriöstä.

Helsingissä syyskuussa 2006

Osaston päällikkö

Ylijohtaja

Pekka Kangas

Sisältö

Esipuhe	3
1 Johdanto	8
2 Yleiskaavoituksen sisältö	12
2.1 Yleiskaavan tarkoitus	12
2.2 Yleiskaava alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä	14
2.2.1 Kaavatasojen väliset suhteet	14
2.2.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet yleiskaavan lähtökohtana	14
2.2.3 Maakuntakaava yleiskaavoituksen lähtökohtana	15
2.2.4 Yleiskaava asemakaavoituksen lähtökohtana	19
2.3 Erilaiset yleiskaavat ja yleiskaavojen erilaiset tehtävät	19
2.3.1 Suunnittelutarpeet	19
2.3.2 Erilaiset yleiskaavatyypit	21
2.3.3 Yleiskaavojen päällekkäisyydestä	23
2.3.4 Yleiskaavojen oikeusvaikutukset	25
2.3.5 Yleiskaavoitettaessa huomioitavat muut lait	26
2.3.6 Strateginen yleiskaava	27
2.3.7 Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava	29
2.3.8 Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava	29
2.3.9 Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä	30

2.4	Maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset	30
2.4.1	Yleiskaavoituksen sisältö maankäyttö- ja rakennuslain mukaan	30
2.4.2	Yleiskaavan sisältövaatimusten merkitys	32
2.4.3	Sisältövaatimukset eri tyyppisissä yleiskaavoissa	32
2.4.4	Yleiskaavoituksen sisältövaatimukset ja kestävän kehityksen periaatteet	33
2.4.5	Selvitykset yleiskaavoituksessa	37
2.4.6	Sisältövaatimukseen liittyviä suunnittelukysymyksiä ja selvitystarpeita	38
3	<i>Yleiskaavan esitystavat</i>	46
3.1	Kaava-asiakirjat	46
3.2	Yleiskaavan esitystapa erilaisissa suunnittelutilanteissa	49
3.2.1	Strateginen yleiskaava	52
3.2.2	Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava	54
3.2.3	Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava	58
3.2.4	Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä	61
3.3	Yleiskaavan esitystavat suunnitteluprosessin aikana	61
3.3.1	Esitystavan merkitys suunnitteluprosessissa	61
3.3.2	Esitystapa laatimisvaiheittain	65
	<i>Kuvailulehti</i>	73



Johdanto

Johdanto

Yhdyskuntasuunnittelun tavoitteet muuttuvat eri aikakausien yhteiskunnallista kehitystä myötäillen. Suunnittelu- ja ohjausvälineitä kehitetään niinkään uusia tarpeita palvelemaan. Ajan tasalla oleva laki tukee suunnitteluvälineiden kehittämistä. Maankäyttö- ja rakennuslaki pohjautuu laajaan taustatyöhön, tietoihin ja näkemykseen yhteiskunnassa ja alueidenkäytön suunnittelijoiden toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Se on luonut hyvät edellytykset muun muassa yleiskaavoituksen kehittämiseksi.

Yhdyskuntasuunnittelussa ilmenneiden uusien tarpeiden ja toteutuneiden muutosten johdosta tällä hetkellä puhutaan myös merkittävästi uudistuneista suunnitteluperiaatteista. Kokonaisvaltaisena perustana on kestävä kehitys tavoite, joka ajan mittaan on saanut konkreettista sisältöä.

Kaavan laadun varmistamisessa keskeistä on maankäyttö- ja rakennuslaissa korostuva kaavaratkaisujen vaikutusten arviointi ja tulosten tarkastelu lain tavoitteiden kannalta.

Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittää aiempaa täsmällisemmin yleiskaavojen sisältövaatimukset. Yleiskaavoituksen tehtävä on selkeytynyt maakuntakaavan painottu-

essa entisiin seutukaavoihin verrattuna selkeämmin valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten suunnittelukysymysten ratkaisemiseen. Myös suhde asemakaavaan on entistä selkeämpi.

Kaavan laatimisprosessin ja siihen liittyvän osallistumisen merkitys on kasvanut. Yleiskaavoitus toimii merkittävänä yhdyskunnan ja elinympäristön kehittämisestä käytävän keskustelun areenana. Vuorovaikutuksen menettelyt ovat vakiintuneet ja esitystapoja on kehitetty erityisesti ratkaisujen havainnollistamista silmälläpitäen. Kaavoituksen osallistumisjärjestelmät ovat kehittyneempiä kuin muilla kuntasuunnittelun sektoreilla. Tästä on seurannut, että kaavoitukseen liittyvä osallistuminen voi kuormittaa sellaisillakin asioilla, joita ei kaavoituksen keinoin voi ratkaista. Yhteistyö muun hallinnon kanssa onkin entisestään korostunut.

Tutkijanäkemyksen mukaan kaavoitusprosessiin liittyvässä tiedottamisessa ja osallistumisessa on 1990-luvulta alkaen tapahtunut merkittävä muutos. Puhutaan jopa kommunikatiivisesta käänteestä viestinnässä ja vuorovaikutuksessa. Se edellyttää osapuolilta kykyä kuunnella ja perustella käsityksensä. Toistaiseksi käytännön vaikeutena

näky suunnittelijoiden ja osallistujien erikielisyys. Tämän oppaan eräänä tavoitteena on suunnitelmien esittämistapojen kehittäminen vuorovaikutusta tukemaan.

Kaavoituksen sisältökysymyksissä painottuvat monesti ekologia ja ympäristönsuojelu. Luonnontieteen näkökulma sai alueidenkäytön suunnittelussa vahvan aseman jo rakennuslain aikana. Ympäristönsuojelua korostavat mm. moottoriajoneuvoliikenteen hillitsemisen sekä energian ja luonnonvarojen kulutuksen minimoinnin tavoitteet. Myös ympäristövaikutusten arviointi on usein painottunut luontoarvoihin ja ympäristöhaittoihin. Selvitykset ovat lisääntyneet merkittävästi. Selvitysten riittävyttä harkittaessa kiinnitetään usein enemmän huomiota niiden määrään kuin laatuun, ts. siihen, antavatko ne vastauksia suunnittelutyössä esille nousseisiin kysymyksiin. Myös saadun tiedon vaikuttavuuden osalta on havaittavissa, että faktatieto helposti voittaa arvioivan tiedon.

Alueellisen kasvun ajattelun rinnalle ja sijaan on noussut olemassa olevien yhdyskuntien kehittäminen, ympäristöhaittojen poistaminen ja toiminnallisen rakenteen eheyttäminen. Suunnittelussa on olennaista yhdyskunnissa olevien erityisten arvojen ja olevan järjestyksen löytäminen ja vahvistaminen.

Tämän hetken yhteiskunnallista kehitystä leimaavat mm. väestön ikääntyminen ja yksineläjien määrän lisääntyminen. Kansalaisten tulo- ja varallisuuserot ovat myös

kasvamassa. Yhdyskunnat jakautuvat kasvaviin ja taantuviin. Tästä kaikesta seuraa tarve vastata suunnittelulla entistäkin erilaisempiin tilanteisiin; keskivertoajattelu ja yleispätevät mallit eivät ole suunnittelun nykypäivää.

Moniarvoisuuden lisääntyminen, eri osapuolien osallistuminen sekä suunnittelusisällön laajentuminen on vastaavasti lisännyt suunnittelussa tarvittavan tiedon määrää sekä monipuolisen asiantuntijuuden tarvetta. Samanaikaisesti on myös saatavilla olevan tiedon määrä ja käytettävyys suunnitteluvälineiden kehittyessä selvästi parantunut.


Kuntien keskinäisen kilpailun merkitys suunnittelussa näyttää kasvavan. Julkisen hallinnon toimintatavat muuntuvat: lakisääteisten tehtävien rinnalle kasvaa julkisen ja yksityisen tahon toimintakumppanuus.

Kaavoitus käynnistyy entistä useammin kiinteistöliiketoiminnan tarpeista ja aloitteista. Tämä näkyy erityisesti asemakaavoituksessa, mutta myös laajempina hankkeina, jotka edellyttävät muutoksia yleiskaavaan.

Yleiskaavoitus on erityisesti suurissa kaupungeissa kunnan suunnitteluun ja strategiaihin liittyvää, valtuustokausiin kytkeytyvää prosessinomaista toimintaa, jossa yksittäiset yleiskaavoprojektit ja yleiskaavan muutokset voidaan nähdä välituotteina.

Kaavoittajan rooli on muuttunut. Suunnittelu nähdään eri intressitahojen ja





etupiirien kohtaamisen, konfliktien käsittelyn ja arvokeskustelun areenana. Julkisen sektorin tehtävänä on organisoida nämä tilanteet sekä toimia prosessin koordinaattorina ja yhteyksien hoitajana. Kaavoittaja toimii julkisen sektorin osana, kuitenkin nimienomaan suunnittelun ammattilaisena. Hänen on huolehdittava myös siitä, että kaavoitusprosessin aikana toteutuvassa vuoropuhelussa käsitellään kaavoituksen kannalta tärkeitä kysymyksiä. Tämä edellyttää kaavojen esitystavalta selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

1.



2.

Yleiskaavoituksen sisältö

Yleiskaavoituksen sisältö

2.1 Yleiskaavan tarkoitus

Kaavoituksen avulla suunnitellaan tulevaisuutta, ohjataan ympäristömuutoksia sekä säilytetään ympäristön arvokkaita ominaispiirteitä. Lähtökohtana kaavoitukselle on kunnan tarve kehittää yhdyskuntaa ja ratkaista todettuja ongelmia. Tavoitteena on varautuminen tulevaisuuden muutoksiin sekä edellytysten luominen tavoitellulle kehitykselle.

Yleiskaavoitus ohjaa yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja eri toimintojen yhteensovittamista. Se esittää tavoitellun kehityksen periaatteet ja alueiden käytön yleispiirteisesti.

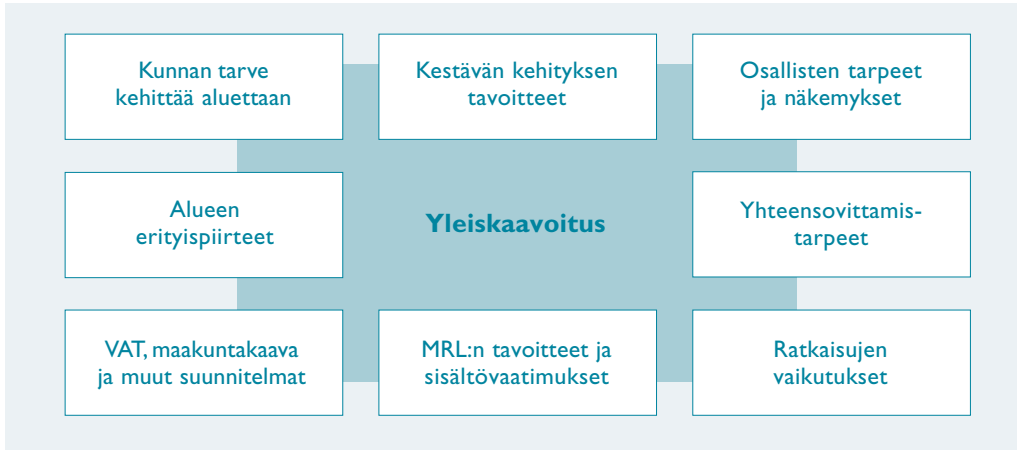
Yleiskaava osoittaa kunnan oman tahdon alueiden käytön järjestämiseksi sovittaan yhteen niitä paikallisia intressejä, joita alueiden käyttöön kohdistuu. Yleiskaavoituksen avulla sovitetaan myös maakunta-kaavassa määriteltyjä valtakunnallisia ja maakunnallisia alueiden käytön tavoitteita kunnan omiin tavoitteisiin.

Yleiskaavoitus on luonteeltaan moniarvoista. Sen yhteydessä joudutaan punnitsemaan keskenään ja sopeuttamaan toisiinsa erilaisia yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä arvoja ja tavoitteita. Yleiskaavan laatimi-

nessä korostuukin vuorovaikutus ja ratkaisujen vaikutusten arviointi. Yleiskaavoitus on toimintaa, jossa konkretisoidaan ja tuodaan julkisesti keskusteltavaksi kunnan alueiden käytön kehittämiseen liittyvät kysymykset ja niiden erilaiset ratkaisumahdollisuudet. Yleiskaava on moneen tilanteeseen soveltuva suunnitteluväline, jonka avulla voi ratkaista hyvinkin erilaisia alueidenkäyttöön liittyviä tarpeita.

Yleiskaavoitus pohjautuu kestävän kehityksen ajattelutapaan. Se korostaa yleistä etua ja yhteisvastuuta. Kestävä kehitys merkitsee sosiaalisten, taloudellisten, kulttuuristen ja ekologisten näkökulmien yhdistämistä. Kestävä kehitys yleiskaavoitusta ohjaavana periaatteena vaikuttaa sekä suunnittelun sisältöön että sen menettelytapoihin.

Keskeistä yleiskaavoituksessa on yleiskaavan tavoitteellisen sisällön ja muodon määrittely niin, että se vastaa niihin tarpeisiin, joiden ratkaisemiseksi suunnittelu on käynnistetty. Lopputuloksen onnistumisen kannalta tärkeää on myös kaavoitusprosessin realistinen ohjelmointi. Prosessin aikana saattaa nousta esiin myös uusia tarpeita tai intressejä. Tähänkin on varauduttava ja osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa laadittaessa.



Kuva 1. Yleiskaavoituksen sisältöön ja laatimistapaan vaikuttavia tekijöitä.

Yleiskaava on oikeusvaikutteisena ohjausvälineenä myös kunnan alueidenkäyttöavoitteiden toteutumisen varmistaja. Kaava-asiakirjat välittävät tiedon tehdyistä ratkaisuista ja ohjaavat jatkotoimenpiteitä. Oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja tukee kunnan kehittämistä sekä muutosten hallintaa. Yleiskaavan oikeusvaikutukset ohjaavat myös kunnan ulkopuolisten viranomaisten toimintaa.

Yleiskaava voi myös ohjata suoraan rakentamista tai muuta alueidenkäyttöä. Yleiskaavan oikeusvaikutuksia on kuvattu tarkemmin tämän oppaan kohdassa 2.3.2 ja MRL 2000 -oppaassa nro 11, Yleiskaavamerkinnot ja -määräykset, Ympäristöministeriö 2003.

Oikeusvaikutuksettomien yleiskaavan laatiminen voi olla jossakin tilanteessa tar-

koituksenmukaista, esimerkiksi osana kunnan strategista suunnittelua. Tällaisen yleiskaavan toteutuminen edellyttää päättäjiltä ja toteuttajilta suunnitelman periaatteiden sisäistämistä ja sitoutumista näihin periaatteisiin. Päätettäessä laatia kaava oikeusvaikutuksettomana on myös muistettava, että alueelle myöhemmin laadittavia yksityiskohtaisempia kaavoja ohjaa juridisessa mielessä maakuntakaava. Lisäksi on oikeusvaikutteisen yleiskaavan puuttuessa asemakaavojen laatimisessa otettava huomioon myös yleiskaavan sisältövaatimukset.

Yleiskaava voi myös olla osittain oikeusvaikutteinen ohjaustarpeen mukaan. Oikeusvaikutukset määräytyvät pitkälti yleiskaavamerkintöihin liittyvien määräysten luonteesta. Oikeusvaikutuksettomissa määräyksissä ei esimerkiksi voi käyttää oikeudellisesti velvoittavia sanamuotoja.

2.2 Yleiskaava alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä

2.2.1 Kaavatasojen väliset suhteet

Maankäyttö- ja rakennuslaissa korostuvat eri kaavatasojen toisistaan poikkeava asema ja erilaiset tehtävät alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä. Alueiden käyttöä koskevat ratkaisut pyritään tekemään tarkoituksenmukaisimmalla suunnittelutasolla, rat-

kaistavien asioiden sisältö ja vaikutukset huomioon ottaen.

Suunnittelujärjestelmän periaatteena on myös se, että yleispiirteisempi kaava on ohjeena yksityiskohtaisempia kaavoja laadittaessa ja muutettaessa.

2.2.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet yleiskaavan lähtökohtana

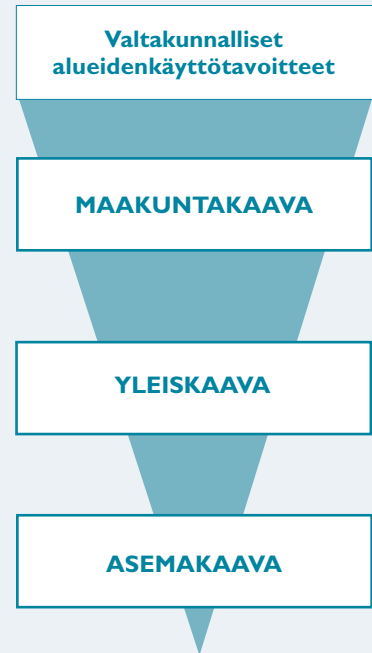
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleista-

Valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät lain yleistavoitetta, alueiden käytön suunnittelun tavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta.

Maakuntakaavan laatii maakunnan liitto ja se vahvistetaan ympäristöministeriössä. Valtion vahvistamana kaavana maakuntakaavalla on erityinen merkitys valtakunnallisten, maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden yhteen sovittajana.

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen. Yleiskaava ohjaa asemakaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Yleiskaava voi ohjata myös suoraan rakentamista. Yleiskaava hyväksytään kunnassa. Kuntien yhteinen yleiskaava vahvistetaan ympäristöministeriössä.

Asemakaava laaditaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Asemakaava hyväksytään kunnassa.



Kuva 2. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä.

voitteet ovat luonteeltaan alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia periaatteellisia linjauksia. Niitä sovelletaan yleiskaavoihin paitsi siltä osin kuin yleiskaavalla ohjataan suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä. Erityistavoitteet ovat yleistavoitteita tarkentavia ja konkreettisempia, alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia velvoitteita. Niitä sovelletaan yleiskaavoihin, mikäli tavoitetta ei ole kohdennettu koskaan vain maakunnan suunnittelua tai maakuntakaavoitusta.

Valtakunnallisista alueidenkäyttöavoitteista merkittävä osa kohdistuu maakuntakaavoitukseen. Maakuntakaavassa ne konkretisoidaan alueiden käytön periaatteiksi jotka edelleen ohjaavat yleiskaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa alueiden käytön suunnittelua puuttumatta kunnan sisäisiin kysymyksiin. Kunnassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan yleiskaavassa osaksi kunnan tavoiteltua kehitystä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttöavoitteiden huomioon ottamisesta kaavoituksessa on laadittu erillinen MRL 2000-opas nro 9, Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa, Ympäristöministeriö 2003.

Ennen kuin seutukaava on uudistettu valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ottavaksi maakuntakaavaksi, seutukaavan ja tavoitteiden välillä voi olla ristiriitaa. Jos seutukaava vanhentuneisuutensa vuoksi on selvästi ristiriidassa tavoit-

teiden kanssa, kuntakaavoituksessa tulisi turvata valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteutuminen.

2.2.3

Maakuntakaava yleiskaavoituksen lähtökohtana

Maakuntakaava on ohjeena yleiskaavan laatimiselle ja muuttamiselle. Tämä koskee sekä oikeusvaikutteisina että oikeusvaikutsettomina laadittavia yleiskaavoja. Kun yleiskaava on hyväksytty oikeusvaikutteisena, ei maakuntakaava ole voimassa kyseisen yleiskaavan alueella muutoin kuin sen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

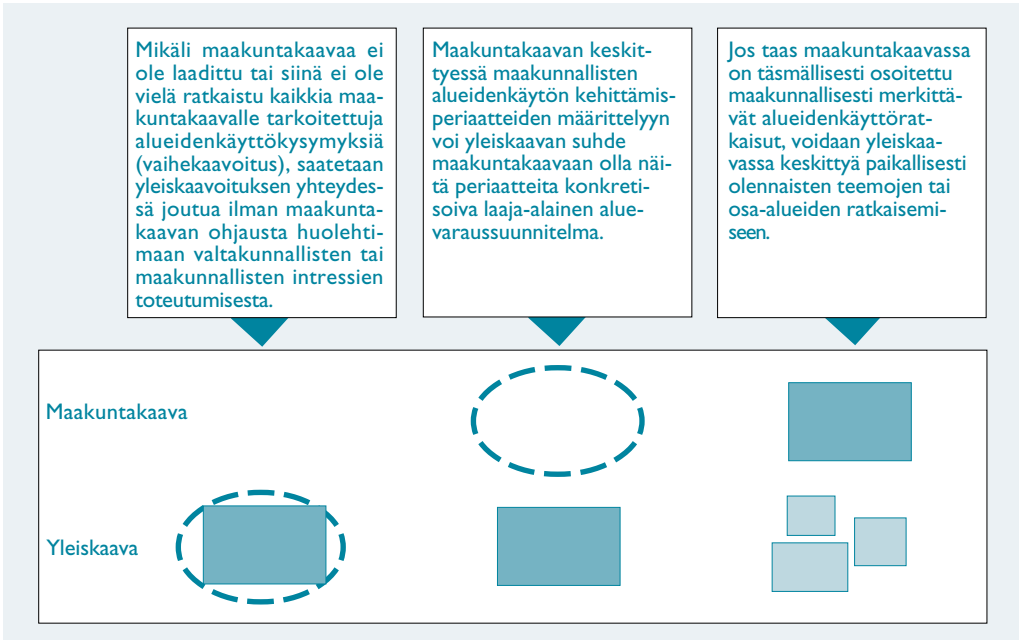
Niin kauan kuin alueella ei ole vielä lainvoimaista maakuntakaavaa, on alueella voimassa MRL 210 §:n mukaisesti rakennuslain mukainen seutukaava rakennuslain mukaisin oikeusvaikutuksin. Ne ovat kunnan kaavoitukseen nähden pääpiirteissään samat kuin uudistetussakin lainsäädännössä. MRL 210.2 § mahdollistaa vuoteen 2010 saakka tietyin edellytyksin yleiskaavan hyväksymisen vanhentuneesta seutukaavasta poiketen. Tyypillisiä esimerkkejä ovat mm. kaupan suuryksiköihin, valtakunnalliseen tieverkkoon tai suojelutarpeisiin liittyvät kysymykset. Mikäli seutukaavaa ei vuoteen 2010 mennessä ole korvattu maakuntakaavalla tai kumottu, se on siitä lähtien voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena maakuntakaavana siihen liittyvine oikeusvaikutuksineen.

Maakuntakaavan keskittyminen valtakunnallisiin, maakunnallisiin ja seudullisiin kysymyksiin samoin kuin sen yleispiirteisyys sallivat kaavajärjestelmän sisällä tarkoituksemukaisen joustavuuden. Maakuntakaavassa esitetyt, maakunnallisista ja seudullisista lähtökohdista määritellyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmenytävät kunnan kaavoituksessa. Toisaalta maakuntakaavan keskeisten periaatteiden tulee välittyä kuntakaavoitukseen. Yleiskaavoituksessa voi näiden periaatteiden toteuttamiseksi nousta esille useitakin vaihtoehtoja. Yleiskaavan laatiminen on tässäkin mielessä kunnan kehittämisen kannalta tärkeää, sillä

sen avulla maakuntakaavan ohjausta voidaan tarkentaa ja soveltaa kunnan omien intressien pohjalta.

Mahdolliset poikkeamiset maakuntakaavasta voidaan jaotella kolmeen luokkaan: 1) maakuntakaavan täsmentyminen, 2) hyväksyttävä eroavuus maakuntakaavasta ja 3) maakuntakaavan muuttamista edellyttävä ratkaisu.

Yksityiskohtaisemmin maakuntakaavan ohjausvaikutuksia kunnan kaavoitukseen tarkastellaan MRL 2000 -oppaassa nro 7, Maakuntakaavan oikeusvaikutukset, Ympäristöministeriö 2002.



Kuva 3. Yleiskaavan laatimiseen sekä ohjaus- ja esitystapaan liittyviin valintoihin vaikuttaa voimassa olevan maakuntakaavan luonne.

Kuntien yhteinen yleiskaava

Kuntien yhteisellä yleiskaavalla voi olla moninainen rooli seudun maankäytön kehittämisessä. Kokonaisia kaupunkiseutuja koskevissa yleiskaavoissa voidaan käsitellä seudun alue- ja yhdyskuntarakenteen kokonaisuutta sekä alueiden käytön kehittämisen periaatelinjauksia. Yhteiset yleiskaavat edistävät ylikunnallisia tavoitteita, esimerkiksi alueen liikennejärjestelmän suunnittelua. Ne voivat palvella myös kuntien välisten yhteisten alueidenkäyttökysymysten tunnistamisessa. Yhteisellä yleiskaavalla voidaan ratkaista suppeampien alueiden yksityiskohtaisempia alueidenkäyttökysymyksiä esimerkiksi kuntien raja-alueilla. Yhteinen yleiskaava saattaa joissakin tapauksissa olla käyttökelpoinen väline myös yksittäisten maankäyttöasioiden käsittelyyn (teemakohtainen suunnittelu). Tällaisia tarpeita voi liittyä esimerkiksi seudullisen viheraluejärjestelmän suunnitteluun.

Maakuntakaava on ohjeena myös kuntien yhteiselle yleiskaavalle. MRL 48 §:n mukaan yhteinen yleiskaava voidaan kuitenkin perustellusta syystä laatia sisällöltään maakuntakaavasta poiketen. Tällöin on otettava soveltuvin osin huomioon maakuntakaavan sisältövaatimukset, jolloin yhteinen yleiskaava voi lähestyä sisällöltään ja esitystavaltaan maakuntakaavatasoista suunnitelmaa. Tämä voi tarkoittaa mm. sitä, että joiltakin yhteisen yleiskaavan laadinnan yhteydessä tehtäviltä selvityksiltä voidaan edellyt-

tää maakuntakaavatasolla vaadittavaa kattavuutta ja laajuutta.

Vaikka yhteinen yleiskaava MRL 48 §:n mukaisesti poikkeaisikin sisällöllisesti maakuntakaavasta, on tällöinkin huolehdittava siitä, että se sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen. Yhteistä yleiskaavaa ei siten voida laatia maakuntakaavan keskeisten periaatteiden vastaisesti. Arvioitaessa yhteisen yleiskaavan sopeutumista maakuntakaavan kokonaisuuteen joudutaan huomiota kiinnittämään myös maakuntakaavan sisältöön yhteisen yleiskaava-alueen ulkopuolisilla alueilla, jonka kanssa yhteisen yleiskaavan perusratkaisut eivät saa olla ristiriidassa. Säännöksen tarkoituksena on parantaa kaavajärjestelmän kykyä ohjata kaupunkiseudun kehitystä nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Säännöksessä tarkoitettuna perusteltuna syynä voidaan lähinnä pitää tilanteita, joissa muutoksen luonne on sellainen, ettei sen ratkaisemista maakuntakaavan muutoksella ole pidettävä tarpeellisenä.

Yhteisellä yleiskaavalla ei ole maakuntakaavalle kuuluvaa yhden kunnan yleiskaavoitusta ohjaavaa juridista merkitystä. Sillä on kuitenkin tärkeä merkitys kuntien yleiskaavoituksen apuna, mikäli sen avulla on voitu ratkaista kuntien yhteisiä seudullisia maankäyttökysymyksiä. Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa todetaankin: "on katsottava, että kunnan yleiskaavassa on riittävästi otettu huomioon sen sopeutuminen yhteisen yleiskaavan osoittaman laajemman alueen suunniteltuun käyttöön".

Yhteinen yleiskaava voi myös korvata kokonaan kunnan oman yleiskaavan laadinnan.

Yhteinen yleiskaava on tavallisesti kuntien omia yleiskaavoja yleispiirteisempi. Tällöin voi nousta esille tarve pysyttää voimassa joitakin ennen yhteistä yleiskaavaa laadittujen yleiskaavojen aluevarauksia. Tämä voidaan tehdä osoittamalla yhteisen yleiskaavan kaavakartalla alueet, joilla aiempi yleiskaava jää voimaan.

Maakunta- ja yleiskaavoituksen välinen yhteistyö

Kunnan ja maakunnan liiton yhteistyö yleisiä maakuntakaavoja laadittaessa on hyödyllistä ja tärkeää maakunnallisten ja paikallisten näkemysten yhteen sovittamiseksi jo suunnitelmien valmisteluvaiheessa. Samalla on mahdollista hyödyntää eri tahoilla tehtyjä selvityksiä yhteisiin tarkoituksiin. Myös selvitysten yhteisellä ohjelmoinnilla voidaan päällekkäistä työtä minimoida. Maakunnallisten kehittämistavoitteiden toteuttamismahdollisuuksia ja -keinoja on usein tarpeen tutkia yleiskaavatasoisina ratkaisuuksina. Selkeimmin yhteistyön edut saattavat näkyä joko kaupunkiseutujen yleiskaavoja tai kaupunkiseutuja koskevia maakuntakaavoja laadittaessa. Kuitenkin myös tällöin on prosessit ajoitettava ja sovittava yhteen siten, että maakuntakaavatasolla sovitut keskeiset periaatteet ja yleispiirteiset alueidenkäyttöratkaisut ohjaavat yleiskaavaratkaisuja.

Yleiskaavoituksen ja rakennusjärjestyksen välinen yhteistyö

Joka kunnassa on koko kunnan aluetta koskeva rakennusjärjestys. Kunnan tietoiset valinnat yhdyskuntarakenteen kehittämisen tavoitteista ovat lähtökohtina rakennusjärjestyksen määräyksille, jotka koskevat rakennuspaikan kokoa, rakentamisen määrää ja luvanvaraisuutta sekä suunnittelutarvealuetta. Rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä myös rakennusten sijoittamisesta ja ympäristöön sopeutumisesta. Määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri osa-alueilla, esimerkiksi rannoilla, taajamissa tai erikylissä. Esimerkiksi kunnan eri osa-alueiden kuuluminen arvokkaaseen maisema-alueeseen tai kansallisesti arvokkaaseen kulttuuriympäristöön antaa hyvän lähtökohdan paikallisille määräyksille. Paikalliset ominaispiirteet ovat konkreettinen peruste yksityiskohtaistenkin määräysten antamiselle. Määräyksiä voidaan antaa myös mm. rakennetun ympäristön hoidosta.

Rakennusjärjestyksen määräyksillä ei voi korvata kaavoitusta; sen avulla ei esimerkiksi voi varata aluetta tiettyyn tarkoitukseen. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät syrjäytä oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa annettuja määräyksiä, mutta voivat hyvinkin olla yleiskaavoitusta täydentäviä. Koska rakennusjärjestyksen määräysten tulee olla paikallisista oloista johtuvia, on tällaisia määräyksiä annettu esimerkiksi maisemarakenteen huomioimisesta, rakennusten

muodoista, materiaaleista ja väreistä sekä kasvillisuudesta ja sen käytöstä. Määräykset voivat koskea esimerkiksi rakennusten korjaamista, niiden ominaispiirteiden ja tyylin muuttamista. Tällainen rakennusjärjestys voidaan laatia myös tietyille osa-alueelle.

2.2.4

Yleiskaava asemakaavoituksen lähtökohtana

Hyvä ja ajantasainen yleiskaava nopeuttaa ja helpottaa asemakaavojen laatimista. Kun oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on ratkaistu yhdyskuntarakenteen kehittämisen pääperiaatteet ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvät kysymykset, voidaan asemakaavoituksessa keskittyä yleiskaavan määrittelemien periaatteiden toteuttamisen suunnitteluun asemakaavoitukselle ominaisin keinoin.

Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muihin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Yleiskaavan ohjaustehtävän vuoksi on tärkeää, että yleiskaava-asiakirjoissa on selkeästi ilmaistu kaavan keskeiset suunnitteluajatukset ja että määräykset ja suositukset on laadittu tapauskohtaisesti harkiten ja jatkotoimenpiteitä ajatellen. Kaavaselostuksen avulla yleiskaava ohjaa myös asemakaavojen laatimisen aikataulua (MRA 17 §).

Yleiskaava voi kuitenkin yleensä toteutua usealla eri tavalla. Yleiskaavaa täytyy

voida tulkita tässä mielessä joustavasti, yleiskaava sitoo asemakaavoitusta vain yleiskaavassa ratkaistavaksi tarkoitettujen asioiden osalta. Liian yksityiskohtainen yleiskaava voi johtaa turhiin muutostarpeisiin, jotka hidastavat alueiden toteuttamista. Toisaalta liiallinen yleispiirteisyys saattaa hämärtää yleiskaavan tarkoitusta ja jättää tärkeitä asemakaavoituksen lähtökohtia avoimiksi.

2.3

Erilaiset yleiskaavat ja yleiskaavojen erilaiset tehtävät

2.3.1

Suunnittelutarpeet

Maankäyttö- ja rakennuslaissa esitetyt sisältövaatimukset ohjaavat yleiskaavoitusta, mutta tapauskohtainen suunnittelun tarve ja kaavan ohjausvaikutukselle asetettavat tavoitteet määrittelevät, minkälaisiin asioihin kaavoitustyö painottuu. Yleiskaavoitustehävien moninaisuus pakottaaakin kaavoitukseen ryhdyttäessä huolellisesti arvioimaan suunnittelutarpeet ja –tavoitteet sekä sen, minkälainen ohjausvaikutus kaavalle halutaan.

Yleiskaavallinen suunnittelutarve voi johtua hyvinkin erilaisista suunnittelutilanteista, kehitystarpeista ja ratkaisua vaativista ongelmista, esimerkiksi:

Valtakunnalliset tai maakunnalliset tarpeet

- yhteensovittaminen kunnan tarpeisiin
- maakuntakaavan mukaisen alueidenkäyttöraatkaisun konkretisointi

Seudullinen alueidenkäyttö

- kaupunkiseudun kuntien alueidenkäyttölisen roolin selkeyttäminen osana seutu-strategiaa
- kuntien välisen kilpailutilanteen hallinta, kuntien yhteistyön edistäminen seudun kehityksessä, alueidenkäyttöraatkaisuisista sopiminen ja resurssien yhteinen tehokas käyttö
- kuntien yhteinen kehityskuva

Lisärakentamistarpeet ja säilytettävät arvot

- kaupunkirakenteen kehittäminen, rakenteen tiivistäminen ja uudet asuinalueet
- uusien asuinalueiden ja luontoarvojen välisten ristiriitojen ratkaiseminen
- elinkeinoelämän tarpeiden ja kulttuuriarvojen yhteensovittaminen
- virkistys- ja ulkoiluverkoston yhtenäistäminen, laajentaminen ja jatkuvuuden turvaaminen

Liikenne

- liikennejärjestelmäsuunnitelman ja maankäytön yhteensovittaminen
- lisärakentamismahdollisuuksien selvittäminen joukkoliikenteen kehitysedellytysten turvaamiseksi
- liikenneverkon liikenneturvallisuuden parantaminen taajamassa

Erityiskysymyksiä

- rakentamisen ohjaus asemakaava-alueiden ulkopuolella
- kunnan rantojen käytön periaatteiden selkeyttäminen ja rantarakentamisen ohjaus
- kylien kehittäminen
- taantuvan kehityksen ohjaaminen
- vanhan teollisuusalueen tulevan käytön ratkaiseminen
- keskusta-alueen kehittämisen periaatteiden määrittely
- suurmaatalouden ohjaaminen
- arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja maisema-alueiden säilymisen turvaaminen
- luonnonsuojelu- ja virkistysalueiden suojelun ja toiminnan kehittämisen yhteensovittaminen

Yleiskaavallinen alueidenkäytön suunnittelutarve on tyypillinen kasvavilla kaupunki-alueilla ja taajamissa, mutta yleiskaava voi olla hyödyllinen työväline myös väestöään menettävien kuntien alueiden käytön uudelleen arviointiin ja ympäristön laadulliseen kehittämiseen.

Yleiskaavalla voidaan ohjata sellaisten alueiden käyttöä, joille ei tulla laatimaan asemakaavaa, kuten usein maaseudun maisema-alueilla, kyläalueilla ja ranta-alueilla. Yleiskaavoituksen yhteydessä voidaan myös arvioida voimassaolevan asemakaavan ajantasaisuutta ja ohjata asemakaavoitusta.

Yhteisellä yleiskaavalla voidaan suunnitella seudullisesti merkittäviä yhteisiä alueidenkäyttöratkaisuja, kuten liikenne-, viher- ja palveluverkoston kehittämistä tai luoda edellytyksiä esimerkiksi seudullisesti yhtenäiselle lupapolitiikalle koskien suunnittelutarvealueita asemakaava-alueiden ulkopuolella. Yhteinen yleiskaava voi olla myös osayleiskaava, jolla käsitellään kuntien raja-alueiden alueidenkäyttö- ja rakentamiskysymyksiä.

Kaavan laatiminen ei ole itsetarkoitus. Suunnitteluväline pitää valita tarpeiden mukaan. Seuraavan sivun esimerkissä on kuvattu joitakin tilanteita ja erilaisia käytettävissä olevia välineitä.

2.3.2

Erilaiset yleiskaavatyypit

Eri yleiskaavat poikkeavat toisistaan sen mukaan, minkälaisia alueita ne koskevat, mitkä ovat suunnittelutarpeet, sekä mitkä ovat halutut ohjausvaikutukset. Tässä oppaassa on käytetty seuraavanlaista tyyppitelyä, jossa painavimpana perusteena on yleiskaavojen erilainen ohjaustavoite:

- Strateginen yleiskaava
- Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava
- Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava
- Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä

Käytännössä yleiskaavat ovat usein edellä esitettyjen tyyppien yhdistelmiä. Tyyppittely on kehitetty havainnollistamaan ja konkretisoimaan sitä, miten moneen tilanteeseen ja tarkoitukseen yleiskaava suunnitteluvälineenä soveltuu. Samallakin kaavalla voidaan käsitellä ja ilmaista esimerkiksi yhdyskuntarakenteen kehittämisperiaatteita ja osoittaa joskus tarkkojakin aluevarauksia. Suojelukysymykset vaativat yleensä tarkoin kohdistettua suunnittelua ja ohjausta.

Yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain, jolloin maankäyttöä suunnitellaan teema tai osa-alue kerrallaan. Tällöin on huolehdittava siitä, että eri vaiheissa laaditut kaavat eivät ole keskenään ristiriitaisia sekä erityisesti siitä, että yleiskaavallinen ohjaus on selkeää ja yksiselitteistä. Yleisimpiä tiettyä teemaa käsitteleviä kaavoja ovat ranta-yleiskaavat. Rantojen kaavoituksesta on laadittu opas: Rantojen maankäytön suunnittelu, ympäristöopas nro 120, Ympäristöministeriö 2005.

Yleiskaavan muotoon ja ohjaustarkkuuteen tai -tapaan vaikuttaa myös sen suhde maakuntakaavaan ja asemakaavoihin. Yleiskaavan esitys- ja ohjaustapaa harkittaessa on otettava huomioon toisaalta se, onko alueella voimassaoleva maakuntakaava ja toisaalta se, tullaanko alueelle laatimaan asemakaava.

Jos tavoitteena on yhdyskunnan toimivuuden parantaminen ja ongelmana yhdyskuntarakenteen hajanaisuus tai palvelujen huono saavutettavuus:

- **laaja-alaisella yleiskaavalla** suunnitellaan ja osoitetaan yhdyskuntarakenteen kehittäminen siten, että kuntalaisilla on tasapuoliset toimintamahdollisuudet yhdyskunnassa, kuten
 - joukkoliikenteen parantaminen alueilla, joilla on runsaasti autottomia asukkaita,
 - palveluverkkosuunnitelma, jossa painottuu lähipalvelujen saavutettavuus,
 - viherverkon eheyttäminen ja lähipuistojen ja virkistysalueiden kytkeminen siihen ja
 - alueet, joiden palvelujen turvaaminen edellyttää lisärakentamista

Jos tavoitteena on alueen täydentämis- ja eheyttämisperiaatteiden määrittely:

- **osayleiskaavoilla** suunnitellaan ja osoitetaan
 - alueiden lisärakentamistarve ja reunaehdot sille,
 - taajaman liikenneverkko,
 - kevyen liikenteen yhteydet joukkoliikennepysäkeille ja virkistysalueille,
 - erilaisten palvelujen ja mahdollisten monikäyttötilojen sijoittuminen ja
 - kulttuurihistoriallisesti arvokkaat alueet ja kohteet

Jos tavoitteena on arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja maisema-alueiden säilyminen/täydennysrakentaminen:

- **osayleiskaavoilla** suunnitellaan ja osoitetaan
 - rakentamiselle soveltuvat alueet
 - rakentamattomina säilytettävät alueet
 - säilytettävät rakennukset
 - korjattavat vauriokohdat
 - erityistä rakentamistapaa edellyttävät alueet

Jos on tarpeen määritellä yksityiskohtaisesti rakentamisen edellytykset, rakentamistapa sekä haittojen lieventämiskeinot:

- **asemakaavoilla** suunnitellaan ja osoitetaan
 - alueen asemakaavallinen kokonaisratkaisu (korttelit, kadut, puistot jne)
 - palveluiden ja yhteistilojen tarvitsemat rakennusoikeudet ja sijoittuminen,
 - mahdolliset muut rakennusoikeuden lisäykset perusparannusten rahoittamisen tueksi
 - suojeltavat rakennukset
 - uusien rakennusten rakennusalat ja volyymi,
 - julkisivuja koskevat määräykset ja suositukset,
 - pihojen melutason alentaminen esim. autokatosten tai muun lisärakentamisen avulla ja
 - pihajärjestelyt, joissa otetaan huomioon mm. pienilmasto- ja saastekysymykset

Jos on syytä ohjata alueen kehittämistä ja ympäristön laatutasoa:

- **rakennusjärjestyksellä** määrätään
 - rakennuspaikan järjestämiseen, rakennusten rakentamistapaan, istutuksiin, aitoihin ja muihin rakennelmiin liittyvät toteuttamiseen ja kunnossapitoon liittyvät periaatteet ja ratkaisumahdollisuudet alueella

Kuvitteellinen esimerkki siitä, miten erilaisia suunnitteluvälineitä voidaan käyttää ratkaistaessa kunnan erilaisia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen liittyviä kysymyksiä ("kunnan työkalupakki"). Käytännössä kaikkia näitä kysymyksiä voi ja tuleekin ratkoa eri suunnittelutasoilla ja hyödyntäen eri välineitä.

2.3.3

Yleiskaavojen päällekkäisyydestä

Kuntien tarpeet suunnitella alueensa rakentamista ja maankäyttöä sekä ohjata suunnitteluratkaisujen toteutumista ovat monenlaisia ja monen tasoisia. Tästä seuraa, että eri aikoina voidaan laatia hyvinkin erilaisia yleiskaavoja erilaisiin tarpeisiin. Maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyvä kaavamerkintäasetus antaa monipuolisia mahdollisuuksia käyttää kunkin kaavan tarkoituksen ja halutun ohjausvaikutuksen mukaisia merkintöjä ja -määräyksiä.

Erityyppisiä yleiskaavoja valmisteltaessa on syytä huolehtia siitä, että kaavat muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja niiden keskinäiset suhteet ja oikeusvaikutukset on selkeästi määriteltävä.

Vaikka periaatteena onkin, että kullakin alueella voi olla voimassa vain yksi oikeusvaikutteinen yleiskaava, esiintyy käytännössä toisinaan tilanteita, joissa samalle alueelle kohdistuu esimerkiksi niin erimittakaavaisia tai erilaisiin asioihin kohdistuvia maankäyttötavoitteita, että niiden ratkaisut on syytä suunnitella sisällöltään, esitystavaltaan ja ohjausvaikutuksiltaan erityyppisillä yleiskaavoilla. Esimerkiksi:

1. Laaja-alainen, yhdyskuntarakennetta tai muita alueidenkäytön periaatteita käsittelevä strateginen yleiskaava on tavallisesti yleispiirteisempi kuin pienialaisemmat osayleiskaavat. Jos se laaditaan alueelle, jolla on voimassa tarkemmin alueiden-
2. On myös mahdollista, että myöhemmän yleispiirteisemmän yleiskaavoituksen yhteydessä nousee esille yksityiskohtaisen yleiskaavan aluetta koskevia alueidenkäyttöintressejä, joita ei ole osattu aiemmin laaditun kaavan valmistelun yhteydessä tunnistaa. Tällöin on myöhemmin laaditun yleiskaavan määrittelyä alueidenkäyttöperiaate otettava riittävästi huomioon yksityiskohtaisemman yleiskaavan ohjaamassa jatkosuunnittelussa ja toteutuksessa. Näin erityisesti silloin, kun yleispiirteisen kaavan laatimisen yhteydessä ei ole edellytyksiä avata yksityiskohtaisempaa kaavaa uudelleenharkintaan, vaan tämä jää myöhemmäksi tai muussa yhteydessä tehtäväksi.
3. Strategisessa yleiskaavoituksessa keskitytään yleensä tiettyihin, tärkeiksi nähtyihin asioihin. Näitä ovat usein yhdyskuntarakenteeseen liittyvät keskus-, liikenne- ja viherverkko sekä merkittävät hankkeet. Jos strategisessa yleiskaavassa mää-

käyttöä ja rakentamista ohjaavia yleiskaavoja, voi syntyä tarve pysyttää voimassa joitakin ennen tätä yleispiirteistä yleiskaavaa laadittujen kaavojen aluevaurouksia. Laaja-alaisessa yleiskaavassa voidaan valtuuston päätöksellä määrätä ja rajata alueet, joilla yksityiskohtaisempi osayleiskaava jää voimaan. Myös näillä alueilla on syytä katsoa, että sopeutuminen laaja-alaisemman alueen suunniteltuun käyttöön on jatkosuunnittelussa riittävästi otettu huomioon.

ritellään, että yleiskaava ohjaa jatkosuunnittelua vain näiden asioiden osalta, ohjaa muita asioita alueelle aikaisemmin laadittu oikeusvaikutteinen osayleiskaava. Eri yleiskaavojen ohjausvaikutukset tulee määritellä niin selkeästi, ettei alueellisesta päällekkäisyydestä aiheudu ongelmia.

Eri tasoiset ja eri luonteisia alueidenkäyttökysymyksiä ohjaavat yleiskaavat voivat siis täydentää toisiaan ja ohjata jatkosuunnittelua ja toteutusta samanaikaisesti samoilla alueilla. Tämä edellyttää, että kaavat eivät ole keskenään ristiriidassa sekä sitä, että niiden keskinäinen työnjako on selvä.



Kuva 4. Iisalmen keskustaseudun osayleiskaava (oikealla) on luonteeltaan strateginen alueidenkäytön kehittämisen periaatteita määrittelevä yleiskaava. Siinä on määritelty mm. laajemman kaupunkirakenteen kannalta merkittävät viheryhteystarpeet (vihreä katkoviivanuoli), uudet asuinalueet (ruosteepunaiset pallukat) sekä matkailun kehittämisen kohdealue (vihreä pistekatkoviiva), jotka on syytä ottaa huomioon myös vasemmalla esitetyn yksityiskohtaisemman osayleiskaavan alueella. Yleispiirteisempi ja myöhemmin laadittu yleiskaava täydentää yksityiskohtaisemman yleiskaavan ohjausta. ©Iisalmen kaupunki.

2.3.4

Yleiskaavojen oikeusvaikutukset

Yleiskaavoja voidaan laatia myös oikeusvaikutuksiltaan erilaisina. Maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa mahdollisuuden antaa kaavaratkaisuille oikeusvaikutuksia tarpeen mukaan. Kun tässä oppaassa puhutaan yleiskaavasta, tarkoitetaan oikeusvaikutteista yleiskaavaa. On kuitenkin mahdollista laatia yleiskaava myös siten, että sillä ei ole MRL:ssä tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutuksettomallakin yleiskaavalla on kuitenkin MRL 99.3 §:n lunastusta koskeva vaikutus.

Kaikkia oikeusvaikutteisia yleiskaavoja koskevat yleiskaavan vaikutus muuhun suunnitteluun (MRL 42.1 §), yleinen viranomaisvaikutus (MRL 42.2 §) ja ehdollinen rakentamisrajoitus (MRL 43.1 §). Yleiskaava voi olla tietyn alueen lunastamisen perustana (MRL 99.3 §).

Tarpeen mukaan yleiskaavassa voidaan antaa ehdoton rakentamisrajoitus (MRL 43.2 §), määräaikainen rakentamisrajoitus (MRL 43.3 §), kieltö purkaa rakennusta ilman lupaa (MRL 127.1) ja toimenpiderajoitus (MRL 43.2 §). 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 maa-

seutualueella (MRL 137.3 §). Kun kaavamääräys annetaan tässä kappaleessa mainittujen pykälien nojalla, voidaan kaavamääräykseen selvyuden vuoksi liittää viittaus ko. pykälään.

Yleiskaava on otettava huomioon myös suunniteltaessa ja päätettäessä ympäristön käytön järjestämisestä muun lainsäädännön nojalla siten kuin erityslaeissa säädetään:

- Ympäristönsuojelulain mukaan on toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioida otettava huomioon mm. alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset.
- Maantielain mukaan yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Yleiskaava on otettava huomioon siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Yleissuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin oikeusvaikutteista kaavaa.
- Metsälain mukaan kaavoitettavien ja kaavoitettujen alueiden osalta metsäkeskukseen tulee olla riittävässä yhteydessä kunnan kanssa metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden yhteen sovittamiseksi.

- Maa-aineslain mukaan on yleiskaava-alueella katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.
- Vesilain mukaan vesistöön rakentamisen edellytyksiä harkittaessa on otettava huomioon, mitä yleiskaavan oikeusvaikutuksista on säädetty.
- Ulkoilulain mukaan ulkoilureittitoimitus voidaan pitää, vaikka ulkoilureittisuunnitelmaa ei ole tehty, jos ulkoilureitti on otettu mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan.
- Maastoliikennelain mukaan yleiskaavassa osoitettu moottorikelkkailureitistö on ohjeena reittejä perustettaessa.
- Kaivoslain mukaan on kaivospiiriä määrättäessä otettava yleiskaava huomioon niin, ettei sen toteuttamista vaikeuteta.
- Yleiskaavan viranomaisvaikutus kohdistuu myös lunastuslain mukaiseen ratalinjojen ja voimalinjojen lunastusmenettelyyn.
- Sähkömarkkinalain mukaan tulee vähintään 110 kilovoltin sähköjohdolle saada kunnan suostumus, jonka edellytyksenä on, ettei toimenpide vaikeuta yleiskaavan toteutumista.
- Kemikaalilain mukaan tulee tuotantolaitosten sijoituksessa ottaa huomioon kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset.
- Ilmailulain mukaan on ilmailua palvelevan alueen rakentamisessa noudatettava,

mitä kaavoituksesta tai rakentamisesta säädetään

2.3.5

Yleiskaavoitettaessa huomioitavat muut lait

- Ympäristönsuojelulain mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa. Koska toimintojen sijoittamisen perusratkaisut tehdään yleensä yleiskaavoituksen yhteydessä, on kaavaa laadittaessa otettava huomioon ympäristön pilaantumisen vaara.
- Luonnonsuojelulain 10. luvun säännökset on otettava huomioon kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa. Yleiskaava on luonnonsuojelulain tarkoittama suunnitelma, josta on arvioitava 65 §:ssä tarkoitetut vaikutukset. Myös luonnonsuojelulaissa tarkoitetut luontotyyppit ja säännös erityisesti suojeltavista lajeista sekä luontodirektiivin liitteessä IV(a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- tai heikentämiskielto on otettava huomioon yleiskaavaa hyväksyttäessä. Luonnonsuojelulain nojalla perustettu maisema-alue on otettava huomioon yleiskaavoituksessa.
- Vesilain mukaiset elinympäristöt ja luontotyyppit otetaan huomioon kaavoituksessa sisältövaatimusten edellyttämällä tavalla.

- Kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä on noudatettava, mitä muinaismuistolain 13 §:ssä säädetään.
- Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun (SOVA) -lain 7 §:n mukaan ympäristövaikutusten arvioinnista kaavojen laatimisen yhteydessä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tässä yhteydessä MRL:n 9 §:ään on lisätty sanat „..ja tarkasteltavien vaihtoehtojen..”
- Jätelain säännökset sekä jätesuunnitelmat on otettava huomioon osoitettaessa yleiskaavassa tarvittavia jätteiden käsittelypaikkoja.
- Metsälaissa määriteltyjen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käyttötoimenpiteet tulee tehdä niiden ominaispiirteet säilyttävällä tavalla. Metsälakia sovelletaan yleiskaava-alueella vain maa- ja metsätalouteen ja virkistykseen osoitetuilla alueilla.

2.3.6

Strateginen yleiskaava

Strategisessa yleiskaavoituksessa pyritään keskittymään alueidenkäytön päälinjoihin. Strateginen yleiskaava esitetään yleispiirteisesti tai jopa symbolisin merkinnöin. Siinä voivat korostua yhdyskuntien rakenteelliset kysymykset, kuten yhdyskunnan toimivuus, lisärakentamisen sijoittamisperiaatteet, keskus- ja palveluverkon suunnittelu, liikenteen järjestelyt sekä yhdyskunnan viheralueiden kehittäminen.

Kunnassa on erityyppisiä alueidenkäyttöön liittyviä kehittämistarpeita tai ongelmia, joiden ratkaisemiseen löytyy monenlaisia toimintatapoja. Strategisen yleiskaavan avulla erilaiset suunnittelutarpeet voidaan yksilöidä ja niiden ratkaisemiseen voidaan osoittaa sopivat suunnitteluvälineet sekä ohjata suunnittelun sisältöä, esimerkiksi:

- Määritellään väestönlisäyksen ja asumisväljyyden kasvuun varautumisen periaatteet, yhdyskuntarakenteen kasvusuunnat, käyttämättömiksi jääneiden kohteiden uusiokäytön ja vajaakäyttöisten alueiden eheyttämisen mahdollisuudet. Toimenpiteitä strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi voivat olla esimerkiksi:

kasvualueiden osayleiskaavojen laatiminen, kehittämisalueiden määrittely, taantuvan kehityksen ohjaaminen, vanhentuneiden yleiskaavojen tarkistaminen, asemakaavojen muuttaminen jne.

- Selvitetään keskustan toiminnalliset ongelmat, kaupunkikuvan ja -tilojen parantamistarpeet ja määritellään ongelmien ratkaisumahdollisuudet. Päätetään jatko-toimenpiteistä, joita voivat olla esimerkiksi:

keskustakehitys- tai kävelykeskustaprojektin käynnistäminen, keskustan osayleiskaavan uudistaminen, liikenteen ja julkisten tilojen ja paikkojen järjestelmän suunnittelu, asemakaavojen muutokset jne.

- Määritellään suunnittelutarvealueet maaseudulla ja erityyppisiin käyttötarkoituksiin soveltuvat alueet rannoilla sekä päätetään niiden suunnittelu- ja rakentamisperiaatteista. Toteuttamistoinpiteinä voivat olla esimerkiksi:
 - rakennusjärjestyksen uudistaminen, kylän tai ranta-alueen osayleiskaavan laatiminen, ranta-asemakaavojen laatiminen jne.

Strategisen yleiskaavan laatimisen tarve voi liittyä myös maankäyttö- ja rakennuslain myötä uudistuneeseen ja täsmentyneeseen eri kaavatasojen tehtäväjakoon. Maakunta-kaavan keskittyessä seutukaavaan verrattuna entistä selvemmin seudullisiin ja maakunnallisiin asioihin korostuu yleiskaavan tehtävä kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen välineenä.

Strateginen yleiskaavoitus voi myös muodostaa kunnan yleiskaavoitusprosessin ensimmäisen vaiheen (kunnan alueidenkäytön kehityskuva tai kehittämistavoitteet). Tällöin strateginen suunnittelu määrittää lähtökohdat konkreettiselle aluevaraus-suunnittelulle.

Strategiselle yleiskaavoitukselle on tyypillistä pyrkimys pitkän aikavälin linjaratkaisujen tekemiseen sekä laaja-alainen eri osapuolien välisen keskustelun käyminen periaateratkaisuista ja arvovalinnoista. Strategiat ja kehityskuvat on valmisteltava yhtä avoimessa prosessissa kuin muukin yleiskaavoitus.

Strateginen yleiskaava

- voi toimia osana kunnan kehittämisstrategiaa
 - yhdyskuntakehityksen ohjaaminen, kunnan ominaispiirteiden ja vetovoimatekijöiden havainnollistaminen, kunnan eri toimialojen osastrategioiden yhteensovittaminen kunnan kehityskuvan ja -toimenpiteiden määrittelyasiakirjana.
- voi olla tärkeä osa seudun kuntien yhteistyötä
 - kaupunkiseudun alueidenkäytön strategiset linjaukset, yhteistyöväline, jonka avulla voi syntyä erilaisia sopimuksia ja asiakirjoja ohjaamaan tarkempaa suunnittelua.
- voi myös palvella tiettyjen osa-alueiden ja teemojen suunnittelua
 - taajamien strateginen yleiskaava, joka tähtää taajamien muodostaman alue-rakenteen ohjaukseen, maaseudun ja taajamien rajapintojen selkeyttämiseen sekä virkistysalueiden ja viherrakenteen kehittämiseen ja parantamiseen rakennettujen kulttuuriympäristöjen ja kulttuurimaisemien strateginen yleiskaava, joka tähtää ko-alueiden ja kohteiden arvojen säilyttämiseen ja kehittämiseen
 - strateginen rantayleiskaava, joka täsmentää rantojen roolia kunnan kehittämisessä, osoittaa ranta-alueiden yksityiskohtaisen suunnittelutarpeen ja yhteensovittaa rantoihin kohdistuvia moninaisia maankäyttöpaineita

2.3.7

Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava

Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava laaditaan strategista yleiskaavaa tarkemmaksi ja siinä ratkaistaan kunnan eri alueiden käytön periaatteet.

Yleispiirteistä aluevarausyleiskaavaa käytetään eri toimintojen ja niiden alueiden käyttötärpeiden yhteensovittamiseen, jolloin se yleensä kattaa kaikki alueidenkäyttömuodot. Aluevarausyleiskaava voidaan laatia koko kunnan alueelle tai sen osa-alueille. Suunniteltavat alueet voivat olla hyvinkin erilaisia, kuten esimerkiksi taajamia tai niiden osia, maaseudun kulttuuriympäristöjä tai ranta-alueita. Tyypillisiä suunnittelutarpeita ovat laajat yhdyskuntarakenteelliset kysymykset kuten kasvusuuntien ja uusien aluevaraustarpeiden määrittely, liikennejärjestelmän kehittämiseen liittyvät vaihtoehdot ja maankäyttöratkaisut taikka taajamien eheyttämisperiaatteet.

Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava voi käsitellä myös ainoastaan tiettyyn teemaan liittyvää suunnittelua, kuten esimerkiksi:

- viheralueiden yleiskaavat, joissa käsitellään virkistykseen tarpeita ja luonnon elinvoimaisuuden ylläpitoa.
- harjuyleiskaavat, joissa tarkastelun kohteena ovat lähinnä luonnonvarat ja maisema.

2.3.8

Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava

Asemakaavoitettavilla alueilla saattaa olla tarpeen laatia asemakaavoituksen pohjaksi myös yksityiskohtaisia yleiskaavoja. Tämä on erityisen tärkeää, mikäli asemakaavoja joudutaan laatimaan hankekohtaisesti yksittäisiä rakentamisprojekteja varten. Yksityiskohtaisen yleiskaavan laatiminen voi myös helpottaa alueiden toteuttamista. Yksityiskohtainen yleiskaava soveltuu yleensä asemakaavaa paremmin laajojen aluekokonaisuuksien maankäyttöratkaisujen suunnitteluun.

Tällaisessa yleiskaavassa voidaan määritellä korttelialueiden rakentamisen volyyymi, ehdotus tonttijaoksi, rakentamistavan periaatteita (esimerkiksi alueen kaupunkikuvalliset tavoitteet), liikenteen järjestämisen periaateratkaisut (esimerkiksi pysäköinnin periaatteet) jne.

Yksityiskohtaisen aluevarausyleiskaavan ohjausvaikutus voi siis olla hyvinkin seikkaperäinen. Tästä syystä sen ratkaisut edellyttävät tuekseen riittävän yksityiskohdaisia selvityksiä. Kyseessä on kuitenkin yleiskaava, jolloin ohjaus on asemakaavaa yleispiirteisempää ja voi sisältää paljonkin joustavuutta asemakaavoituksen ja toteutuksen suhteen.

2.3.9***Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä***

Myös jatkosuunnittelun ja toteutuksen tavat vaikuttavat yleiskaavan sisältöön ja muotoon. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleiskaava voidaan laatia myös ohjaamaan maankäyttöä ja rakentamista suoraan.

Ranta-alueilla rakentaminen voi perustua suoraan yleiskaavaan. Tämä edellyttää, että kaavassa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Yleiskaavan välitön alueidenkäyttöä tai rakentamista koskeva ohjaus voi tulla kysymykseen esimerkiksi kyläalueilla tai muilla jo osittain rakennetuilla alueilla, joissa asemakaavan laatimista ei katsota tarpeelliseksi. Sellaisella kyläalueella tai muulla maaseutualueella, jolla rakentamispaine on vähäistä, voidaan rakennuslupa myöntää yleiskaavan perusteella olemassa olevaa asutusta täydentävän, enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen ja maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeelliseen rakentamiseen. Yleispiirteinenkin yleiskaava on hyvä pohja käsiteltäessä yksittäisiä suunnittelutarveratkaisuja.

Esimerkkinä suorasta ohjauksesta voidaan mainita myös maa-ainesten ottamisen ja ylijäämämassojen läjitysalueiden ohjaus sekä ylijäämämassojen pitkäaikainen varastointi yleiskaavaan perustuen.

Yksityiskohtaisen aluevarausyleiskaavan ohjausvaikutus voi siis olla hyvinkin seikkaperäinen. Tästä syystä kaavan ratkaisut edellyttävät tuekseen riittävän yksityiskohtaisia selvityksiä. Kyseessä on kuitenkin edelleen yleiskaava, jolloin ohjaus on asemakaavaa yleispiirteisempää ja voi sisältää jonkin verran joustavuutta toteutuksen suhteen.

2.4***Maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset*****2.4.1*****Yleiskaavoituksen sisältö maankäyttö- ja rakennuslain mukaan***

Maankäyttö- ja rakennuslaissa esitetyt tavoitteet, säädökset vuorovaikutuksesta kaavoja valmisteltaessa sekä kaavojen sisältöön ja asiakirjoihin kohdistuvat vaatimukset muodostavat kokonaisuuden, jonka pohjalta yleiskaavoituksen sisältöä, laatua ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan. Yleiskaavoitus on osa alueiden käytön ja rakentamisen suunnittelujärjestelmää. Sillä on oma, erityinen tehtävänsä, joka ilmenee tarkoitukspykälässä (MRL 35 §), sisältövaatimuspykälässä (MRL 39 §) ja kaavaselostuspykälässä (MRA 17 §). Näiden lisäksi yleiskaavan on sisällöltään ja ratkaisuisaan toteutettava suunnittelujärjestelmälle määritellyjä yhteisiä tavoitteita. Tavoitteiden, vuorovaikutusmenettelyn ja yleiskaavan sisältösäädösten muodostama kokonaisuus voidaan pelkistetysti kuvata seuraavalla sivulla esitetyn kaavion mukaisesti.

Yleiskaavan sisältö ja esitystavat

Lain tavoite

MRL 1 §:ssä

esitetään koko lain yleinen tavoite, joka koskee sekä alueiden käyttöä että rakentamista.

Siinä korostuvat

- elinympäristön laatu
- kestävä kehityksen kaikki neljä ulottuvuutta sekä
- vuorovaikutteisuus ja asiantuntemus suunnittelutyössä

Alueidenkäytön suunnittelu

MRL 5 §:ssä

kerrotaan kaikkea alueiden käytön suunnittelua koskevat tavoitteet. MRL 5 §:ssä sekä konkretisoidaan että täydennetään 1 §:n tavoitteita.

MRL 22 §:ssä

kerrotaan, mitä koskevista asioista voidaan antaa valtakunnallisia alueidenkäyttö-

tavoitteita. Niissä korostuvat

- asioiden kansainvälinen ja maakunnallista laajempi merkitys
- kansallinen kulttuuri- ja luonnonperintö
- ekologinen kestävyys, aluerakenteen taloudellisuus ja ympäristöhaitat

MRL 24.2 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelussa on edistettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista

Yleiskaavoitus

MRL 32 §:n mukaan maakuntaakaava on ohjeena laadittaessa yleiskaavaa. Viranomaisen on suunnitellissaan alueiden käyttöön liittyviä toimenpiteitä pyrittävä edistämään maakuntaakaan toteuttamista.

MRL 35 §:ssä

määritellään yleiskaavan tarkoitus.

Yleiskaavoituksella suunnitellaan ja ohjataan ensisijaisesti:

- yhdyskuntarakennetta ja yhdyskunnan toimivuutta
- yhdyskunnan tavoiteltua kehitystä

MRL 39 §:ssä

on lueltu yleiskaavan sisältövaatimukset, joissa on tarkennettu alueidenkäytön suunnittelulle MRL 5 §:ssä määriteltyjä tavoitteita yleiskaavoituksen näkökulmasta. Niissä korostuvat

- yhdyskuntarakennekysymykset, kuten ekologinen kestävyys, liikenteen ja kunnallistekniikan järjestäminen sekä palvelujen saavutettavuus
- asumisen, elinkeinotoiminnan ja virkistytymisen tarpeet
- olemassa olevien arvojen vaaliminen ja hyödyntäminen
- turvallinen, terveellinen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoinen elinympäristö

MRL 73 §:ssä

on lueltu rantayleiskaavojen erityiset sisältövaatimukset, joiden mukaan on katsottava, että:

- rakentaminen sopeutuu rantamaisemaan
- vesihuolto ja vesiensuojelu sekä mm. vesistön ominaispiirteet otetaan huomioon
- ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamaton ranta-aluetta

Vuorovaikutus

MRL 6 §:ssä

säädetään vuorovaikutuksesta ja kaavoituksesta tiedottamisesta.

MRL 63 §:ssä

todetaan, että kaavaa laadittaessa on riittävän aikaisessa vaiheessa laadittava osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Vaikutusten arviointi

MRL 9 §:ssä

säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa.

MRA 1 §:ssä

säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa. Selvitystarpeet liittyvät:

- Ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön
- Maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon
- Kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin
- Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen
- Kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuri-perintöön ja rakennettuun ympäristöön

MRA 17 §:ssä

kerrotaan, mitä yleiskaavan selostuksessa tulee esittää.

Keskeisiä vaatimuksia ovat:

- suunnittelun lähtökohdat ja tavoitteet
- tiedot alueen oloista ja ympäristöominaisuuksista
- yleiskaavan suhde muuhun suunnitteluun
- suunnittelun vaiheiden kuvaus, vuorovaikutus ja vaihtoehtotarkastelut
- kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet
- selvitys kaavan vaikutuksista ja vuorovaikutuksen merkityksestä suunnittelulle
- toteuttamiseen liittyvät periaatteet

2.4.2

Yleiskaavan sisältövaatimusten merkitys

Yleiskaavan sisältövaatimuksilla (MRL 39 §) on konkretisoitu lain yleistä tavoitetta (MRL 1 §), alueiden käytön suunnittelun tavoitteita (MRL 5 §) ja niitä kestävän kehityksen edistämisen periaatteita, joilla on erityinen merkitys yleiskaavan laatimisessa.

Sisältövaatimukset ohjaavat yleiskaavan laatimista monin tavoin. Sisältövaatimukset määrittelevät osaltaan sen, mitä kysymyksiä yleiskaavassa tulee käsitellä ja ratkaista. Sisältövaatimusten avulla voidaan myös arvioida, onko suunnittelun tietopohja riittävä ja minkälaisia selvityksiä tarvitaan riittävyuden varmistamiseksi.

Sisältövaatimukset ilmaisevat yleiskaavassa määriteltäviä alueidenkäytön *kehittämistavoitteita*, jotka liittyvät yleiskaavan tarkoitukseen ja tavoitteisiin, suunnitteluperiaatteisiin ja alueidenkäytön periaateratkaisuihin. Kehittämistavoitteiksi voidaan nähdä esim. vaatimukset yhdyskuntarakenteen toimivuudesta, elinympäristön turvallisuudesta ja terveellisyydestä sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä.

Sisältövaatimukset määrittelevät yleiskaavoitukselle myös *reunaehdoja*, jotka suunnitelman on toteutettava. Ehtojen täyttymisen varmistamiseksi laadittavat selvitykset muodostavat pohjan suunnitteluratkaisuille sekä suunnitteluratkaisujen vaikutusten arvioinnille. Sisältövaatimuksissa asetettuja

reunaehdoja suunnittelulle voivat olla mm. yhdyskuntarakenteen ekologinen kestävyys sekä rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen.

2.4.3

Sisältövaatimukset eri tyyppisissä yleiskaavoissa

Koska tarpeen ja tarkoituksen mukaiset yleiskaavat ovat sisällöltään erilaisia, myös maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n määrittelemien sisältövaatimusten merkitys painottuu eri tavoin eri yleiskaavoissa. Erilaisuudet näkyvät sekä kaavan tavoiteasettelussa että kaavan vaikutuksia arvioitaessa ja arviointeja tukevissa selvityksissä. Kaavan laadun ja laillisuuden tarkastelemisessa otetaan huomioon kaavan erityisluonne sekä sen tarkoitus ja ohjausvaikutus. Mikään yleiskaava ei kuitenkaan saa olla sisältövaatimusten vastainen.

Sisältövaatimukset saavat erilaisen painoarvon myös siitä riippuen, minkälaista ohjauskeinoa niiden saavuttamiseksi käytetään. Kaavamerkintöjen ja -määräysten ohella voidaan kaavassa antaa suosituksia, jotka ilmentävät esimerkiksi toteutuksen tapaa ja tavoitetta. Kaavaselostuksessa voidaan niinkään kertoa tavoitteista ja siitä, miten määräyksiä on ajateltu tulkittavan.

Strategisessakin yleiskaavoituksessa pitää selvitysten avulla kyetä riittävästi varmistamaan, että suunnitelman keskeiset periaatteet on mahdollista toteuttaa sisältövaa-

MRL 39 §

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.



<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 5. Esimerkki kestävä kehityksen olottuvuuksien ja yleiskaavan sisältövaatimuksien välisestä suhteesta (numero viittaa MRL 39 §:n sisältövaatimusten numerointiin).

Kestävän kehityksen neljän ulottuvuuden avulla on mahdollista tarkastella myös vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeitä kysymyksiä. Tarvittavien selvitysten osuvuus paranee, kun tiedetään, mihin kysymyksiin on selvitysten avulla löydyttävä vastaus. Vaikutusten arviointiin liittyviä kysymyksiä on täsmennetty ja jäsennelty hieman toisella tavalla MRA 1 §:ssä, johon kestävän kehityksen ulottuvuudet myös sisältyvät. Olennaista on, että kysymyksenasettelun pohjana ovat yleiskaavalle määritelty tarkoitus ja suunnittelun tavoitteet. Oheisessa taulukossa on esitetty esimerkkejä kysymyksistä, joihin kaavan vaikutuksia arvioitaessa saatetaan olla tarpeen löytää vastauksia. Kysymysten pohjana ovat MRL 39 §:n sisältövaatimukset.

1.

2.

Vaikutukset luonnonympäristöön ja luonnonvaroihin

- 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

Taloudelliset vaikutukset

- 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 käyttöönottettavissa?
- aiheuttaako yleiskaavaratkaisu maanomistajalle tai -omistajille kohtuutonta haittaa?
- sijoittuvatko työpaikka-aluevaraukset seudullisesti oikein?
- jne

Vaikutukset ihmisiin/sosiaaliset vaikutukset

- 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 melun torjunnasta huolehdittu?
- tarjoaako osoitettu maankäyttöratkaisu edellytykset terveysliikunnalle?
- jne

Kulttuuriset vaikutukset

- 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 muinaisjäännöksiin 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

2.4.5

Selvitykset yleiskaavoituksessa

Yleiskaavoitustyöhön liittyviä selvityksiä on kahdentyypisiä, suunnittelun lähtökohtien ja tavoitteiden määrittämiseksi tarvittavia *perusselvityksiä* ja kaavan toteuttamisesta aiheutuvien vaikutusten arvioimiseksi tarvittavia *vaikutusselvityksiä*.

Vaikutusten selvittämisellä pyritään:

- parantamaan suunnittelun edellytyksiä
- edistämään vuorovaikutusta sekä
- tukemaan päätöksentekoa

Selvityksiä tehdään työn alussa, jolloin karotetaan olemassaoleva tietopohja, sen laatu ja ajantasaisuus. Muun muassa maakunnan liiton selvitykset auttavat myös yleiskaavoituksen lähtökohtien määrittelyssä. Lisäksi yleensä on käytettävissä vaihteleva määrä aiemmin laadittuja selvityksiä tai muuta tietoaaineistoa. Aineistosta kerätään suunnittelun kannalta tarpeellinen tieto, karotetaan alueen historia, analysoidaan nykytilanne ja siihen kohdistuvat muutospaineet. Tiedon ajantasaisuus tarkistetaan. Aineistoa täydennetään lisäselvityksillä yleiskaavan tarpeiden mukaan niin, että koossa on suunnittelun aloittamiseksi tarvittavat tiedot.

Joitakin selvityksiä voidaan tehdä vain tiettyinä vuodenaikana. Siksi niiden tarve on tunnistettava riittävän ajoissa. Myös mah-

dollisen Natura-arvioinnin (LSL 65 § ja 66 §) tarve tulisi selvittää kaavoituksen varhaisessa vaiheessa.

Suunnittelun edetessä täsmentyvät tiedon tarpeet. Sidosryhmien ja osallisten näkemykset maankäytön kehittämisestä saattavat nostaa esille uusia selvitystarpeita. Kaavatyössä esille nouseisiin kysymyksiin tarvitaan vastauksia. Tarvitaan myös tietoa siitä, minkälaisia vaikutuksia erilaiset ratkaisumahdollisuudet aiheuttavat. Vaikutusselvityksiä laaditaan erityisesti vaihtoehtojen vertailemiseksi ja päätöksenteon tueksi. Joskus tarvitaan selvityksiä vielä työn loppupuolella sen varmistamiseksi, että tietämys on riittävä päätöksentekoon.

Kaavoitusresurssien taloudellisen käytön kannalta tärkeää on, että selvitykset painottuvat merkittäviin vaikutuksiin ja kohdentuvat erityisesti muuttuviin alueisiin. Selvitysten tarkkuus riippuu kaavan ohjauksen yksityiskohtaisuudesta tai siitä, onko kaavalla tarkoitus ohjata asemakaavoitusta vai tehdäkö toteuttamistoimenpiteet suoraan yleiskaavoituksen ohjaamina. Selvitysten on kaikissa tapauksissa annettava tieto siitä, että ehdotettu ratkaisu on mahdollinen toteuttaa ilman merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Saadun tiedon perusteella voidaan myös asettaa reunaehdot jatkosuunnittelulle.

Vaikutusten arviointiin kaavoituksessa liittyviä kysymyksiä tullaan tarkemmin tarkastelemaan myöhemmin julkaistavassa omassa oppaassaan.

2.4.6

Sisältövaatimuksiin liittyviä suunnittelukysymyksiä ja selvitystarpeita

Seuraavassa on yleiskaavoituksen sisältövaatimuksiin liittyviä suunnittelukysymyksiä tarkasteltu kestävän kehityksen neljän ulottuvuuden (ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen) näkökulmasta. Esille on nostettu esimerkkejä suunnittelussa ratkaistavista kysymyksistä ja niihin liittyvistä mahdollisista selvitystarpeista. Käytännön arviointityössä on tärkeää ottaa huomioon vaikutusten ketjuuntuminen: esimerkiksi luonnonympäristöön liittyvät vaikutukset aiheuttavat kasvi- ja eläinlajeihin kohdistuvien vaikutusten lisäksi myös sosiaalisia vaikutuksia, koska kysymyksessä ovat ihmisten omassa elinympäristössään tärkeiksi kokemat asiat.

Sisältövaatimusten ekologinen ulottuvuus

Ekologisen kestävyys tavoite on erityisen tärkeä, kun suunnitellaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisperiaatteita sekä liikenne- ja energiahuoltojärjestelyjä. On huolehdittava mm. luonnon elinvoimaisuuden säilymisestä, yhdyskunnan sisäisten ja laajempien luonnonalueiden sekä niiden välisen yhteyksien turvaamisesta.

Ekologisen kestävyys vaatimus korostuu alueilla, joihin kohdistuu suurta ympäristökuormitusta tai voimakkaita luonnonympäristön hyväksikäyttöpaineita. Uhkia synnyttävät mm. kaupunkiseutujen kasvu, suurteollisuus ja tehokas maanviljely. Näillä alueilla on varmistuttava siitä, että suunnitellut toiminnot eivät aiheuta alueen ekologisen arvojen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Lisäksi ekologisesti herkat tai tärkeät luonnon ydinalueet edellyttävät suunnittelulta ekologisen kestävyysden erityistä tarkastelua.

Ekologisen kestävyys-tavoitteita	Esimerkkejä suunnittelussa ratkaistavista kysymyksistä	Mahdollisia selvitystarpeita
<p>Yhdyskunnan rakentaminen ja yläpito uusiutumattomia luonnonvaroja säästeliäästi käyttäen ja olemassa olevaa rakennetta hyödyntäen</p> <p>Yhdyskuntatoimintojen sijoittaminen siten, että toiminnasta aiheutuvat päästöt ja muut ympäristöhaitat ovat mahdollisimman vähäiset</p>	<p>Lisärakentamisen sijoittaminen ottaen huomioon nykyinen yhdyskuntarakenne</p> <p>Joukkoliikenteen järjestäminen</p> <p>Vähittäiskaupan suuryksiköiden määrä ja sijoittuminen</p> <p>Haja-asutuksen ohjaus</p>	<p>Nykyisten taajamien täydentämismahdollisuudet</p> <p>Vesihuolto- ja kaukolämpöverkoston kapasiteetti ja toiminta-alue</p> <p>Luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävät alueko- naisuudet ja niiden väliset yhteydet tai yhteystarpeet</p>
<p>Infrastruktuurin järjestäminen ympäristön ja luonnonvarojen kan- nalta kestävästi</p>	<p>Katu- ja vesihuoltoverkoston lisä- rakentaminen</p> <p>Hulevesien käsittelyperiaatteet</p>	<p>Muutosalueiden luonnonarvot</p> <p>Liikkumistarpeet alueella</p> <p>Selvitys pienvesistöjen tilasta</p>
<p>Ympäristöhaittojen vähentäminen ja ympäristön pilaantumisen eh- käiseminen</p>	<p>Vanhojen teollisuus- tai saha- alueiden maaperän puhdistustar- peet ja uudet käyttötarkoitukset</p> <p>Vaarallisten aineiden kuljetusreitit</p>	<p>Pilaantuneiden maa-alueiden kar- toitus</p> <p>Pohjavesialueet ja niiden pilaan- tumisriskit</p> <p>Melu- ja päästöselvitykset linnus- toalueilla</p>
<p>Luonnon arvojen säilyttäminen ja luonnonvarojen kestävä käyttö</p>	<p>Viheralueet ja viherverkosto</p> <p>Lisärakentamisen sijoittaminen ot- taen huomioon luontoarvot ja nii- hin kohdistuvat uhat</p> <p>Maa-ainesten otto ja jälkihoito sekä tuleva maankäyttö pohjavesi- alueilla</p>	<p>Luonto- ja maisemaselvitys</p> <p>Vaikutukset uhanalaisten lajien elinympäristöihin</p> <p>Pohjavesialueiden ominaisuudet</p>

Sisältövaatimusten taloudellinen ulottuvuus

Kaavoitus vaikuttaa sekä yksityis- että yhdyskuntatalouteen. Kestävän kehityksen kannalta yleiskaavoituksessa ratkaistavat kysymykset painottuvat kuitenkin yhdyskunta- ja usein erityisesti kuntataloudellisiin kysymyksiin.

Taloudellisia vaikutuksia on syytä tarkastella erikseen rakentamis- ja käyttökustannusten osalta. Käyttökustannukset ovat yleensä pitkällä aikavälillä merkittäviä erityisesti kestävän kehityksen näkökulmasta. Rakentamiskustannuksista oleellisen osan muodostaa infrastruktuurin toteuttaminen. Nykyisten rakenteiden hyödyntämismahdollisuudet on aina syytä selvittää. Kustannusten lisäksi tulisi arvioida myös rakentamisesta ja toiminnoista aiheutuvat tuotot yhdyskunnalle.

Yhdyskuntien taloudellisuuteen vaikutetaan merkittävimmin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen määrätietoisella ohjauksella. Rakennetun infrastruktuurin hyödyntäminen ja ylläpito sekä rakennettujen alueiden täydentäminen ja tiivistäminen ovat tässä keskeisiä lähtökohtia. Yleiskaavoitus voi myös merkittäväällä tavalla vaikuttaa rakentamisen kustannuksiin ohjaamalla uudisrakentamista olosuhteiltaan edullisille alueille sekä nykyiseen rakennettuun ympäristöön tukeutuvasti.

Yleiskaavalla voidaan vaikuttaa kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Maankäyttöratkaisuilla voidaan tukea taloudellista kehitystä osoittamalla eri tyyppisiä alueita erilaisten yritysten tarpeisiin. Elinkeinoelämän näkökulmasta on myös tärkeää huolehtia elinympäristön laadusta ja sen myönteisestä kehityksestä ja imagosta. Tämä on yritysten sijoittumisen kannalta keskeinen kilpailutekijä.

Yleiskaavan sisältö ja esitystavat

Taloudellisen kestävyys tavoitteita	Esimerkkejä suunnittelussa ratkaistavista kysymyksistä	Mahdollisia selvitystarpeita
<p>Yhdyskunnan rakentamis- ja käyttökustannusten minimointi, olevien rakennusten ja rakenteiden hyödyntäminen ja uusiokäyttö</p>	<p>Lisärakentamisen sijoittaminen ottaen huomioon rakennettu infrastruktuuri</p> <p>Taajamien ja kuntakeskusten täydennysrakentaminen</p> <p>Asemakaavojen muutostarpeet Nykyisen palvelurakenteen hyödyntäminen ja säilymisedellytysten tukeminen</p>	<p>Vesihuoltoverkoston toiminta-alue ja kapasiteetti</p> <p>Keskeneräiset tai muuten vajaa-käyttöiset alueet</p> <p>Kaavavaranto ja asemakaavojen ajantasaisuus</p> <p>Vaihtoehtoisten alueiden rakentamis- ja käyttökustannusten vertailu</p> <p>Pienilmasto- ja maaperäselvitys</p>
<p>Infrastruktuurin käyttö ja rakentaminen taloudellisesti kestäväällä tavalla</p>	<p>Nykyisen infrastruktuurin hyödyntämismahdollisuudet</p> <p>Uuden kunnallistekniikan rakentamisen oikea ajoitus</p> <p>Liikenneverkon jäsennöinti</p>	<p>Kunnallistekniikan, väylien ja joukkoliikenteen sekä kunnallisten palvelujen kapasiteetti</p> <p>Liikenneturvallisuus ja liikenteen pullonkaulat</p>
<p>Elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä tukevat ratkaisut</p>	<p>Työpaikka-alueiden sijoittaminen</p> <p>Elinkeinoelämän toimintojen keskinäiset yhteydet</p> <p>Tavarakuljetusten kitkattomuus</p> <p>Seudullisten vahvuuksien hyödyntäminen ja vahvistaminen</p> <p>Ympäristön laadun ja kunnan imagon parantaminen</p>	<p>Yritysten yhteistoimintatarpeet</p> <p>Liikennejärjestelmän toimivuus ja kehittämistarpeet</p> <p>Maisema ja kaupunkikuva</p> <p>Ympäristön häiriötekijät</p> <p>Hyvälaatuiset pellot ja metsät</p>

Sisältövaatimusten sosiaalinen ulottuvuus

Kansainvälisissä kestäväen kehityksen konferensseissa on korostettu, että kestäväen kehityksen polun rakentaminen on mahdollista ilman, että ihmisen hyvinvointi toteutuu ja sosiaalinen yhdenvertaisuus paranee. Eriarvoisuuden lisääntyminen esimerkiksi tulo- ja varallisuuserojen kasvaessa lisää konfliktien mahdollisuutta, lisää turvattomuuden tunnetta ja aikaansaa ennakoimattomia, tempoilevaa kehitystä.

Sosiaalisen kestävyuden näkökulmasta on yleiskaavoituksessakin keskeistä elinympäristön kokonaisvaltainen kehittäminen. Yleiskaavoituksessa ratkaistavista kysymyksistä nousevat tässä mielessä erityisesti esille yhdyskunnan eri osien, kuten palvelujen ja työpaikka-alueiden saavutettavuus sekä turvallisuuteen, terveellisuuteen, viihtyisyyteen ja sosiaaliseen tasa-arvoisuuteen liittyvät seikat.

Yhdyskunnan toimintojen sijoittuminen suhteessa toisiinsa, yhdyskuntarakenteen perusratkaisut, määrittävät pitkälti elinympäristön suotuisaa kehittymistä. Vaikka näiden ratkaisujen vaikutukset yleensä näkyvätkin konkreettisempina vasta yksityiskohtaisemman suunnittelun myötä, yleispiirteisillä ratkaisuilla voi olla merkittävä ja haitallisten vaikutusten osalta vaikeimmin korjattava vaikutus.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa korostuu MRL:n vaatimus myös välillisten

vaikutusten selvittämisestä; vaikutusketjut saattavat olla hyvinkin pitkiä. Kohteena on ihminen, yhteisö tai koko yhdyskunta ja muutos voi olla kehitystä parempaan tai huonompaan suuntaan sen mukaan, kenen näkökulmasta ja kenen arvoilla asiaa tarkastelee. Toistaiseksi arviointikäytännöt vaihtelevat suuresti ja arviointeja tehdään toisistaan poikkeavin menetelmin. Suomen ympäristö -sarjan julkaisu nro 766 Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa, Ympäristöministeriö 2005, tarjoaa yksityiskohtaisempaa tietoa vaikutusten tunnistamisesta ja arvioinnista.

Vuorovaikutteinen suunnittelu on osaltaan nostanut sosiaaliset vaikutukset entistä vahvemmin esille. Pelkästään sen varaan ei arviointia kuitenkaan voi rakentaa, vaan yleensä tarvitaan myös asiantuntijatyötä. Määrällisten vaikutusten – kuten esimerkiksi vaikutukset palveluihin tai väestöjakaumaan – arvioinnin lisäksi tarvitaan myös laadullisten kysymysten – kuten esimerkiksi sosiaalisten suhteiden tai koetun ympäristön – tarkastelua. Tässä korostuu eri ryhmien ja erilaisten elämäntilanteiden huomioiminen. Laatuksiteereinä ovat mm. moniarvoisuus ja heikoimmin suoriutuvien ryhmien elämän edellytysten turvaaminen.

Sosiaalisen kestävyiden tavoitteita	Esimerkkejä suunnittelussa ratkaistavista kysymyksistä	Mahdollisia selvitystarpeita
<p>Yhdyskunnan hyvä toimivuus ja arjen sujuminen</p> <p>Tasapuoliset toimintamahdollisuudet eri väestöryhmille</p>	<p>Eri toimintojen, kuten asumisen, työpaikkojen ja palveluiden keskinäinen saavutettavuus</p> <p>Kaupan suuryksiköiden suhde keskusta-alueisiin ja nykyisiin palveluihin</p> <p>Viherverkoston yhtenäisyys ja kytkennät laajempiin virkistysalueisiin</p> <p>Virkistysalueiden saavutettavuus, laatu ja laajuus</p>	<p>Palveluiden, virkistys- ja työpaikka-alueiden saavutettavuustarastelu, esimerkiksi alueet, joilla ei ole lähipalveluja ja niillä asuvat autottomat</p> <p>Liikenneselvitys, erityisesti joukko liikenteen palvelutaso ja puutteet, vaikutukset kulkumuotojakaamaan</p> <p>Seudun palveluverkko</p> <p>Vähittäiskaupan suuryksiköiden vaikutukset nykyisiin palveluihin</p> <p>Viherverkoston käyttö</p>
<p>Elinympäristön turvallisuus ja terveellisyys</p> <p>Ei ympäristöhaittoja ja -riskejä</p>	<p>Liikenneverkon ja -järjestelmän turvallisuus</p> <p>Liikennehaittojen minimointi</p> <p>Eri-ikäisten sekä aisti- ja liikuntarajoitteisten tarpeet lähiympäristön suunnittelussa</p> <p>Terveysriskien välttäminen</p> <p>Taantuvien ja ongelmaisten alueiden kehittäminen</p>	<p>Tavarakuljetusten ja -siirtojen meluhaitat sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit</p> <p>Liikenteen melualueet</p> <p>Nykytilanteen ongelmien kartoitus väestöryhmittäin, esimerkiksi koulu-alaisten mielipiteet ympäristöstä</p> <p>Pilaantuneiksi epäiltävien maa-alueiden kartoitus</p> <p>Olevien arvojen ja alueidentiteetin selvittäminen</p> <p>Tuloerojen alueellinen kasaantuminen</p>

Sisältövaatimusten kulttuurinen ulottuvuus

Kulttuurisesti kestäväan kehitykseen kuuluu yhteisön ja sen yksilöiden synnyttämien kulttuuriarvojen – sekä aineellisten että hen-

kisten – vaaliminen. Arvojen säilyttämisen ohella yhtä tärkeää on kulttuurin jatkaminen, kehittäminen ja uusien kulttuuristen arvojen luominen.

Kulttuurin keskeisenä perustana on yhteisöllisyys. Tämän vuoksi sosiaalisesti ja

kulttuurisesti kestävä kehitys liittyvät kiinteästi toisiinsa. Jokapäiväisen elämän vaivattomuus vapauttaa voimavaroja luovuuteen ja perusturvallisuus antaa pohjan, jonka varaan voi rakentaa myös uutta. Elinympäristön tulee kuitenkin tarjota tälle toiminnalle mahdollisuudet: tarpeelliset paikat ja tilat sekä elvyttävän luonnonympäristön ja kauniin rakennetun ympäristön tarjoamia virikkeitä ja toimintaan innostavia kokemuksia.

Yhdyskuntien kulttuurisia erityispiirteitä saattaa olla tarpeen nostaa esille yksi-

tyiskohtaisemmassa suunnittelussa huomioidavaksi. Paikallisten kohteiden kehittäminen on tärkeää myös yhteisöllisyyden kasvattamisessa.

Kulttuuriperintöön liittyvät arvot ohjaavat yleensä merkittävästi alueidenkäyttörahtaisuja. Myös suojelutarpeita on syytä selvittää ja päivittää mm. täydentävien inventointien ja maankäyttörahtaisujen vaikutusten arvioinnin kautta.

Kulttuurisen kestävyden tavoitteita	Esimerkkejä suunnittelussa ratkaistavista kysymyksistä	Mahdollisia selvitystarpeita
Elinympäristön viihtyisyys ja virik- keisyys eri väestöryhmien kannalta	Julkisten ulkotilojen käytettävyys, houkuttelevuus, ympäristön mit- takaava ja moninaisuus Eri toimintojen keskinäinen saavu- tettavuus Kulttuuritoimintojen ja -tilojen si- joittuminen	Nykyiset kohtaamispaikat, julkis- ten tilojen toiminnot, alueiden ja tilojen väliset suhteet ja keskinäi- nen vuorovaikutus, kehittämis- mahdollisuudet ja puutteet Alueiden imago, kyselytutkimus Kaupunkikuvan kulttuuriset omi- naisuudet
Alueen omaleimaisuus Kulttuuriympäristön säilyminen ja historiallinen kerroksisuus	Kulttuuriympäristön ominaisluon- teen ja erityispiirteiden huomioi- minen alueen kehittämisessä Kulttuuriperinnön arvojen säilyt- täminen ja korostaminen	Kulttuurimaisemat, merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt Kylä-, taajama- tai kaupunkira- kenne ja -kuva Asutus- ja elinkeinohistoria Esihistoriallisen ja historiallisen ajan arkeologinen perintö Kulttuuriympäristöä koskevien inventointien ajantasaistaminen

3.

Yleiskaavan esitystavat

1.

2.

3.

Yleiskaavan esitystavat

3.1 Kaava-asiakirjat

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleiskaava esitetään kartalla, johon kuuluvat merkinnät ja määräykset. Yleiskaavaan liittyy myös selostus, jonka sisällöstä on säädetty erikseen (MRA 17 §).

Alueidenkäytön suunnitteluun ja ohjaamiseen tarkoitetuissa asiakirjoissa sanallisen ja visuaalisen esitystavan suhteellinen osuus vaihtelee sen mukaan, miten tavoitteellinen tai konkreettinen suunnitelma luonteeltaan on.

Asemakaavoituksessa painottuu visuaalinen esitystapa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on esitetty yksinomaan sanallisina. Myös maakuntakaavassa voi sanallisen esitystavan osuus olla merkittävä. Yleiskaava voi suunnittelu- ja ohjaustarpeesta riippuen olla esitystavaltaan lähellä joko maakunta- tai asemakaavaa. Tavoitteellisen, strategisen ja yleispiirteisen yleiskaavan asiakirjoissa on yleensä tekstin osuus merkittävä kun taas konkreettisia ratkaisuja esittävän ja toimintoja tarkemmin paikallistavan yleiskaavan esitystapa perustuu erityisesti karttoihin ja havainnekuviin.

Yksityiskohtainen yleiskaava voi esitystavaltaan lähestyä asemakaavan tarkkuutta. Vastaavasti tulisi alueidenkäytön suuntaviivoja määrittelevän yleiskaavan esitystavan vastata sille tarkoitettuja oikeus- ja ohjausvaikutuksia, jotta kaavaa osataan tulkita tarkoitetulla tavalla.

Yleiskaavakartasta ja siihen liittyvästä selostuksesta on mm. käytävä ilmi, millaisia oikeusvaikutuksia suunnitelluilla ratkaisuilla on. On myös voitava selvästi tulkita, millainen ohjausvaikutus yleiskaavalla on mm. asemakaavoitukseen; mitkä ratkaisut ovat yksityiskohtaisempaa suunnittelua sitovia ja miltä osin on jätetty soveltamismahdollisuuksia myöhemmin ratkaistavaksi tarkoitetuissa asioissa.

Yleiskaava-asiakirjat välittävät suunnitteluratkaisut jatkotoimenpiteitä varten ja antavat tiedon kaavapäätöksellä syntyneistä, eri osapuoliin kohdistuvista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Yleiskaavakartta merkintöineen ja määräyksineen muodostaa yleiskaavan oikeusvaikutteisen osan. Asiat, jotka voidaan esittää yksiselitteisesti ja joille halutaan eri osapuolia sitovia oikeusvaikutuksia, velvoitteita tai rajoituksia, esitetään kaavamarkin-

töjen tai määräysten avulla. Kaavaan liittyvät suositukset voidaan esittää kaavakartan yhteydessä tai selostuksessa. Kaavaselostuksessa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Selostukseen kirjataan tiedot, jotka perustelevat ja auttavat tulkitsemaan kaavan sisältöä.

Kuvassa 6 esitetyn kuvion avulla voi hahmottaa kaavan sisällön suhdetta kaava-asiakirjoihin ja kaavan esittämiseen käytettävissä oleviin välineisiin. Kaava-asiakirjoista tulee ilmetä mm. se, millaisiin ympäristömuutoksiin suunnittelutyöllä on tähdätty ja toisaalta myös se, mitkä ovat ne asiat, joiden ei haluta muuttuvan.



Kuva 6. Yleiskaavalla voidaan vaikuttaa monin tavoin ympäristön muuttumiseen. Sen keinoin voidaan sekä suojella olevia arvoja että kehittää aktiivisesti ympäristöä. Suunnittelun lähtökohtina olevat tarpeet, nykytilanteen asettamat reunaehdot ja tarjoamat mahdollisuudet sovitetaan suunnitteluprosessissa kaavalle asetettuihin tavoitteisiin. Yleiskaava-asiakirjojen esitystapa määräytyy tarvittavan ohjausvaikutuksen perusteella. Asiakirjojen oikeusvaikutteisen osan muodostavat kaavakartta ja siihen kuuluvat kaavamerkinnät ja -määräykset. Kaavaan liittyvä selostus selvittää kaavan sisältöä, tarkoitusta ja taustaa. Sen avulla voidaan helpottaa kaavan lukemista ja tulkintaa.

Kaavamerkintöjen ja -määräysten osoittamisesta kaavakartan yhteydessä

Yleiskaavakartan yhteyteen kuuluu luettelo kaavakartassa käytetyistä merkinnöistä sekä niihin liittyvistä määräyksistä. Toisinaan voi olla tarpeen liittää merkintään kuvaus kertomaan tarkemmin, mitä kyseisessä kaavassa on merkinnällä erityisesti tarkoitettu. Merkinnän kuvaus on kuitenkin kirjoitettava niin, ettei sitä erehdytä luulemaan kaavamääräykseksi. Tällainen merkinnän kuvaus ei ole oikeusvaikutteinen, kuten kaavakartta merkintöineen ja määräyksineen, vaan sillä on kaavaselostuksen tapaan merkitystä kaavan tulkintaohjeena.

T Merkinnän selitys (esimerkiksi *Teollisuus- ja varastoalue*).

Merkinnän kuvaus (esimerkiksi *“Merkintää on käytetty osoittamaan teollisuusalueita sellaisia teollisuustoimintoja varten, jotka eivät sovellu asuntoalueiden läheisyyteen”*).

Määräykset (jotka on tarvittaessa luokiteltu *suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiin*).

Kaavamääräysten tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä, mielellään lyhyitä, mutta ennen kaikkea ymmärrettäviä. Muidenkin kuin kaavoituksen asiantuntijoiden on voitava saada selville, mitä oikeuksia ja velvoitteita merkinnöistä ja määräyksistä seuraa. Määräyksiin voi myös sisällyä informaatiota

mm. muissa yhteyksissä tehdyistä päätöksistä.

Kaavamääräysten tavoitetta on toisinaan syytä selventää suosituksilla, jotka voidaan sijoittaa joko kaavakartalle määräysten yhteyteen tai selostukseen siten, että ne on helppo löytää ja yhdistää kaavakartan merkintöihin. Suositukset eivät ole oikeusvaikutteisia, kuten ei merkinnän kuvauskaan. Mikäli suosituksia (tai muuta merkintöjä ja määräyksiä tukevaa aineistoa) esitetään kaavakartalla, on ne selvästi erotettava kaavakartan oikeusvaikutteisesta sisällöstä.

Kaavaselostuksen merkitys merkintöjen ja määräysten tulkinnassa

Kaavaselostuksessa on syytä kertoa myös oikeusvaikutuksista, jotka liittyvät kaavassa käytettyihin merkintöihin ja määräyksiin. Samoin on syytä tuoda esille kaavasta aiheutuvat erityiset, tiettyyn paikkaan tai asiaan liittyvät oikeusvaikutukset, kuten MRL 43.2 §:n mukainen ehdoton rakentamisrajoitus tai MRL 72.1 §:n mukainen mahdollisuus käyttää yleiskaavaa suoraan rakentamiseen oikeuttavana.

Kaavaselostus auttaa osaltaan kartalla esitettyjen ratkaisujen ja määräysten tulkinnassa. Sen linkittäminen kaavakarttaan on tärkeää ja se on oltava saatavilla aina, kun kaavaa käsitellään tai kun kaava-alueella ryhdytään jatkosuunnittelu- ja toteutustöihin. Kartalla olevassa suositukses-

sa tai määräyksessä voi myös viitata kaavaselostuksen ao. kohtaan, josta ilmenevät ratkaisun perusteet sekä kaavaratkaisun avulla tavoiteltava tilanne. On myös suositeltavaa, että kaavakartalla viitataan selostukseen yleisemminkin, esimerkiksi kertomalla lyhyesti selostuksen keskeinen sisältö ja mil-laista kaavakartan informaatiota täydentävää materiaalia siitä on löydettävissä. Esimerkiksi näin:

“Tähän yleiskaavakarttaan liittyy selostus, jossa on esitetty mm. tärkeimmät kaavan lähtökohtiin ja tavoitteisiin liittyvät tiedot, kaavaratkaisujen perustelut ja suositukset toteuttamistoimista sekä kuvaus yleiskaavan vaikutuksista. Selostukseen on koottu myös tietoa kaavan merkityksestä eri osallisten kannalta sekä sen toteuttamiseen liittyvä ohjeisto. Kaavaselostus on saatavissa Allikon kunnan kaavoitustoimistosta, Ojakatu 2.”

3.2

Yleiskaavan esitystapa erilaisissa suunnittelutilanteissa

Laadittavan yleiskaavan luonne ja suunnittelun tarpeet vaikuttavat olennaisesti myös esitystapaan sekä suunnittelun aikana että lopullisissa yleiskaava-asiakirjoissa. Olen-naista on pohtia, miten esitystavan pitäisi tukea vuorovaikutusta ja päätöksentekoa yleiskaavaa laadittaessa. Strateginen yleiskaava on usein kuvalliselta esitystavaltaan niukka, kehittämistavoitteet esille tuova ja muutoksia korostava. Yleispiirteinen yleis-

kaava kertoo alueiden pääkäyttötarkoitukset ja yksityiskohtainen yleiskaava aluevaraukset kaikkiin eri käyttötarkoituksiin. Suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan tarkkuus voi olla hyvinkin yksityiskohtainen, sillä sen perusteella myönnetään alueelle rakennusluvat.

Seuraavassa taulukossa on esitetty esitystapaan vaikuttavia eri yleiskaavatyypin erityispiirteitä.

1.

2.

3.

Yleiskaavan sisältö ja esitystavat

Taulukko 1. Taulukossa on esitetty eri tyyppisten yleiskaavojen tyypillisiä perusominaisuuksia. Yleiskaavan ohjaus-tarpeella ja siinä ratkaistavilla kysymyksillä on suora yhteys esitystapaan sekä suunnittelumittakaavaan.

	Strateginen yleiskaava	Yleispiirteinen aluevaraus-yleiskaava	Yksityiskohtainen aluevaraus-yleiskaava	Yksityiskohtainen aluevaraus-yleiskaava, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maan-käyttöä
Suunnittelualue	Koko kunta/kun-nanosa tai useam-man kunnan muo-dostama 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 alueiden-käytön periaatteet, alue- ja yhdyskun-tarakenne, seudullisen/kunnanosa-kohtainen ohjaus, "suuret linjat". Voi olla valikoituihin asioihin keskittyvä.	Yhdyskuntaraken-ne, alueellinen, toi-mintojen yhteenso-vittaminen, asema-kaavoitettava alue ja asemakaavoituk-sen periaatteet	Suunnittelualueen maankäyttöratkai-sut, asemakaavoit-tuksen sisältö, ra-kentamisen periaat-teet, alueen merkit-tävät periaaterat-kaisut	Rakennuspaikka-kohtainen/ paikalli-nen, suora rakenta-misen ja muun maankäytön ohjaus
Esitystapa, tyypillinen mittakaava	Yleispiirteinen, usein tiettyihin asioihin keskittyvä 1:20 000–1:50 000	Yleispiirteinen, pääkäyttötarkoi-tukset 1:5 000–1:20 000	Yksityiskohtainen, kaikki käyttötarkoi-tukset 1:2 000–1:5 000	Yksityiskohtainen, tarkka 1:5 000–1:10 000

Kuva 7 (oikealla). Esimerkkejä erityyppisten yleiskaavojen esitystavasta.

Yleiskaavan sisältö ja esitystavat



Strateginen yleiskaava, Suomussalmi.
©Suomussalmen kunta.



Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava, Oulu.
©Oulun kaupunki.



Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava, Helsinki,
Keski-Pasilan osayleiskaava. ©Helsingin kaupunki.



Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava, joka ohjaa
suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä,
Rautalampi, Hankaveden osayleiskaava.
©Rautalammen kunta.

1.

2.

3.

3.2.1

Strateginen yleiskaava

Strategisen yleiskaavan luonne alueiden käytön periaatelinjauksien määrittelijänä heijastuu myös sen esitystapaan. Esitystavan tulee antaa oikea kuva siitä, mitä kysymyksiä kaavalla on tarkoitus ratkaista. Ratkaistavat asiat tulee kuitenkin konkretisoida. Strategisessa suunnittelussa on kyse valinnoista, joihin eri osapuolten tulisi voida sitoutua.

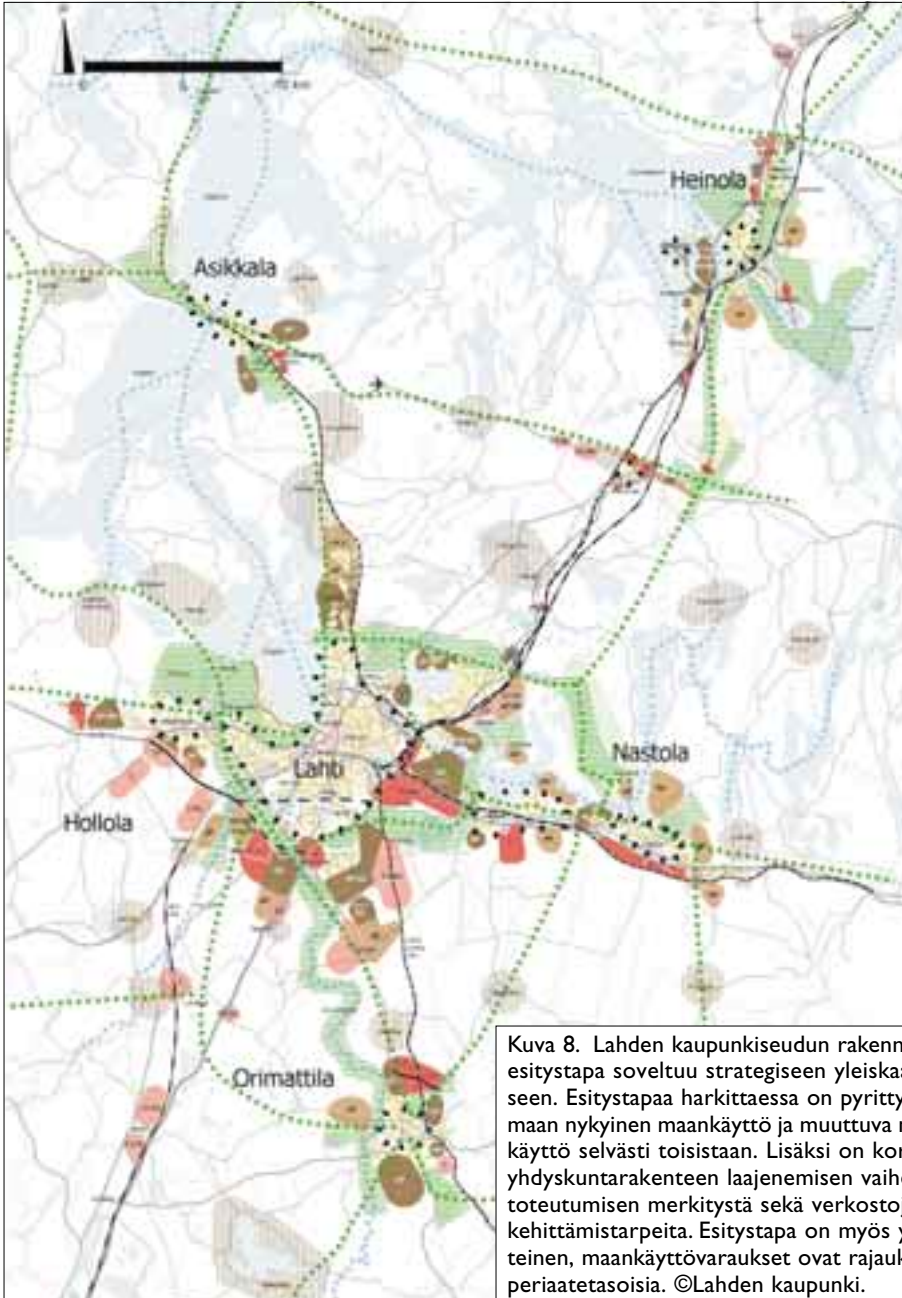
Laaja-alainen strateginen yleiskaava, esimerkiksi kaupunkiseudun alueidenkäytön rakennetta ja seudun kuntien keskinäistä roolia tai kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisperiaatteita käsittelevä yleiskaava koskee suurta joukkoa osallisia. Suunniteltu vuorovaikutusmenettely vaikuttaa olennaisesti tuotettavan materiaalin esitystapaan. Aineistosta on selkeästi käytävä ilmi, mihin kysymyksiin kaavassa on tarkoitus keskittyä. Yhtä tärkeää on tuoda esille kaavan suhde maakuntakaavoitukseen sekä yksityiskohtaisempaan yleiskaavoitukseen ja asemakaavoitukseen.

Strategisessa yleiskaavoituksessa korostuu poliitikkojen rooli. Päätäjien osallistuminen periaateratkaisujen määrittelyyn, keskustelun ohjaaminen ja päätöksentekijöiden sitouttaminen tehtäviin ratkaisuihin edellyttää aineistolta selkeyttä ja ytimekkyyttä. Päätäjien on myös voitava hahmottaa suunnitteluprosessin vaiheet, omansa prosessissa sekä tehtävien päätösten ja valintojen merkitys kunnan kehityksen ja yksityiskohtaisemman suunnittelun kannalta.

Kuntalaisten kannalta strategisen yleiskaavoituksen merkityksen hahmottaminen voi olla ongelmallista. Aineiston esittämistavan tulee olla sellainen, ettei tarpeettomasti edistetä esimerkiksi aluevarausten yksityiskohtaisten rajausten tulkintakeskustelua. Esitettävän aineiston mittakaavan tulee olla riittävän pieni sekä pohjakartan ja selvityksissä ja suunnitelmissa käytettyjen merkintöjen riittävän yleispiirteisiä.



Viereisellä sivulla olevan Lahden kaupunkiseudun rakennemallin merkintöjen selitykset



Kuva 8. Lahden kaupunkiseudun rakennemallin esitystapa soveltuu strategiseen yleiskaavoitukseen. Esitystapaa harkittaessa on pyritty erottamaan nykyinen maankäyttö ja muuttuva maankäyttö selvästi toisistaan. Lisäksi on korostettu yhdyskuntarakenteen laajenemisen vaiheittaisen toteutumisen merkitystä sekä verkostoja ja niiden kehittämistarpeita. Esitystapa on myös yleispiirteinen, maankäyttövaraukset ovat rajauksiltaan periaatetasoisia. ©Lahden kaupunki.

1.

2.

3.

3.2.2

Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava

Yleispiirteisen aluevarausyleiskaavan merkitys painottuu yleensä yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden esittämiseen. Suunnitelualueen luonteella on luonnollisesti paljonkin vaikutusta siihen, miltä aluevarausyleiskaava näyttää.

Yleispiirteisessä aluevarausyleiskaavassa osoitetaan yleensä alueiden pääkäyttötarkoitus. Yksityiskohtaisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa tällainen alue voi jakautua useampaankin käyttötarkoitukseen, erityisesti pääkäyttötarkoitusta palveleviin.

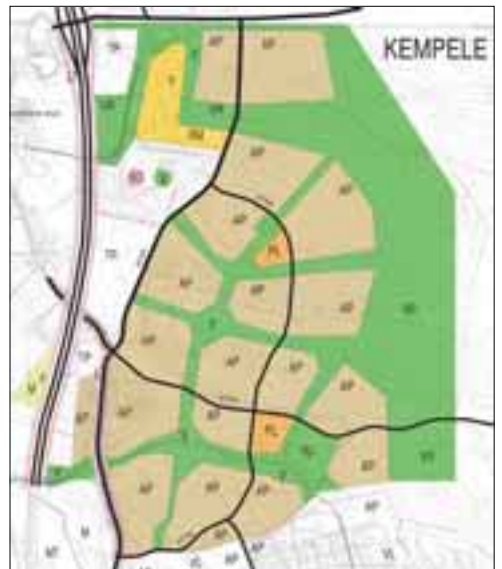
Laajoja aluekokonaisuuksia koskevis-
sa aluevaraustyyppisissä yleiskaavoissa mit-
takaava on tyypillisesti 1:20 000–1:10 000.
Tällaisia alueellisia kokonaisuuksia voivat
olla esimerkiksi:

- koko kunnan alue
- taajama ympäristöineen (keskusta, kylä-
alue, kaupunginosa)
- maaseutualue (esimerkiksi jokilaakso
metsineen, kylineen ja viljelyalueineen)

Yleispiirteinen aluevarausyleiskaava voi myös palvella tiettyjen maankäyttömuotojen ohjausta kokonaisuutena. Esimerkiksi viherverkostoa koskevaan maankäytön ohjaukseen väline soveltuu hyvin. ”Teemayleiskaavassa” voi olla tarpeen luokitella aluevarausten sisältöä kokonaisyleiskaavaa tarkemmin, jotta esimerkiksi viherverkoston erityyppisten osien ominaisluonne tai



Yleispiirteinen yleiskaava. Olennaisesti muuttuvien ja pienin toimenpiteiden kehitettävien alueiden merkinnät havainnollistavat ympäristömuutoksia. ©Oulun seudun seuturakennetiimi.



Yksityiskohtaisen yleiskaavan tarkentunut käyttötarkoitus. ©Kempeleen kunta.

Kuva 9. Yleispiirteisen ja yksityiskohtaisen yleiskaavan maankäyttötarkaisujen esittämistarkkuus.

niiden tavoiteltava kehitys välittyisivät riittävän selkeästi. Viheraluejärjestelmän eri tyyppiset alueet voidaan osoittaa esimerkiksi seuraavilla kaavamerkinnoilla:

- luonnonsuojelualueet (SL) ja Natura 2000 -verkostoon kuuluvat alueet (nat)
- luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä alueet (luo)
- ekologisten yhteyksien kannalta tärkeitä, luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä aluekokonaisuuksia yhdistävät käytävät (viheryhteystarve)
- maa- ja metsätalousvaltaiset alueet, joilla on erityisiä ympäristöarvoja (MY)
- maisemallisesti arvokkaat alueet (ma)
- maisemallisesti arvokkaat peltoalueet (MA)
- lähivirkistysalueet (VL)
- puistot (VP)

Edellä esitetyssä esimerkissä viheraluejärjestelmän rakenne on hahmotettu siten, että se muodostuu erilaisista osa-alueista, joihin kohdistuu luonteensa mukaisesti erilaisia tavoitteita, alkaen luonnonsuojelualueista (voimakas suojeluintressi) ja päättyen rakennettuihin puistoihin (mm. virkistykelliset ja kaupunkikuvalliset intressit).

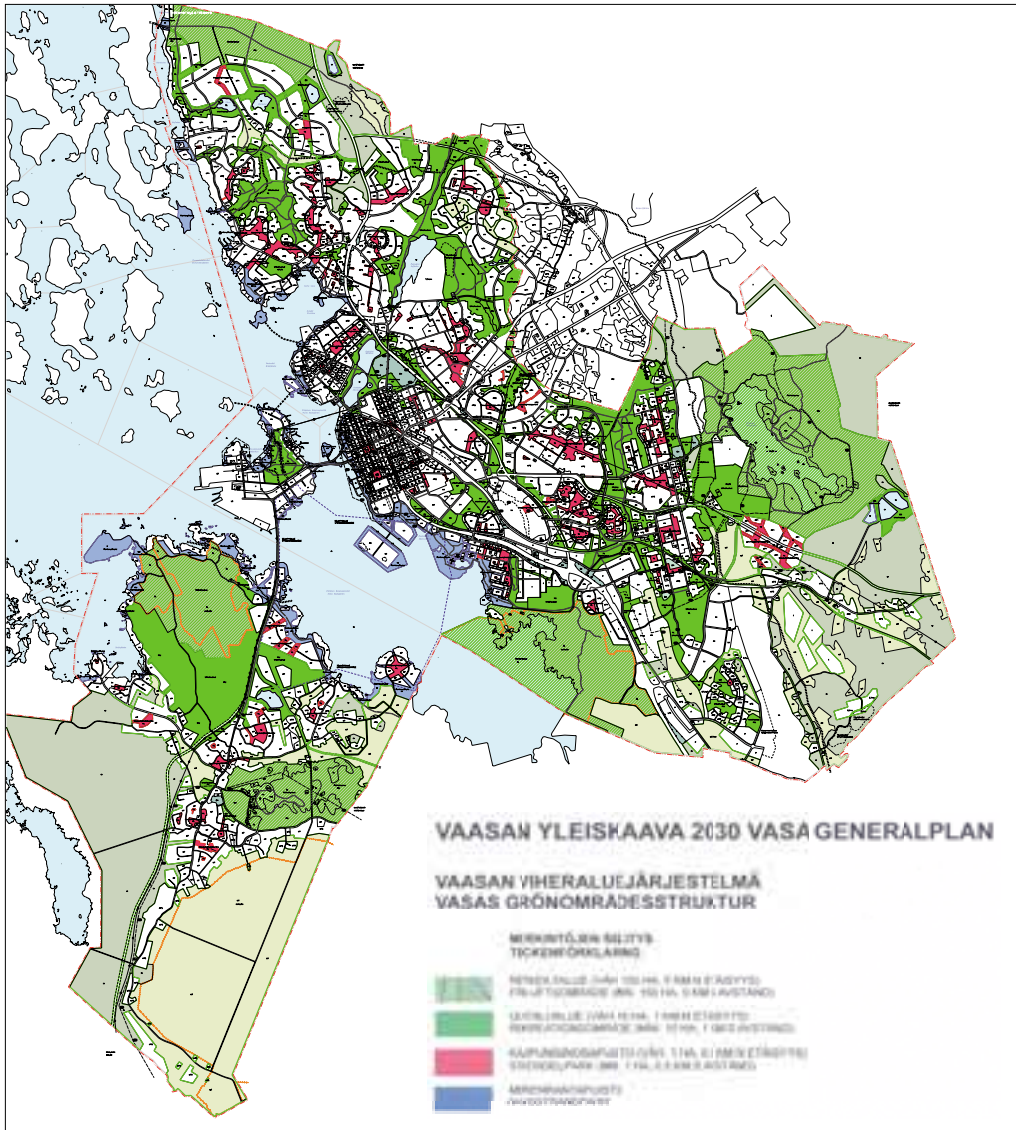
1.

2.

3.



Kuva 10. Vammalan Karkun osayleiskaava. Suunnittelun aikana uusia yleiskaavamerkintöjä pyrittiin käyttämään niin, että alueen poikkeuksellisen suuriin kulttuuriympäristön ja maiseman arvoihin kohdennettiin runsaasti merkintöjä ja määräyksiä. Osayleiskaava-alue kuului laaja-alaisen maisemanhoitosuunnitelman alueeseen. Osayleiskaavan laadinnan kanssa samanaikaisesti kaupunki laati osalle kaava-aluetta Riippilänjärven maisemanhoitosuunnitelmaa. Kaava ohjaa erityisesti taajaman tulevaa asemakaavoitusta sekä kulttuuriympäristö- ja maisema-arvojen säilymistä. ©Vammalan kaupunki.



Kuva 11. Vaasan yleiskaavatyöhön liittyvä suunnitelma viheraluejärjestelmästä, jossa on esitetty viheralueiden toiminnallinen jaottelu. Esitystavaltaan se vastaa yleispiirteistä teema- tai vaiheyleiskaavaa. Suunnitelma perustuu Vaasan maisemarakenteen kolmeen pääelementtiin: merenrantaan ja saaristoon, merenrannasta alkaviin ja mantereelle jatkuviin laaksopainanteisiin sekä mantereella maastosta nouseville suuremmille kumpareille ja selänteille. Viheraluejärjestelmällä on pyritty muodostamaan yhtenäinen verkosto merenrannasta laaksojen kautta selänteiden lakiosiin. ©Vaasan kaupunki.

1.
2.
3.

3.2.3

Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava

Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava voi olla käyttökelpoinen väline esimerkiksi suunniteltaessa alueita, joiden pääasiallinen käyttötarkoitus on muuttumassa ja jotka ovat liian laaja-alaisia, jotta niiden suunnittelua olisi tarkoituksenmukaista ratkaista suoraan asemakaavalla. Yksittäisistä tarpeista lähtevälle asemakaavoitukselle ei myöskään ole edellytyksiä, jos esimerkiksi yleiskaavalliset ratkaisut liikennejärjestelmään liittyen ovat tekemättä tai alueen yleisiä kehittämistarpeita ei maanomistuso-
lojen pirstoutuneisuudesta johtuen pystytä ratkaisemaan. Joissakin tapauksissa laajojen alueiden toteuttaminen tapahtuu vaiheittain pitkällä aikavälillä. Tällöin saattaa asemakaava myöhempien toteutusvaiheiden osalta vanhentua yksityiskohtaista yleiskaavaa nopeammin.

Esimerkki tällaisesta tilanteesta voisi olla keskustassa tai sen tuntumassa sijaitseva saneerautuva tai käyttötarkoitukseltaan muuntuva teollisuusalue. Alue edellyttää toteutuakseen asemakaavan muuttamista, mutta alueen käytön ja kehittämisen kokonaisratkaisua ei ole määritetty. Yleiskaavallinen suunnittelutarve voi tällaisessa tapauksessa koskea:

- liikenneratkaisut
- pysäköinti
- tavaraliikenne







- katujärjestelyt
- kaupunkikuvallisia tavoitteita ja rakentamistapa
- suojeltavat rakennukset/miljööt
- uudisrakentamisen sopeuttaminen alueen rakennuskantaan ja ympäristöön
- alueen mitoitus
- kortteleiden/tonttien rakennusoikeus
- pysäköintinormit
- rakennusoikeuden jakautuminen eri käyttötarkoituksiin
- virkistysalueet ja kevytliikenneyhteydet
- korttelipuistojen tarve
- kevytliikenneyhteydet alueella ja alueen läpi

Yleiskaava voi siis olla tällaisessa tilanteessa varsin yksityiskohtainen. Yleiskaavamerkin-
nät ja -määräykset laaditaan siten, että ne antavat konkreettiset reunaehdot asema-
kaavoitukselle. Tarvittaessa voidaan käyttää myös asemakaavamerkintöjä, mutta määräykset on muotoiltava yleiskaavan ohjaus-
vaikutuksen mukaiselle tasolle. Yleiskaava-
selostuksessa voidaan myös määritellä ase-
makaavan laatimis- tai muutosalueiden tar-
koituksenmukaiset rajaukset.











Kuva 12. Ote Kokkolan keskustan osayleiskaavasta, jonka johtoajatuksena on kaupungin keskeneräisen keskustan “valmiiksi saaminen”. Ohjaustapa on valittu joustavan, kaupunkikuvaa korostavan ajattelun varaan. Yleiskaavassa osoitetaan keskustan kaupunkikuvan tilallinen kehittäminen laaditun paikkojen järjestelmän pohjalta, johon kuuluvat myös kehitettävät jalankulkuympäristöt. Kaavassa osoitetaan myös kaupunkikuvan kehittämis- ja korjaamiskohteet sekä merkittävimmät asemakaavojen uusimistarpeet. Joidenkin kortteleiden osalta on yleiskaavassa varauduttu useampaan vaihtoehtoiseen käyttötarkoitukseen. Korttelikohtaisia rakennusoikeuksia ei ole määritely, vaan yleiskaava ohjaa asemakaavoitusta siten, että rakennusoikeudet riippuvat toiminnallisista vaatimuksista ja tonttia ympäröivästä kaupunkirakenteesta, lähtökohdana kauniin kaupunki- ja katukuvan luominen. ©Kokkolan kaupunki.

PAIKKOINA JA KULKUYMPÄRISTÖINÄ KEHITETTÄVÄT ALUEET

-  Kävelykatuna tai alueena kehitettävä alue.
-  Kävelypainotteisena katuna kehitettävä alue.
-  Keskustan paikkojen järjestelmään liittyvä erityinen olemassaoleva tai kehitettävä ulkotila, indeksi viittaa selostukseen liittyvään kuvaukseen.
-  Keskustan paikkojen järjestelmään liittyvä pihatila (nykyinen/uusi). Indeksillä viitataan selostukseen liittyvään kuvaukseen.
-  Kortteleiden sisäisten yhteyksien parantamistarve.
-  Kevyen liikenteen yhteystarve.

KAUPUNKIKUVAN KEHITTÄMIS- JA KORJAUSKOHTEET

-  Nykyisellään säilyvät alueet.
-  Pienin toimenpitein kehitettävät alueet.
-  Uudet ja olennaisesti muuttuvat alueet.
-  Toteutumattoman asemakaavan aiheuttama kaupunkikuvallinen ongelma. Indeksillä viitataan selostukseen liittyvään kuvaukseen.
-  Muu ongelma, indeksillä viitataan selostukseen liittyvään kuvaukseen.
-  Kaupunkikuvallisen vaurion poistamistarve, indeksillä viitataan selostukseen liittyvään kuvaukseen.
-  Istutuksia jäsentävä katutila.
-  Katutilan ja pihatilan erityinen yhteystarve.



Kuva 13. Ruoveden Ruhalan-Kautun osayleiskaava luonnos 2005. Kaavaa alettiin laatia 1:10 000 mittakaavassa, mutta työn edetessä siirryttiin mittakaavaan 1:5 000. Alueella on runsaasti kulttuuriympäristön, luonnon, virkistyksen yms. arvoja. Osayleiskaava ohjaa rantojen rakentamista, kirkonkylän kasvusuunnan asemakaavoitusta, haja-asutusalueen rakentamista ja ympäristöarvojen säilymistä. Kunnan rakennusjärjestys antaa rinnalla ohjeita kulttuuriympäristöarvojen huomioon ottamisesta. ©Ruoveden kunta.

3.2.4

Yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä

Suoraan rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa määritellään rakentamisen ja muun maankäytön toteuttamisen periaatteet niin tarkasti, ettei asemakaavan laatiminen ole tarpeen. Tämä on yleensä mahdollista vain maaseutualueilla tai ranta-alueilla. Ranta-alueilla tällainen yleiskaava yleensä riittääkin ohjaamaan tavanomaista lomarakentamista rakennusluvalla. Sen sijaan esimerkiksi kylä- tai kulttuurimaisema-alueilla saattaa yleiskaavasta huolimatta ylittyä kynnys suunnittelutarveratkaisun tai asemakaavan laatimisen tarpeellisuudelle.

Yleiskaavassa osoitetaan suunnittelun ja ohjauksen tarpeiden mukaan mm. rakentamiseen tarkoitettut alueet, rakennusoikeudet tiloittain, rakennuspaikkojen käytön periaatteet (esimerkiksi rakennusoikeuden jakautuminen eri tyyppisiin rakennuksiin) sekä vesi- ja jätehuollon järjestämisen tavat tai niihin liittyvät reunaehdot ja tavoitteet.

3.3

Yleiskaavan esitystavat suunnitteluprosessin aikana

3.3.1

Esitystavan merkitys suunnitteluprosessissa

Asiakirjojen ja muun aineiston esitystavalla on keskeinen merkitys yleiskaavoitusprosessin onnistumisen kannalta. Esitystavan tulee tukea yleiskaavan laatimisen tarkoitusta ja antaa oikea kuva yleiskaavan merkityksestä. Oikeat esitystapavalinnat tukevat vuorovaikutusta ja asioiden käsittelemistä ratkaisuja etsittäessä, luonnosteltaessa ja kehitettäessä. Esitystapavalinnoilla voidaan korostaa kussakin suunnittelun vaiheessa keskeisiksi nähtyjä kysymyksiä.

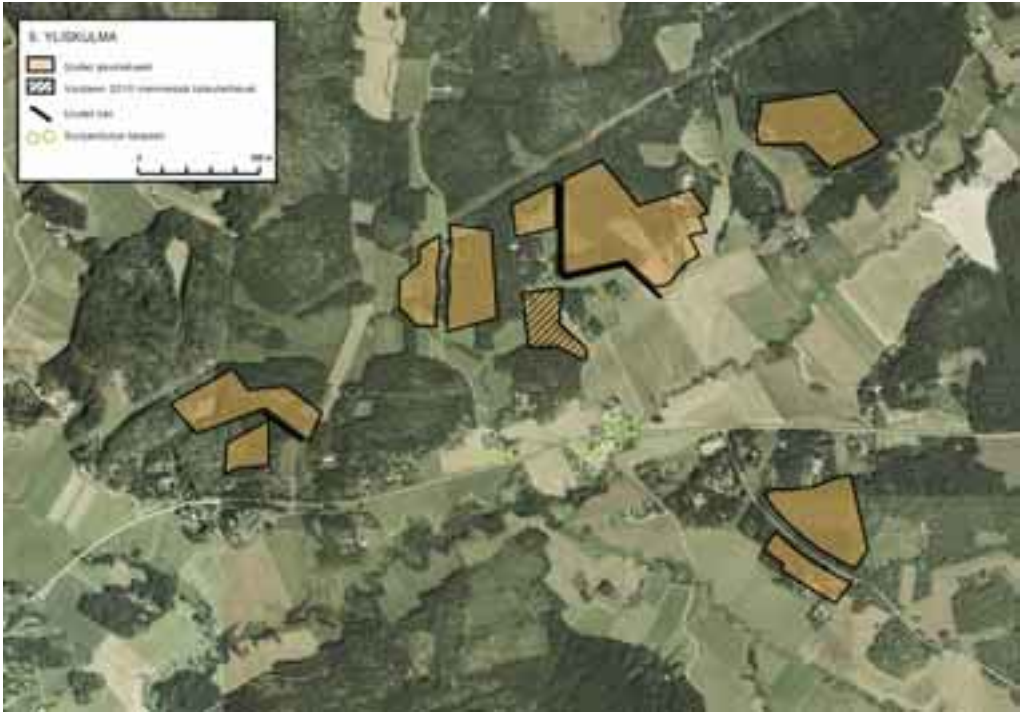
Yleiskaavaprosessiin liittyvä aineisto koostuu virallisista ilmoituksista, kuulutuksista ja asiakirjoista sekä tiedotteista, esitelykuvista ja muusta kaavaa ja sen vaikutuksia havainnollistavasta materiaalista. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma, mahdolliset väliraportit, kaavakartta ja kaavaselostus palvelevat eri osapuolten tiedonsaantia, vuorovaikutusta ja päätöksentekoa kaavan valmistelun eri vaiheissa. Raportoinnilla tulisi varmistaa asioiden esilletulo oikeassa vaiheessa sekä ratkaisujen ymmärrettävyys ja perusteet.

Yleiskaavan valmisteluvaiheessa osallisten tulee voida saada riittävän yksiselitteinen ja selkeä kuva siitä, mitä kysymyksiä

1.

2.

3.



Kuva 14. Esimerkki Liedon yleiskaavasta, jossa koko kunnan alueen lisäksi on taajama-alueita käsitelty muuta yleiskaava-alueetta tarkemmin. Taajamista on esitetty ensin kunnanvaltuuston strategiasuunnitelman yhteydessä hyväksytyt sanalliset maankäyttövisiot ja sitten kartalla hyväksytyt tavoitteet. Maankäyttöratkaisut on perusteltu taajamittain, samoin uudet alueet ja tiet. Taajamakohtaiseen karttamateriaaliin kuuluu varsinaisen kaavakartan lisäksi oheinen ympäristömuutoksia havainnollistava kuva, jossa uudet alueet ja tiet sekä niiden rakentamisen ajoitus esitetään ortokuvan päällä. ©Liedon kunta.

yleiskaavalla on tarkoitus ratkaista, mikä on suunnittelualueen ja sen ympäristön nykytila, millaisia vaihtoehtoja on olemassa maankäytön järjestämiseksi sekä mikä merkitys on erilaisilla ratkaisuilla ympäristön ja osallisten kannalta. Täydennysrakentaminen jo rakennettuun ympäristöön vaatii havainnollistamiselta konkreettisuutta.

Valmisteluvaiheen aineisto voi olla hyvinkin vapaamuotoista, esitystapojen valin-

ta perustuu sekä laadittavan yleiskaavan tavoiteltuun luonteeseen että vuorovaikutuksen asettamiin vaatimuksiin. Jo valmisteluvaiheessa on kuitenkin oltava selvillä, mitä kysymyksiä lopullisessa kaavassa tullaan ratkaisemaan ja miten yksityiskohtainen on kaavan ohjausvaikutus. Osallisen tulee saada oikea kuva siitä, miten hän voi ratkaisuihin vaikuttaa.

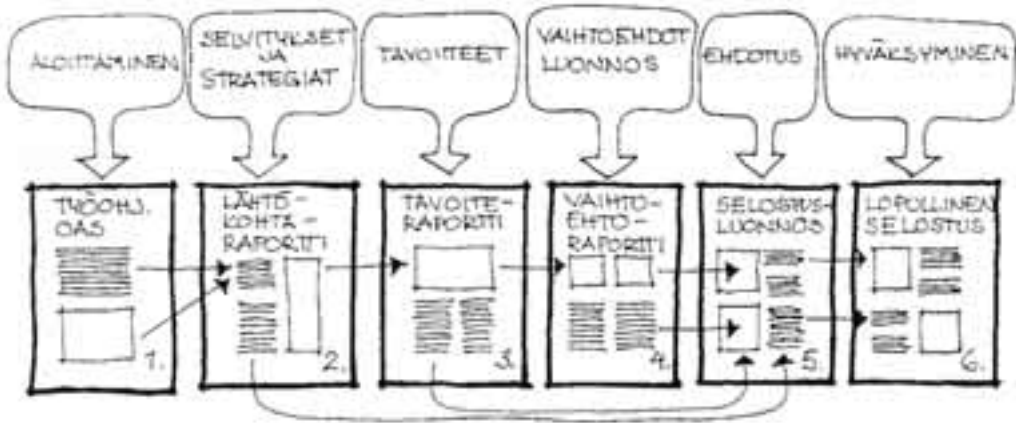
Kaavaratkaisujen, tutkittujen vaihto-

ehtojen ja niiden vaikutusten havainnollistaminen auttaa osallisia ja päätöksentekijöitä arvioimaan kaavaa. Sen lisäksi, että suunniteluaineisto välittää tietoa, se myös kokoaa osallistumisen ja yhteistyön tuloksia. Esitystavassa tulee pyrkiä avoimuuteen ja selkeyteen. Huono esitystapa saattaa aiheuttaa väärinymmärryksiä. Tarkoituksenmukainen esitystapa edistää prosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuuutta.

Yleiskaavoituksessa havainnollistamisella on erilainen merkitys kuin asemakaavoituksessa. Yleiskaavan ohjausvaikutus on välillinen eikä monesti kohdistu suoranaisesti fyysisiin rakenteisiin, jolloin yleiskaavan toteutumista ei voida luotettavasti havainnollistaa illustraatioiden avulla. Yleiskaavan maankäyttöratkaisujen havainnollistaminen perustuu luontevimmin niiden arvioituihin vaikutuksiin. Esimerkiksi palvelujen ja virkistysalueiden saavutettavuutta, liikenne-

määrien muutoksia tai melun leviämisen hallintaa voi kuvata kaaviomaisilla esityksillä sekä sanallisilla kuvauksilla. Alueiden käyttöön tai alueiden käytön reunaehtoihin liittyviä vaikutuksia voidaan osoittaa myös kartalla paikkasidonnaisesti. Tässä on keskeistä olennaisten muutosalueiden tunnistaminen, muutosten luonteen kuvaaminen sekä muutosten ja niistä johtuvien vaikutusten syy-seuraussuhteiden osoittaminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain myötä kaavaselostuksesta on pyritty kehittämään aikaisempaa keskeisempi väline kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi. Kaavaselostuksessa asiat tulee esittää sillä tavalla ja siinä laajuudessa kuin kaavan tarkoitus edellyttää. MRL:n korostaessa avointa ja vuorovaikutteista suunnittelua selostuksen merkitys myös asukkaiden näkökulmasta on kasvanut. Hyvä esitystapa



Kuva 15. Selostus karttuu vaiheittain.

luo edellytykset vuorovaikutuksen toteutumiselle kaavan valmistelussa.

Kaavaselostus kannattaa laatia vaiheittain kaavoitusprosessin kuluessa, jolloin se palvelee myös valmistelun aikaista vuorovaikutusta. Eri vaiheiden raportointi auttaa osallisia yleiskaavaprosessin ja siihen liittyvän päätöksenteon seuraamisessa. Raporteissa on hyvä kertoa havainnollisesti, mikä merkitys kyseisellä vaiheella on prosessissa ja miten on tarkoitus edetä jatkossa. Vaiheesta ja kaavan sisällöstä riippuen raporttien muoto voi vaihdella, tärkeää on löytää

tapauskohtaisesti oikea ja havainnollinen esitystapa. Eri tyyppisillä ja tavoitteiltaan erilaisilla yleiskaavoilla työ painottuu eri tavoin. Vastaavasti eri vaiheissa tuotettavien raporttien merkitys ja laajuus vaihtelee. Keskeistä on prosessin eri vaiheiden tapahtumien dokumentointi, jotta asioihin ja ratkaisujen perusteluihin on mahdollista myöhemmin palata.

Seuraavassa taulukossa yleiskaavaprosessi on jaettu eri vaiheisiin. Taulukossa on esitetty vaiheiden sisältö ja eri vaiheissa tuotettava aineisto yleispiirteisesti.

Vaihe	Tehtävät	Aineisto ja asiakirjat
Aloitus	<ul style="list-style-type: none"> tarveselvitys kaavoituksen käynnistyminen ohjelmointi, osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen lähtötietojen kartoittaminen, lisäselvitysten ohjelmointi alustavien tavoitteiden määrittely viranomaisneuvottelu 	<ul style="list-style-type: none"> ilmoitus vireilletulosta osallistumis- ja arviointisuunnitelma lähtötietoraportti (tarvittaessa)
Valmistelu	<ul style="list-style-type: none"> työn tavoitteiden tarkentaminen valmisteluaineiston kerääminen (lähtötiedot/ selvitykset) ja laatiminen (vaihtoehdot/luonnos) vaihtoehtojen vertailu ja vaikutusten arviointi viranomaisneuvottelu tarvittaessa osallistuminen ja vuorovaikutus 	<ul style="list-style-type: none"> yleiskaavan tavoitteet maankäyttövaihtoehdot, kaavaluonnos alustava kaavaselostus ja muu valmisteluaineisto vastineet mielipiteisiin ja mahdollisiin ennakkolausuntoihin
Ehdotuksen laatiminen ja käsittely	<ul style="list-style-type: none"> yleiskaavaehdotuksen ja selostuksen laatiminen vaikutusten arvioinnin päivittäminen nähtäville asettaminen viranomaisneuvottelu 	<ul style="list-style-type: none"> kaavakartta kaavaselostus vastineet muistutuksiin ja lausuntoihin
Hyväksyminen ja voimaantulo	<ul style="list-style-type: none"> kunnanvaltuusto hyväksyy yleiskaavan hyväksymispäätöksestä tiedottaminen voimaantulosta kuuluttaminen 	<ul style="list-style-type: none"> vastineet valituksiin saatavilla olevat yleiskaava-asiakirjat tiedotteet ja kuulutukset

3.3.2

Esitystapa laatimisvaiheittain

Seuraavassa on käsitelty yhden yksittäisen yleiskaavahankkeen laatimisvaiheita. Käytännössä kunnan yleiskaavoitus voi olla jatkuva prosessi, joka muodostuu yksittäisistä peräkkäisistä tai päällekkäisistä yleiskaavoitusprojekteista.

Aloitus ja ohjelmointi

Suunnittelua edeltävien vaiheiden aikana selvitetään, mihin tarpeisiin suunnittelutyöllä pyritään vastaamaan ja mikä suunnitteluväline valitaan. Tätä varten voidaan laatia erillinen tarveselvitys.

Kaavahankkeesta kerrotaan kaavoituskatsauksessa. Kaavan vireilletulosta ilmoitetaan kuulutuksella tai muulla riittävällä tavalla.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on aloitusvaiheen keskeisin raportti. Se koskee osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjä sekä kaavan vaikutusten arviointia (MRL 63.1 §). Siinä kuvataan lisäksi suunnittelun kohde, kaavoituksen lähtökohdat, alustavat tavoitteet, suunnittelussa käsiteltävät keskeiset asiat sekä osalliset, joita suunnittelu koskee. Tässä vaiheessa selvitetään myös valtakunnallisten tavoitteiden kaavoitukselle antamat lähtökohdat, kaavan liittyminen muihin suunnitelmiin sekä tarvittaessa myös eri viranomaisien tavoitteet. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestäminen suunnitellaan ottaen

huomioon tarvittavat käsittelyajat ja käytävissä olevat resurssit.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laajuus ja sisältö vaikuttavat sen esitystapaan. Suppeimmillaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma voidaan esittää jopa yhden arkin kokoisella lomakkeella. Laajoissa yleiskaavotöissä se voi olla huomattavastikin yksityiskohtaisempi. Tärkeintä on tarkoituksenmukaisuus, ymmärrettävyys ja selkeys.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma tehdään osallisten ja päätöksenteon tarpeita ajatellen. Osallisille ja päättäjille on tärkeää saada selkeä käsitys siitä, miten suunnittelu-prosessi etenee, miten sen eri vaiheissa osallistutaan, mihin asioihin kulloinkin vaikutetaan ja milloin asioista päätetään. Parhaimmillaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma palvelee osallisia koko suunnittelun ajan. Siitä selviävät kulloinkin ajankohtaiset suunnitteluvaiheet ja tapahtumat, yhteyshenkilöt sekä tiedotusvälineet, joita seuraamalla kaavoituksesta saa tietoa.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältö muotoutuu hankkeen mukaan. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa on käsitelty tarkemmin Ympäristöministeriön laatimassa Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaoppaassa, joka löytyy ympäristöhallinnon kotisivuilta (www.ymparisto.fi).

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa voidaan tarkentaa ja muuttaa suunnittelun aikana aina kaavaehdotuksen nähtävillä asettamiseen saakka. Muutoksista tiedotetaan osallisille. Jos osallistumismahdollisuuk-

1.

2.

3.

Oulun seudun yleiskaava 2020
Muutos ja laajennus
Osallistumis- ja arviointisuunnitelma
21.10.2004

Mitä suunnitellaan?

Oulun seudun yleiskaavaa laajennetaan Lumijoen, Limingan ja Tyrnävän kuntien alueelle. Yleiskaavassa esitetään tavoitteellinen yhdyskuntarakenne, keskus- ja liikenneverkko, suojele- ja virkistysalueet sekä merkittävät seudulliset hankkeet. Tämän lisäksi esitetään luonnon- ja kulttuuriympäristön sekä maiseman kannalta arvokkaat alueet ja kohteet.

Samassa yhteydessä tarkistetaan pohjoiselle seudun osalle hyväksyttyä yleiskaavaa, jos se todetaan tarpeelliseksi esim. "Kaupan suuryksiköiden sijoittuminen Oulun seudulla" selvityksen johdosta. Tarkistuksia saattaa myös kohdistua Kempeleen sekä Limingan raja-alueen maankäyttöön. Tämän lisäksi määritellään Haukiputaan Murtopöran selvitysalueen maankäyttö ja varaudutaan Hailuodon tieliikenteen yhteystarpeen muutokseen.

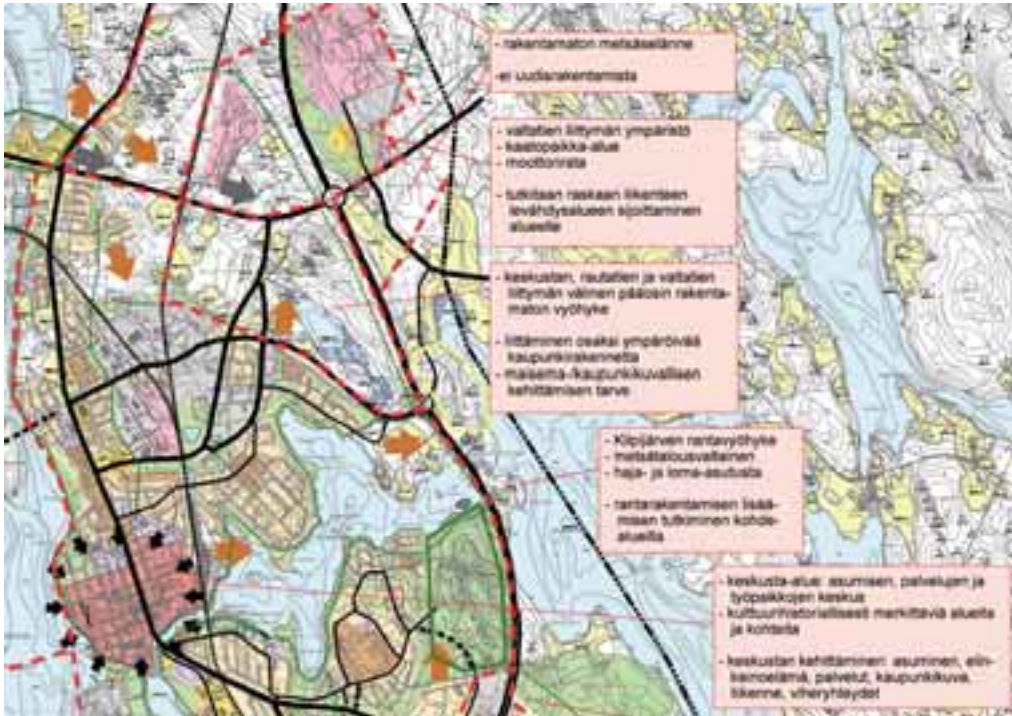
Seutuvaltuuston hyväksymisen jälkeen yleiskaavan laajennus saatetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi.



Vaikutusalue

Vaikutukset kohdistuvat lähinnä seudun kuntien alueelle. Seudulle sijoittuvat kaupan suuryksiköt voivat vaikuttaa myös muiden kuin Oulun seudun kuntien elinkeinotoimintaan ja asukkaiden ostoskäyttäytymiseen. Myös monitoimi- ja eläinurheilukeskukset keräävät toimijansa seutua laajemmalta alueelta ainakin keskuksissa järjestettävien suurten tapahtumien yhteydessä.

Kuva 16. Esimerkki osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, ensimmäinen sivu. (Oulun seudun yleiskaava 2020, muutos ja laajennus). ©Oulun seudun seutu tiimi.



Kuva 17. Iisalmen yleiskaavan tavoiteasetteluvaiheen havainnollistaminen. ©Iisalmen kaupunki.

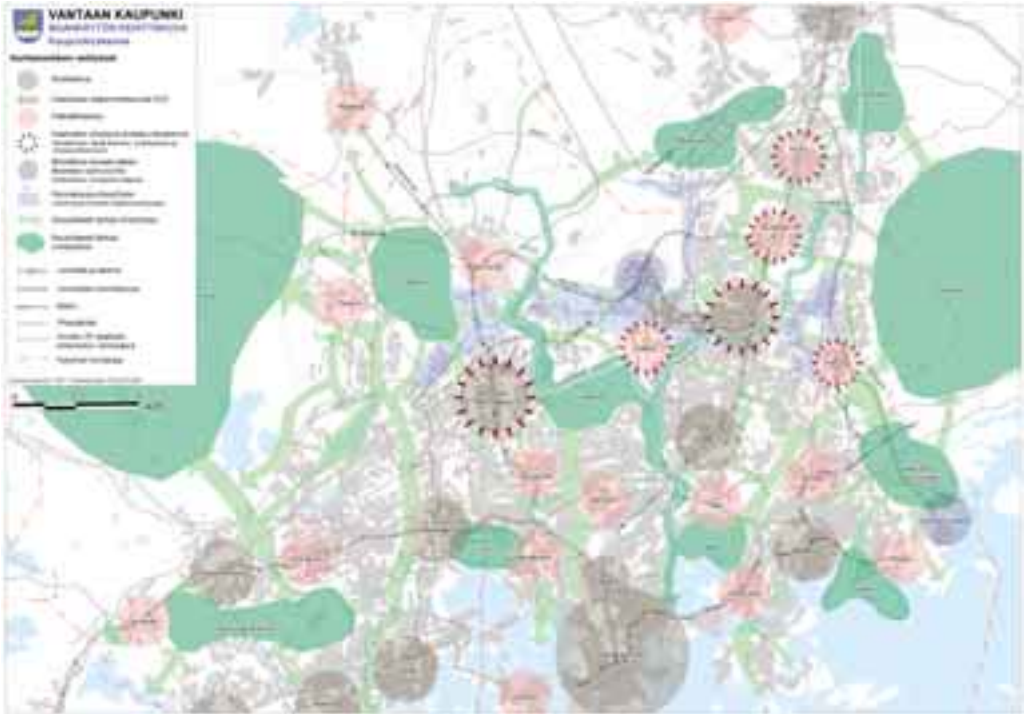
sia supistetaan, tiedottaminen on välttämättöntä. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa ilmoitetaan miten mahdollisista muutoksista tiedotetaan osallisille. Tärkeintä on kuitenkin, että suunnitteluprosessin aloitusvaiheessa saadaan osallisten palautetta kaavan laatimisen perusteista ja käytettävistä menetelmistä.

Valmistelu

Valmisteluvaiheessa kerätään lähtötiedot ja tarkennetaan tavoitteet. Lähtötietojen ja tavoitteiden pohjalta laaditaan vaihtoehtoja, kaavaluonnos, kehityskuva tai muu valmisteluvaiheen suunnitelma, josta kerätään osallisten palaute.

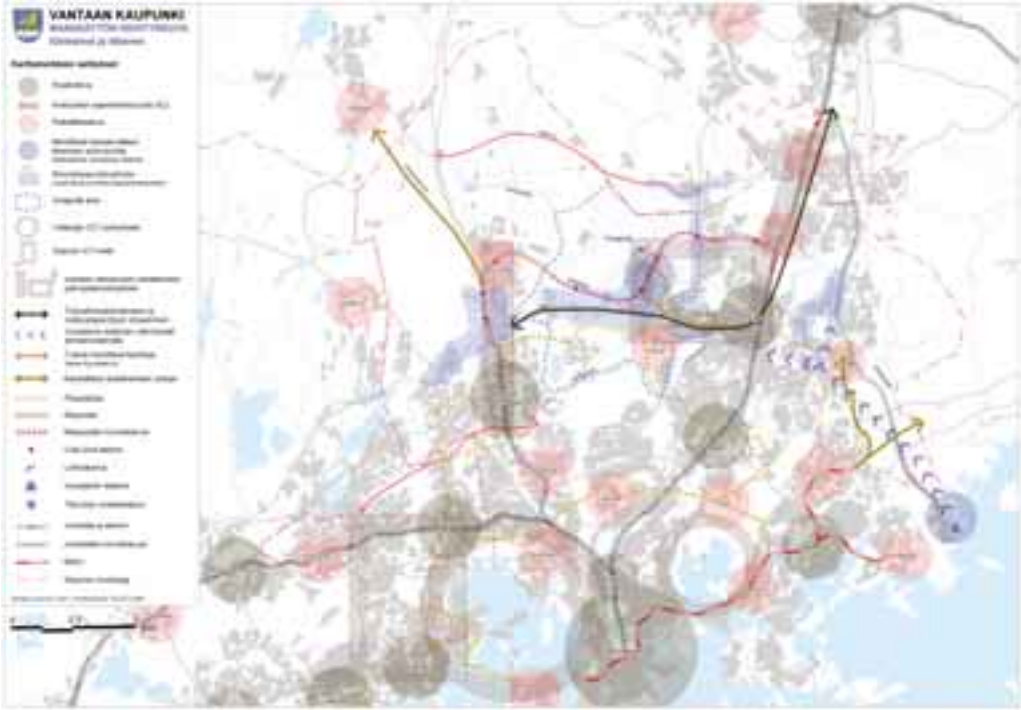
Osallistumisen pääpaino on valmisteluvaiheessa. Suunnitteluaineiston ymmärrettävyydestä riippuu, miten tieto välittyy osallisille, päätöksentekijöille ja suurelle yleisölle. Tästä syystä valmisteluvaiheen suunnitteluaineiston esitystavan on oltava erityi-

Yleiskaavan sisältö ja esitystavat



Kuvat 18 a ja b. Vantaan maankäytön kehityskuva määrittelee tavoiteltavaa yhdyskuntarakennetta, vantaalaista kaupunkimallia. Kehityskuvan tavoitteena on ollut luoda tulevaisuuden Vantaasta kartografinen kuvaus, joka ei ole kuitenkaan kaavakartta. Kehityskuva esitetään kahdella kartalla, joista toisessa teemana on kaupunkirakenne: verkottuneet keskukset, reunakaupunkivyöhyke ja viheraluejärjestelmä ja toisessa elinkeinot ja liikenne. Maankäytön kehityskuva on laadittu Vantaan yleiskaavatyön tavoitteiden pohjaksi ja sen avulla on haluttu nostaa yleiskaavan tarkistuksen ajankohtaiset ja keskeiset teemat julkiseen keskusteluun ja esitellä niitä kartoilla sekä karttojen selostuksella (kehityskuvareportti). Uuden yleiskaavan päätavoitteena on yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. ©Vantaa kaupunki.

1.
2.
3.



sen selkeä ja havainnollinen. Karttaesitykseen voidaan liittää selittävää tekstiä. Myös symbolimerkintöjen käyttö havainnollistaa karttoja ja auttaa hahmottamaan erilaisten toimintojen keskinäistä sijoittumista.

Suunnittelun pohjaksi tehdään selvitys alueen nykytilasta ja siinä tapahtuneista muutoksista luonnon, rakennetun ja kulttuuriympäristön sekä sosiaalisten ja taloudellisten olojen osalta. Lisäksi selvitetään muut kaavan vaikutusten selvittämisen ja arvioimisen kannalta keskeiset tiedot kaavoitettavasta alueesta ja sen lähiympäristöstä. Tästä syntyvä materiaali pelkistetään ja muokataan karttaesityksiksi – usein tee-

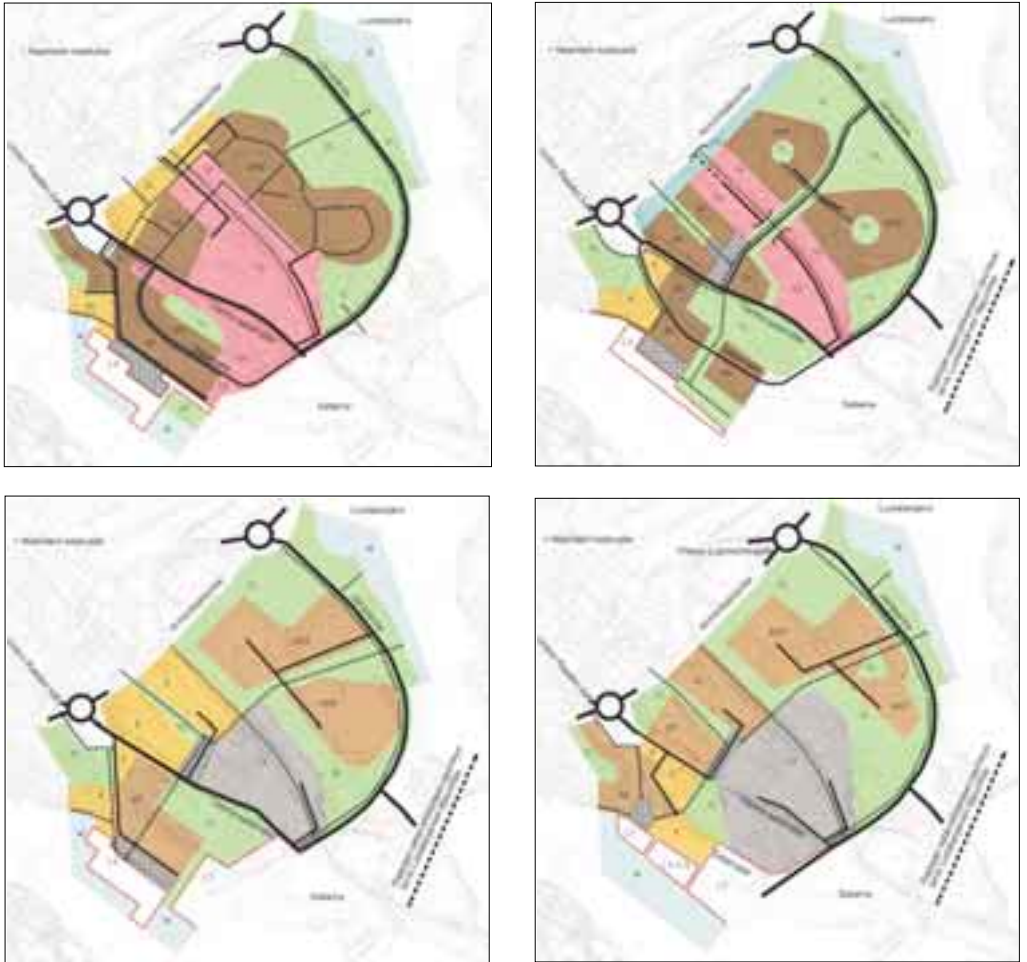
moittain – taulukoiksi ja erilaisiksi kaavioiksi. Tekstin ja kuvien yhteispeli toimii hyvin nykytilanteen kuvauksessa. Lisää havainnollisuutta tuovat esimerkiksi ilmakuvien päälle tehdyt merkinnät.

Kaavatyön keskeiset lähtökohdat, ratkaistavat ongelmat ja kehittämistarpeet määritellään. Kehittämistarpeiden kartoittamisessa auttaa eri intressinäkökuulmien mukana olo ja osallisten antama palaute. Tältä pohjalta tarkennetaan työn alussa laaditut alustavat tavoitteet. Keskeistä tavoiteasettelussa on kunnan tahdon selkeä esilletuonti. Kunnan maankäytön kehittämisen strategia voidaan esittää esimerkiksi havainnollisesti pelkistettynä ke-

1.

2.

3.



Kuva 19. Naantalin Humaliston alueen yleiskaavan maankäyttövaihtoehdot. ©Naantalin kaupunki.

hityskuvana. Kehittämistavoitteiden kartallises-
sa kuvaamisessa voi hyödyntää kaava-
merkintäasetuksen yleiskaavoja varten tar-
koitettuja kehittämistavoitemerkintöjä

Alueen erityisominaisuuksista ja suun-
nittelutarpeista määrityy yleiskaavoituksel-
le myös reunaehdoja, joiden toteutuminen

on suunnittelussa huomioitava. Reunaehto-
jen täsmentämiseksi laadittavat selvitykset
muodostavat pohjan suunnitteluratkaisuille
sekä suunnitteluratkaisujen vaikutusten ar-
vioinnille. Suunnittelu tarkentuu reunaehto-
jen ja kehittämistavoitteiden perusteella
konkretisoimalla kehittämistavoitteita alue-

varauksiksi. Suunnitelma voidaan jo tässä vaiheessa esittää yleiskaavamerkinnöin.

Valmisteluvaiheessa laaditut alustavat suunnitelmat, vaihtoehdot ja muut vastavat suunnitelmat sekä kaavaluonnos esitetään kartalla tai kartoilla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ja rakentamisen ohjaustarve ja yleiskaavan tarkoitus huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön pääperiaatteet. Esitystapa riippuu kaavan tarkoituksesta, vuorovaikutusmenettelyistä ja käytössä olevasta materiaalista (kartat, orto- ja viistoilmakuvat jne.). Suunnitelmissa ja niihin liittyvissä kuvauksissa on hyvä osoittaa erityisesti alueen nykytilaan kohdistuvat muutokset. Ratkaisuvaihtoehtoja tarkasteltaessa voidaan käyttää hyvinkin pelkistettyä esitystapaa niin, että vaihtoehtojen eroavaisuudet nousevat selvästi esille.

Yleiskaavaluonnoksen tai vaihtoehtojen nähtävilläoloaineistoon kuuluu myös alustava kaavaselostus, jossa esitetään kaavoituksen keskeiset lähtökohdat, perustellaan päätökset ja vertaillaan ratkaisuja asetettuihin tavoitteisiin. Vaihtoehtojen tai luonnoksen suunnittelu ja vaikutusten arviointi saattaa edellyttää lisäselvityksiä. Myös ne raportoidaan tarpeen mukaan tässä vaiheessa.

Ehdotuksen laatiminen ja käsittely

Valmisteluvaiheen suunnitelmien ja saadun palautteen pohjalta valmistellaan kaavaehdotus. Kaavaselostuksessa kuvataan ehdotuk-

sen keskeinen sisältö ja perustellaan tehdyt ratkaisut. Lisäksi kaavan vaikutukset arvioidaan käyttäen hyväksi edellisissä vaiheissa tehtyjä selvityksiä, joita täydennetään tarpeen mukaan. Kaavaselostusta täydennetään. Ympäristöhaittojen ehkäisemis- tai lieventämistoimenpiteet selvitetään ja laaditaan tarvittaessa ohjelma todellisten vaikutusten seuraamiseksi. Ehdotus asetetaan virallisesti nähtäville ja siitä pyydetään lausunnot. Toisen viranomaisneuvottelu järjestetään.

Kaavan toteuttamistapa suunnitellaan ja toteuttamisvastuut selkiytetään. Kaavan ohjausvaikutuksen ja toteutumisen kannalta keskeisiä ovat sille määritellyt oikeudelliset vaikutukset. Näiden toimivuus erilaisissa jatkosuunnittelu- ja toteutustilanteissa arvioidaan. Oikeusvaikutukset esitetään selkokielisesti kaavaselostuksessa. Toteutumisen seuranta ohjelmoidaan.

Ehdotus viimeistellään ottaen huomioon muistutukset, lausunnot ja viranomaisneuvottelun tulokset. Muistutuksiin ja lausuntoihin laaditaan vastineet siten perustellen, että muistutusten tai lausuntojen huomioon ottaminen tai ottamattomuus tulee ymmärrettäväksi sekä osallisille että päättäjille. Jos kaavaan tehdään tässä vaiheessa olennaisia muutoksia, ehdotus on asetettava uudelleen nähtäville (MRA 32 §).

Yleiskaava-asiakirjat esitetään, kuten luvussa 3.1 on kuvattu. Oppaassa yleiskaavamerkinnöistä ja -määräyksistä, Ympäristöministeriö 2003 on asiaa käsitelty perusteellisemmin.

1.

2.

3.

Hyväksyminen ja voimaantulo

Kunnanvaltuusto hyväksyy yleiskaavan. Kunta tiedottaa hyväksymispäätöksestä. Kuntalaisella tai rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialaansa kuuluviin asioissa mahdollisuus valittaa 30 päivän aikana valtuuston päätöksestä hallinto-oikeuteen ja kuntien yhteisestä yleiskaavasta ympäristöministeriöön. Alueellisella ympäristökeskuksella on mahdollisuus tehdä oikaisukehoitus tai valitus valitusajan kuluessa. Hallinto-oikeus pyytää kunnalta vastineet valitukseen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ellei kaavasta ole valitettu, se saa lainvoiman valitusajan päätyttyä. Päätös yleiskaavan hyväksymisestä saatetaan yleisesti tiedoksi. Kunta kuuluttaa kaavapäätöksestä, jolloin se tulee voimaan.

Useamman kunnan yhteisen yleiskaavan hyväksyy kuntien yhteiselin ja se saateetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Ministeriö hankkii yhteisestä yleiskaavasta lausunnot niiltä ministeriöiltä, joita asia koskee. Kaavan vahvistamisen yhteydessä siihen voidaan tehdä vähäisiä muutoksia ja oikaisunluonteisia korjauksia. Muutosten johdosta on kuultava niitä, joiden etua tai oikeutta muutos välittömästi koskee. Ministeriö voi määrätä kaavan tulemaan heti voimaan joko kokonaan tai osittain. Ministeriön vahvistamispäätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Toteuttaminen ja seuranta

Kunnan kehittämissuunnitelmat, maanhankinta ja asemakaavoitus ohjaavat yleiskaavan toteutumista. On hyvä, jos yleiskaavan laatijat osallistuvat aktiivisesti asemakaavojen ohjelmointiin, käynnistämiseen ja ohjaukseen. Yhteistyö kuntasuunnittelun ja muiden, kunnallisia palveluja tuottavien hallintokuntien kanssa varmistaa sen, että yleiskaavan johtoajatukset pysyvät mukana toteutukseen asti.

Yleiskaavan toteutumista seurataan. On tärkeää tunnistaa, milloin yleiskaavan ratkaisujen perusteena olleet oletukset yhteiskunnan kehityksestä ja muista maankäytön reunaehdoista muuttuvat siinä määrin, että yleiskaava vanhenee joko kokonaan tai osittain. Tavanomaista on, että yleiskaavoja tarkistetaan toistuvasti. Yleiskaavoitus on prosessinomaista, jatkuvaa toimintaa. Yksittäiset yleiskaavat ovat usein prosessin välituotteita.

Yleiskaavan toteuttamisen aiheuttamia vaikutuksia seurataan ja verrataan niitä kaavoituksen yhteydessä arvioituihin vaikutuksiin. Odottamattomat haitalliset vaikutukset antavat myös aiheita yleiskaavan tarkistamiseen.

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika	Syyskuu 2006
Tekijät(t)	Salmi Ritva-Liisa Asiantuntijat: Laine Ritva, Vänskä Veikko, Jarva Anne, Laitio Matti, Lundén Tuula Konsultti: Rajala Pasi (Pöyry Environment Oy)		
Julkaisun nimi	Yleiskaavan sisältö ja esitystavat (suomi/ruotsi)		
Julkaisun osat			
Tiivistelmä	<p>Opas sisältää tulkintoja maankäyttö- ja rakennuslain yleiskaavan sisältöä ja esitystapaa koskevista vaatimuksista. Se tarjoaa myös esimerkkejä lain tavoitteita toteuttavista laadukkaista yleiskaavoista ja niiden esitystavoista. Kaavojen laatimisprosessin ja siihen liittyvän osallistumisen merkitys on kasvanut. Yleiskaavoitus toimii merkittävänä yhdyskunnan ja elinympäristön kehittämisestä käytyvän keskustelun areenana. Kaavoittajan on huolehdittava siitä, että kaavoitusprosessin aikana toteutuvassa vuoropuhelussa käsitellään kyseisen kaavan kannalta tärkeitä kysymyksiä. Sen edellytyksenä on, että kaavat ja niihin liittyvä aineisto ovat esitystavaltaan selkeitä ja ymmärrettäviä.</p>		
Asiasanat	Yleiskaavoitus, yleiskaava kaavajärjestelmässä, yleiskaavan sisältövaatimukset, yleiskaavojen oikeusvaikutukset, vaikutusten arviointi kaavoituksessa, vuorovaikutus, kaavojen havainnollisuus, esitystavat suunnitteluprosessin aikana, erilaiset yleiskaavat		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 13		
Rahoittaja/ Toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN		
	952-11-2351-6 (nid.), 952-11-2352-4 (PDF)		
	Sivuja	Kieli	Luottamuksellisuus
	74	suomi	julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 EDITA puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380, sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2006		