



*Uudenmaan liitto
Nylands förbund*



ASEMAKAAVA-ALUEIDEN ULKOPUOLINEN RAKENTAMINEN UDELLAMAALLA

Uudenmaan liiton julkaisu E 118 – 2012

Asemakaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen Uudellamaalla

Uudenmaan liiton julkaisu E 118 – 2012 (pdf)
ISBN 978-952-448-341-4
ISSN 1236-6811

Ulkoasu: Milla Aalto
Valokuvat: Tuula Palaste-Eerola
Kuvituskuvat: Milla Aalto

Verkkojulkaisu
Helsinki 2012

Uudenmaan liitto | Nylands förbund

Esterinportti 2 B | 00240 Helsinki
Estersporten 2 B | 00240 Helsingfors | Finland
puh. | tfn (09) 4767 411
toimisto@uudenmaanliitto.fi | www.uudenmaanliitto.fi

Kuvailulehti

Julkaisun nimi

Asemakaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen Uudellamaalla

Julkaisija

Uudenmaan liitto

ISBN

ISBN 978-952-448-341-4

Raportin laatija

Uudenmaan liitto

ISSN

1236-6811

Julkaisusarjan nimi ja sarjanumero

Uudenmaan liiton julkaisu E 118 – 2012

Kieli

suomi

Julkaisu-aika

2012

Sivuja

46

Tiivistelmä

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korostavat tarvetta hillitä yhdyskuntarakenteen hajautumista, erityisesti siihen on tarvetta Helsingin seudulla. Hajautuminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia niin kunnille kuin valtiollekin. Hajautuneessa yhdyskuntarakenteessa kunnallisia palveluita ja infrastruktuuria on kallista järjestää. Yksityisille palveluille ei hajanaisessa yhdyskuntarakenteessa synny edellytyksiä. Tässä selvityksessä hajarakentamisella tarkoitetaan asuinrakentamista asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolella.

Uudenmaan väestöstä 11 % asuu asemakaava-alueen ulkopuolella. Viimeisen 8 vuoden aikana asemakaava-alueen ulkopuolelle on sijoittunut n. 13 % väestönkasvusta. Pääkaupunkiseudun kehyskunnissa (nk. KUUMA-seutu) neljännes (23 %) väestönkasvusta, eli n. 1 000 asukasta vuosittain, sijoittuu asemakaava-alueen ulkopuolelle. Itä-Uudellamaalla väestönkasvu asemakaava-alueiden ulkopuolelle on ollut suhteellisesti kaikkein suurinta, vuosina 1980-2000 osuus oli 11 % ja vuosina 2000-2008 osuus on ollut jo 33 %. Määrällisesti haja-asutuksen kasvu on kuitenkin selkeästi suurinta KUUMA-seudun kunnissa.

Tällä hetkellä Uudenmaan vahvistetuissa maakuntakaavoissa on osoitettu 140 kylää. Maakuntakaavassa eikä usein kunnissakaan ei ole määritelty kylien rajauksia ja kylät ovat käytännössä hyvin erimuotoisia alueita. Kahden kilometrin säteellä kylien keskuksista asui vuonna 2008 noin 4 % Uudenmaan väestöstä. Puolet Uudenmaan maakuntakaavojen kylistä (2 km säde) on yli 300 asukkaan kyliä, yli tuhannen asukkaan kyliä on vain muutama. Kylät eivät ole muita asemakaavan ulkopuolisia asuttuja alueita tehokkaammin rakennettuja.

Liikennemäärien tai kaupallisten palveluiden saatavuuden kannalta ei ole eroa siinä asutaanko kylässä tai sen ulkopuolisella haja-asutusalueella. Asemakaava-alueiden ulkopuolella asuvien liikkumisen CO₂-päästöt ovat keskimäärin kolmanneksen suuremmat kuin asemakaava-alueilla asuvilla. Päivittäistavarakauppa on vain joka viidennessä kylässä. Vaikka haja-asutusalueella tai kylässä asuminen ei vaikutuksiltaan eroa toisistaan, on riittävän suurissa kylissä kuitenkin mahdollisuudet säilyttää palvelut ja luoda edellytykset niiden parantamiselle tulevaisuudessa.

Yksittäisten rakennusten kautta muodostuva yhdyskuntarakenteen hajautuminen on maakunnallisesti merkittävää. Maakuntakaavalla ei kuitenkaan voida nykyisen lainsäädännön puitteissa tehokkaasti ohjata hajarakentamista. Kunnilla on käytettävissä useita välineitä hajarakentamisen määrän ja sijainnin ohjaamiseen. Keskeiset keinot ovat yleiskaava, rakennusjärjestys sekä lupahallinto. Kuntien oma tahtotila vaikuttaa siihen, miten keinoja käytetään.

Avainsanat (asiasanat)

asumisen hajautuminen, hajarakentaminen, asemakaavoitus, kylä, alueiden käyttö

Huomautuksia

Julkaisun pdf-versio löytyy kotisivuiltamme www.uudenmaanliitto.fi/julkaisut

Presentationsblad

Publikation

Byggande utanför detaljplaneområden i Nyland

Författare

Nylands förbund

ISBN

ISBN 978-952-448-341-4

Rapporten är utarbetad av

Nylands förbund

ISSN

1236-6811

Seriens namn och nummer

Uudenmaan liiton julkaisuja E 118 – 2012

Språk

finska

Utgivningsdatum

2012

Sidor

46

Sammanfattning

De riksomfattande målen för områdesanvändningen betonar behovet av att dämpa samhällsstrukturens splittring, särskilt stort är behovet av detta i Helsingforsregionen. Splittringen orsakar betydande kostnader för såväl kommunerna som staten. Med en splittrad samhällsstruktur är det dyrt att ordna kommunal service och infrastruktur. I en splittrad samhällsstruktur uppstår inga förutsättningar för privat service. I denna utredning avses med glesbebyggelse bostadsbyggande utanför detaljplanlagda områden.

11 % av befolkningen i Nyland bor utanför detaljplaneområden. Under de senaste 8 åren har cirka 13 % av befolkningsökningen skett utanför detaljplaneområden. I huvudstadsregionens kranskommuner (den s.k. KUUMA-regionen) placerar sig en fjärdedel (23 %) av befolkningsökningen, dvs. cirka 1 000 invånare per år, utanför detaljplaneområden. Relativt sett har befolkningsökningen utanför detaljplaneområden varit allra störst i östra Nyland, åren 1980-2000 var andelen 11 % och åren 2000-2008 har andelen varit 33 %. Volymmässigt ökar dock glesbebyggelsen klart mest i kommunerna inom KUUMA-regionen.

För närvarande finns 140 byar angivna i de fastställda landskapsplanerna för Nyland. Bygränserna är inte bestämda i landskapsplanen och ofta inte heller i kommunerna och i praktiken utgör byarna områden av mycket varierande form. År 2008 bodde cirka 4 % av Nylands befolkning inom två kilometers radie från byarnas centra. Hälften av byarna i landskapsplanerna för Nyland (2 km radie) är byar med fler än 300 invånare, det finns bara några byar med över tusen invånare. Bebyggelsen i byarna är inte effektivare än i andra bebodda områden utanför detaljplanerna.

Med tanke på trafikmängderna eller tillgången till kommersiell service är det ingen skillnad om man bor i en by eller i glesbebyggelsen utanför byn. För dem som bor utanför detaljplaneområden är CO₂-utsläppen från trafiken i medeltal en tredjedel större än för dem som bor på detaljplaneområden. Bara var femte by har en dagligvarubutik. Även om det inte är någon skillnad med tanke på verkningarna om man bor i glesbebyggelsen eller i en by, har tillräckligt stora byar ändå möjligheter att behålla service och skapa förutsättningar för bättre service i framtiden.

Splittringen av samhällsstrukturen genom enstaka byggnader är betydande på landskapsnivå. Inom ramen för den nuvarande lagstiftningen kan landskapsplanen dock inte styra glesbebyggelsen effektivt. Kommunerna har tillgång till flera instrument för att styra glesbebyggelsens omfattning och placering. Viktiga instrument är generalplanen, byggnadsordningen samt tillståndsförvaltningen. Kommunernas egna strategiska avsikter inverkar på vilka instrument som används.

Nyckelord (ämnasord)

splittring av bebyggelsen, glesbebyggelse, detaljplanläggning, by, områdesanvändning

Övriga uppgifter

Publikationen finns i pdf-version på vår webbplats www.uudenmaanliitto.fi/julkaisut

Sisällys

Kuvailulehdet 3

Sisällys 5

Esipuhe 6

1. Johdanto 8

1.1 Työn tavoite ja rajaus 8

1.2 Lähtökohdat 8

1.3 Menetelmät ja aineisto 10

1.4 Termejä 10

2. Asumisen hajautuminen Uudellamaalla 12

2.1 Haja-asutuksen määritelmä ja kylien rajausperusteet 12

2.2 Asutuksen määrä ja levinneisyys 14

2.3 Hajautumisen tyypilliset piirteet 18

2.4 Vapaa-ajan asuminen 22

3. Hajautumisen kunta- ja valtiontaloudelliset vaikutukset 24

3.1 Kuntatalous 24

3.2 Valtiontalous 26

4. Keinoja asumisen hajautumisen hallintaan 27

4.1 Maakuntakaavoissa käytettävät merkinnät ja määräykset 27

4.2 Haja-asutuksen ja kylien käsittelytapoja maakuntakaavoissa 28

4.3 Haja-asutus ja kylät Uudenmaan maakuntakaavoissa 29

4.4 Kuntien keinot haja-asutuksen hallinnassa 30

Lähteet 35

Liitteet 36



Esipuhe

Selvitys asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolisesta rakentamisesta, käytännössä asumisen hajautumisesta ilman kaavaohjausta, on osa Uudenmaan maakuntakaavan uudistamistyötä. Uudenmaan maakuntakaavan uudistamista linjaavasta perusrakenteesta päätettiin Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntahallituksissa loppuvuodesta 2010. Yksi neljästä pääperiaatteesta koskee kylien ja muun hajarakentamisen ohjaamista.

Tässä työssä on selvitetty asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolisen asuinrakentamisen määrää ja luonnetta Uudellamaalla sekä tuotu esille keinoja hajarakentamisen ohjaamiseen maakuntakaavoituksella. Työ on luonteeltaan taustaselvitys, varsinainen kaavallinen ratkaisu tehdään kaavoitusprosessissa.

Hajarakentamisen vaikutuksista ilmastoon ja mm. kuntien ja valtiontalouteen on keskusteltu paljon viime vuosina. Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) velvoittavat ehkäisemään olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajarakentamista. Erityisesti Helsingin seudulla on edistettävä joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvaa ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta. Tällä selvityksellä on luotu perusteluja hajarakentamisen käsittelyyn Uudenmaan maakuntakaavatyössä.

Työn tilasto- ja paikkatietoanalyysit sekä raportointi on tehty Uudenmaan liitossa. Raportin laadinnassa on hyödynnetty eri sidosryhmien asiantuntijoilta saatuja näkökulmia.

Helsingissä joulukuussa 2011

Merja Vikman-Kanerva

kaavoituspäällikkö

Uudenmaan liitto



1. Johdanto

1.1 Työn tavoite ja rajaus

Tässä työssä on selvitetty, minkälaisia keinoja maakuntakaavoituksessa on mahdollista ja tarpeellista käyttää asumisen hajautumisen hallinnassa erityisesti asemakaava-alueiden ulkopuolella. Työssä on tuotettu aineistoa myös asumisen levinneisyydestä ja sen tyypillisistä piirteistä Uudellamaalla. Selvitys tuottaa perusteita ja taustatietoja maakuntakaavassa tehtävälle ratkaisulle kylien ja haja-asutuksen suhteen.

Selvityksen pääpaino on asemakaavoitetun alueen ulkopuolisessa rakentamisessa, vaikka myös asemakaavoituksella voidaan luoda hajautunutta yhdyskuntarakennetta. Toisaalta osa asemakaavan ulkopuolisenkin alueen väestönkasvusta voi perustua esimerkiksi yleiskaavaan eli se on suunniteltua. Osa tästä kasvusta sijoittuu kyliin ja osa niiden ulkopuolelle.

Selvityksessä arvioidaan eroja etenkin asemakaava-alueelle ja sen ulkopuolelle sijoittuvan asutuksen välillä. Lisäksi arvioidaan eroja asutuksen sijoittumisessa joko kyliin tai vaihtoehtoisesti niiden ulkopuolisille asemakaavoittamattomille alueille.

Selvityksessä käytetty haja-asutuksen määritelmä käsitellään tarkemmin luvussa 2.1.

1.2 Lähtökohdat

Haja-asutuksen hallinnalle on tullut aiempaa suurempaa painetta ilmastonmuutokseen liittyvän keskustelun myötä. Hajautuvan yhdyskuntarakenteen nähdään johtavan paitsi yhä enemmän henkilöautoilusta riippuvaan yhdyskuntarakenteeseen myös rakenteeseen, jossa kunnallisia palveluita ja infrastruktuuria on kallista ylläpitää. Myös yksityisiä palveluita, mm. kauppaa ja joukkoliikennettä on vaikea saada kannattaviksi harvaan asutuilla alueilla. Hajarakentaminen pirstoo usein yhtenäisiä metsä- ja peltoalueita. Yksikin huonosti sijoittuva rakennus saattaa vaikuttaa epäedullisesti laajaan maisema- tai kulttuuriympäristökokonaisuuteen (Pihala 2009).

Maaseutuasumisen lisäämisellä on myös puolestapuhujia. Kuntaan muuttaville halutaan tarjota heille mieluisin asumismuoto ja taajamien ohella halutaan tarjota mahdollisuus asua myös maalla. Maaseutuasumisen mahdollisuuksina nähdään perinteisten maaseutuelinkeinojen lisäksi luontoon ja matkailuun liittyvät elinkeinot sekä etätyö. Maaseutuasumisen ja väljän pientaloasumisen etuina nähdään etenkin luonnonläheisyys, väljyys

ja yksityisyys. Maaseutua pidetään hyvänä kasvuympäristönä lapsille ja pientaloasuminen on monelle mielekkäin asumismuoto. Kuntakeskuksia halvemmat tontit houkuttelevat omakotiasukkaita etäämmälle taajamista. Monet tahot pitävät asuinrakentamisen sallimista kansalaisille kuuluvana perusoikutena, riippumatta siitä minne yhdyskuntarakenteessa asuminen sijoittuu.

Osa asumisen hajautumisesta selittyy halusta asua maaseutumaisilla alueilla, osa taas tonttien ja omakotitalojen kalleudesta pääkaupunkiseudulla ja suurissa taajamissa. Pienyrittäjäyys, tilaa vaativat harrastukset, kotitarveviljely ja puutarhat edellyttävät myös suuria tontteja. Asuminen maalla ei myöskään aina merkitse pitkiä työmatkoja etätöön yleistyessä tai työn perustuessa perinteisiin maaseutuelinkeinoihin, luontoon tai esim. matkailuelinkeinoihin. Kuntien tonttitarjonta asemakaava-alueilla ei useinkaan vastaa määrällisesti tonttien kysyntää ja joissakin tapauksissa myöskään laatu ei vastaa kysyntää.

Valtioneuvoston keväällä 2009 uudistamat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) muodostavat työlle keskeisen lähtökohdan. Uudistamisessa on aiempaa enemmän tuotu esille mm. Helsingin seudun erityiskysymykset sekä tarve ohjata maankäyttöä joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen vaikutusalueille.

VAT Perustelumuiistiosta 13.11.2008:

- Valtioneuvoston vuonna 2000 päättämien tavoitteiden voimassaolon aikana ovat alueidenkäyttöön ja kaavoitukseen kohdistuvat haasteet ja vaatimukset muuttuneet voimakkaasti. Tästä syystä nykyiset tavoitteet eivät kaikilta osin vastaa riittävän tehokkaasti alueidenkäytön valtakunnallisen ohjauksen tarpeisiin. Tavoitteiden tarkistamisen keskeisimmät elementit ovat ilmastonmuutos ja Helsingin seudun maankäytön haasteet.
- Alueidenkäytössä on entistä vahvemmin etsittävä ratkaisuja, joilla pystytään hillitsemään ilmastonmuutosta ja vastaamaan kiristyneisiin kansainvälisiin päästövähennysvelvoitteisiin ja tavoitteisiin uusiutuvien energialähteiden osuuden nostamiseksi. Viidennes kasvihuonepäästöistä on peräisin liikenteestä, jonka määrään yhdyskuntarakenne vaikuttaa ratkaisevasti. Hajautunut yhdyskuntarakenne lisää henkilöautoliikennettä ja heikentää joukkoliikenteen toimintamahdollisuuksia ja näiden myötä lisää kasvihuonepäästöjä. Hajautuminen aiheuttaa myös merkittäviä kustannuksia niin kunnille kuin kansalaisillekin.

- Suomessa yhdyskuntarakenteen hajautumisen jatkuu voimakkaana erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla. Ongelma on vakavin Helsingin seudun kehyskunnissa, joissa alhaisen tehokkuuden pientaloalueet ovat laajentuneet 25 vuodessa kaksinkertaisiksi ja niiden asukastiheys on laskenut lähes puoleen. Kehyskunnissa merkittävä osa asunnoista rakennetaan kaava-alueiden ulkopuolelle.

Seuraavat VATit liittyvät selkeästi hajarakentamiseen.

Helsingin seudun erityistavoitteet:

- Alueidenkäytössä tulee ehkäistä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajarakentamista.
- Helsingin seudulla edistetään joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvaa ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta.

Yleiset tavoitteet:

- Alueidenkäytön suunnittelussa on maaseudun asutusta sekä matkailu- ja muita vapaa-ajan toimintoja suunnattava tukemaan maaseudun taajamia ja kyläverkostoa sekä infrastruktuuria.
- Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet.

Helsingin seutua käsitteenä on määritelty VAT:ien perusteluissa. Siellä sen on määritelty kattavan 14 kuntaa. VAT:ien perusteluista erityistavoitteiden mainitaan koskevan myös mahdollisesti muuttuvaa aluetta.

VAT Perustelumuihistiosta 13.11.2008:

- Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa Helsingin seudulla tarkoitetaan tällä hetkellä aluetta, johon kuuluvat Helsinki, Vantaa, Kauniainen, Espoo, Sipoo, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kirkkonummi, Pornainen, Hyvinkää, Mäntsälä ja Vihti. Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevat tavoitteet tulevat sovellettaviksi myöhemmin myös niissä kunnissa, jotka liittyvät Helsingin seutuun ja osallistuvat Helsingin seudun kuntien yhteistyösopimukseen perustuvaan kuntien väliseen yhteistyöhön.

VATeissa korostetaan myös kylien ja maaseudun kehittämistä:

- Alueidenkäytöllä edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkoston kehittämistä. (yleistavoite)
- Alueidenkäytössä otetaan huomioon haja-asutukseen ja yksittäistoimintoihin perustuvat elinkeinot sekä maaseudun tarve saada uusia pysyviä asukkaita. (yleistavoite)
- Maakunnan suunnittelussa ja yleiskaavoituksessa on tarkasteltava pitkällä aikavälillä sekä taajama- että maaseutualueiden väestömäärän kehityksen erilaisia vaihtoehtoja. (yleistavoite)
- Maakunnan suunnittelussa on selvitettävä maaseudun alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä kyläverkoston kehittämiseen liittyvät toimenpiteet, joilla edistetään olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä, palvelujen saatavuutta, maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamista sekä ympäristöarvojen säilymistä. (erityistavoite)

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on myös peltoalueita koskeva tavoite:

- ”Ilman erityisiä perusteita ei hyviä ja yhtenäisiä peltoalueita tule ottaa taajamatoimintojen käyttöön eikä hyviä ja laajoja metsätalousalueita pirstoa muulla maankäytöllä.”

Uudenmaan maakuntakaavan uudistamisen suuntaviivoista päätettiin, kun Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntahallitukset päättivät maakuntakaavan perusrakenteesta vuoden 2010 lopulla. Yksi neljästä kaavassa käsiteltävästä pääteemasta koskee kyliä ja haja-asutusta, joista päätöksessä todetaan seuraavaa:

4. Kylien ja muun hajarakentamisen ohjaaminen

- Otetaan huomioon hajarakentamisen ohjaustarpeen erilaisuus eri seuduille, ohjaustarvetta on erityisesti Helsingin seudulla. Maakuntakaavassa annetaan suunnittelumääräyksiä, joilla rakentamista pyritään ohjaamaan kyliin.
- Määritellään alue- ja yhdyskuntarakenteen kannalta merkittävimmät kylät ja yhdenmukaistetaan Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntakaavojen kylien merkinnät.
- Edistetään maa- ja metsätalouselinkeinojen toimintaedellytyksiä pyrkimällä säilyttämään pelto- ja metsäalueiden eheys.

1.3 Menetelmät ja aineisto

Haja-asutuksen määrää ja kehitystä Uudellamaalla arvioitiin paikkatietoaineistojen avulla. Keskeisiä paikkatietoja olivat yhdyskuntarakenteen seurantarjestelmään (YKR) sisältyvät väestö- ja työpaikkatiedot, rakennus- ja huoneistorekisteri (RHR) sekä ympäristöhallinnon keräämä tieto asemakaavoitetuista alueista (nk. Oiva tietokanta). Tietoa on saatavilla vuodesta 1980 alkaen. Henkilöliikenteen ja kaupan palveluiden osalta käytettiin myös uusia paikkatietoja.

Osassa analyyseja on lisäksi tarkasteltu eroja asemakaava-alueen ulkopuolelle sijoittuvien kylien ja muun asutuksen välillä. Asemakaavatilanne vastaa ajankohtaa 31.12.2008 (lähde Oiva). Rajaus on hyvin karkea, mutta kuitenkin riittävä maakunnan tasolla tehtävään analyysiin.

1.4 Termejä

Hजारakentaminen ja haja-asutus ovat puhekielen ilmaisuja, joita tulkitaan monin tavoin. Lainsäädännössä näitä termejä ei käytetä. Tässä työssä haja-asutuksella tarkoitetaan asemakaava-alueiden ulkopuolista rakentamista.

Puhekielessä, kaavoituksessa ja myös lainsäädännössä on käytössä useita erilaisia termejä, joilla on tarkoitus määritellä asumista tai rakentamista, joka ei ole tiivistä eikä taajama-asutuksen kaltaista.

Haitallinen yhdyskuntakehitys

Haitallisella yhdyskuntakehityksellä viitataan usein asemakaava-alueiden lievealueilla tapahtuvaan rakentamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä käytetään termiä haitallinen yhdyskuntakehitys ns. suunnittelutarveratkaisun yhteydessä:

”Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

- 1. ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;*
- 2. ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä ja*
- 3. on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.”*

Siitä, mitä rakennusluvan, suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamisluvan harkinnassa on otettava huomioon säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Käytännössä maankäyttö- ja rakennuslain sisältö ei ole aina selvä yksittäisille kuntalaisille eikä kuntien päättäjille.



Olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallinen hajarakentaminen

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on määritelty erikseen Helsingin seutua koskevat erityistavoitteet:

”Alueidenkäytössä tulee ehkäistä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajarakentamista. Alueidenkäytön suunnittelulla tuetaan olemassa olevaa kyläverkostoa ohjaamalla rakentamista kylien yhteyteen.”

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä tarkoitetaan kehitystä, jossa uusi rakentaminen sijoitetaan pääosin jo rakennettujen alueiden yhteyteen niitä hallitusti laajentaen ja tukeutuen olemassa olevaan infrastruktuuriin. Eheyttäminen tarkoittaa myös uuden rakentamisen sijoittamista jo rakennettujen alueiden sisälle täydennysrakentamalla erityisesti silloin, kun kyse on matalan rakentamistehokkuuden alueista. Oleellista rakenteen eheyttämisessä on ehkäistä kaupunkiseutujen reuna-alueiden matalan rakentamistehokkuuden alueiden laaje-

nemistä ja siten luoda edellytykset toimivalle joukkoliikenteelle ja palvelujen hyvälle saavutettavuudelle. (tarkentava Ympäristöministeriön muistio 13.11.2008/ 5.)

Haja-asutusluonteinen rakentaminen

Haja-asutusluonteinen rakentaminen on yleinen termi maakuntakaavoituksessa. Uudenaan voimassa olevan maakuntakaavan kylä-merkinnällä osoitetaan kylät, joiden suunnittelutavoitteena on haja-asutusluonteisen lisärakentamisen ohjaaminen kyläalueille. Itä-Uudenmaan voimassa olevan maakuntakaavan valkoisten alueiden kuvauksessa mainitaan, että rakentaminen alueilla on haja-asutusluonteista. Termiä ei ole kaava-aineistoissa tarkemmin määritelyä.

Kylä

Kylä-nimitystä käytetään usein yleisterminä kunnan taajamien ulkopuolella olevista asutuskeskittymistä. Kylälle ei ole tilastollista kokorajaa tai virallista rajaamisen määrittelytapaa.

Yhdyskuntarakenteen seurantarajustelmässä kylämäistä yhdyskuntarakennetta kuvaavan alue- jaon tavoitteena on esittää taajamien ulkopuolisen haja-asutusalueen rakennus- ja asutustihentymät, jotka perustuvat vakituiseen asutukseen. YKR-määrittelyissä kylämäinen asutus kattaa morfoloogialtaan hyvin erilaisia kyliä, kuten jokia ja tienvarsia mukailevat asutusjonot, yhtenäiset asutusrykelmät tai taajamia ympäröivä tiheähkö tasaisesti sirottunut asutus.

YKR:n kyläaluejako on yleistys, jota käytetään seurattaessa kylämäisen yhdyskuntarakenteen muutoksia Suomessa alueellisesti ja ajallisesti mahdollisimman vertailukelpoisella tavalla. Maakuntakaavojen kyläverkko on määritetty tavoitteellisen tulevaisuuden yhdyskuntarakenteen näkökulmasta ja määrittelyssä on ollut suuri merkitys myös kuntien kanssa käydyillä keskusteluilla.

Tässä selvityksessä kylillä tarkoitetaan Uudenmaan lainvoimaisessa maakuntakaavassa sekä Itä-Uudenmaan vahvistetussa kokonaismaakuntakaavassa osoitettuja kyliä. Kaikkineen Uudenmaan maakuntakaavoissa on 140 kyläksi osoitettua kohdetta tai aluetta.

Perusrakentamisoikeus

Maankäyttö- ja rakennuslaki toteuttaa osaltaan perustuslain vaatimuksia. Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) säättää omaisuuden suojasta sekä ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta seuraavasti:

15 § Omaisuuden suoja

- Jokaisen omaisuus on turvattu.
- Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla

6 § Yhdenvertaisuus

- Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.
- Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslaissa ei siis ole mainintaa perusrakentamisoikeudesta vaan siinä turvataan omaisuutta, joka voi luonnollisesti olla myös maa-alueita. Oikeus rakentaa on perustuslain omaisuuden suojan kautta olemassa, mutta alueen käyttöä voidaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaan säädellä. Perustuslaki edellyttää, että ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti. Tämä liittyy myös maanomistajien tai luvan hakijoiden kohteluun kunnan rakentamiseen liittyvässä päätöksenteossa.

Muut tässä työssä usein esiintyvät lyhenteet

MRL = Maankäyttö- ja rakennuslaki

MAL = Viittaa usein kaupunkiseutusuunnitelmiin, joiden laatimiseen vuoden 2008 elokuun loppuun mennessä tietyt kuntaryhmät veloitettiin kunta- ja palvelurakennemuutostuksen (ns. PARAS) liittyvän puitelain 7 §:ssä. MAL-suunnitelma on suunnitelma kuntien välisen yhteistyön tekemisestä maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa.

VAT = Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka vahvistetaan valtioneuvostossa ja joiden toteutumista viranomaistoiminnassa tulee edistää.

2. Asumisen hajautuminen Uudellamaalla

2.1 Haja-asutuksen määritelmä ja kylien rajausperusteet

Selvityksessä haja-asutuksen ilmiötä on havainnollistettu koko Uudenmaan alueella sekä kuntaryhmittäin. Kuntaryhmien jaon perusteena on VA-Tien Helsingin seudun erityistavoitteiden osoittaminen 14 kunnalle. Tästä kokonaisuudesta erotettiin pääkaupunkiseudun 4 kuntaa. Itä-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa käsiteltiin erillisinä kuntaryhminä.

Kunnat eri ryhmissä ovat seuraavat:

Pääkaupunkiseutu = Helsinki, Espoo, Kauniainen, Vantaa (Uudenmaan asukkaista 68%)

KUUMA-seutu = Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula, Vihti (Uudenmaan asukkaista 20 %)

Länsi-Uusimaa = Hanko, Inkoo, Karjalohja, Karkkila, Lohja, Nummi-Pusula, Raasepori, Siuntio (Uudenmaan asukkaista 7 %)

Itä-Uusimaa = Askola, Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä, Porvoo, Pukkila (Uudenmaan asukkaista 5 %)

Helsingin Sipoon liitosalueen tiedot sisältyvät Sipoon lukuihin, koska alueliitos astui voimaan vasta 2010 ja tässä selvityksessä esitetään sitä aiemman ajan tilastoanalyyssejä. Karttojen kantarajat ovat vuoden 2010 mukaiset.

Haja-asutusalue

Kaikki laskelmat kattavat 1.1.2011 muodostuneen Uudenmaan maakunnan 28 kuntaa. Työn alku-

vaiheessa määritelmänä pidettiin Uudenmaan maakuntakaavojen (maakuntakaava ja 1. vaihekaava) taajama- ja keskustatoimintojen alueiden sekä asemakaava-alueiden ulkopuolisia alueita. Maakuntakaavassa on kuitenkin alueita, jonne ei välttämättä synny taajaa asutusta, vaikka maakuntakaava sen sallisi. Selvityksessä päädyttiin määrittämään haja-asutusalueeksi vain nykyisten asemakaavojen ulkopuolinen alue, myös sen vuoksi että yhdistyneiden Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntaliittojen alueet käsiteltäisiin mahdollisimman samalla tavalla. Maakuntakaavojen merkinnät ja niiden perusteet ovat kaavoissa erilaiset, mutta asemakaavoitetut alueet ja taajamat saadaan rajattua samalla tavalla hyödyntämällä ympäristöhallinnon paikkatietoaineistoja.

Asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolella asuu n. 163 250 (11 %) uusmaalaista, taajamiensa (YKR 2009) ulkopuolella asuu 80 431 (5 %) asukasta (taulukko 1). Jos kehitys etenee viime vuosien tapaan, kasvaa asemakaava-alueiden ulkopuolella asuvien osuus väestöstä. Uudellamaalla toteutuvaksi arvioitua asumiseen osoitettua asemakaavavarantoa riittäisi väestöennusteiden mukaiseen kasvuun 8 vuodeksi. Varannon määrä kuitenkin vaihtelee kunnittain. Kaavavarannon riittävyden arvioinnissa on otettu huomioon myös asumisväljyyden kasvu, jonka arvioidaan olevan 10 k-m² nykyisestä. (Uudenmaan liitto 2010).

Ympäristöhallinnon määritelmässä taajamiensa (YKR -taajama) rajausta perustuu 250m x 250m karttaruudukkoon. Taajama muodostuu vähintään 200 asukkaan rakennusryhmästä, jossa rakennusten välinen etäisyys ei ole yli 200 metriä ja jossa huomioidaan asukasluvun lisäksi rakennusten lukumäärä, kerrosala ja keskittyneisyys.

	Koko Uusimaa	Pääkaupunkiseutu	KUUMA -seutu	Itä-Uusimaa	Länsi-Uusimaa
Asukasmäärä	1 489 564	1 011 481	297 711	75 261	105 111
Asemakaava-alueilla	1 326 314	981 910	222 641	47 854	73 909
Asemakaava-alueiden ulkop.	163 250	29 571	75 070	27 407	31 202
Kylissä (1 km säde)	21 448	1 546	10 128	6 307	3 467
Kylissä (2 km säde)	56 622	7 393	26 288	15 476	7 465
Taajamissa (YKR 09)	1 409 133	1 008 201	263 185	56 224	81 523
Taajamiensa ulkop. (YKR 09)	80 431	3 280	34 526	19 037	23 588

Taulukko 1. Asukkaiden määrä asemakaava-alueilla ja harvaan asutuilla alueilla seuduittain Uudellamaalla vuonna 2009.

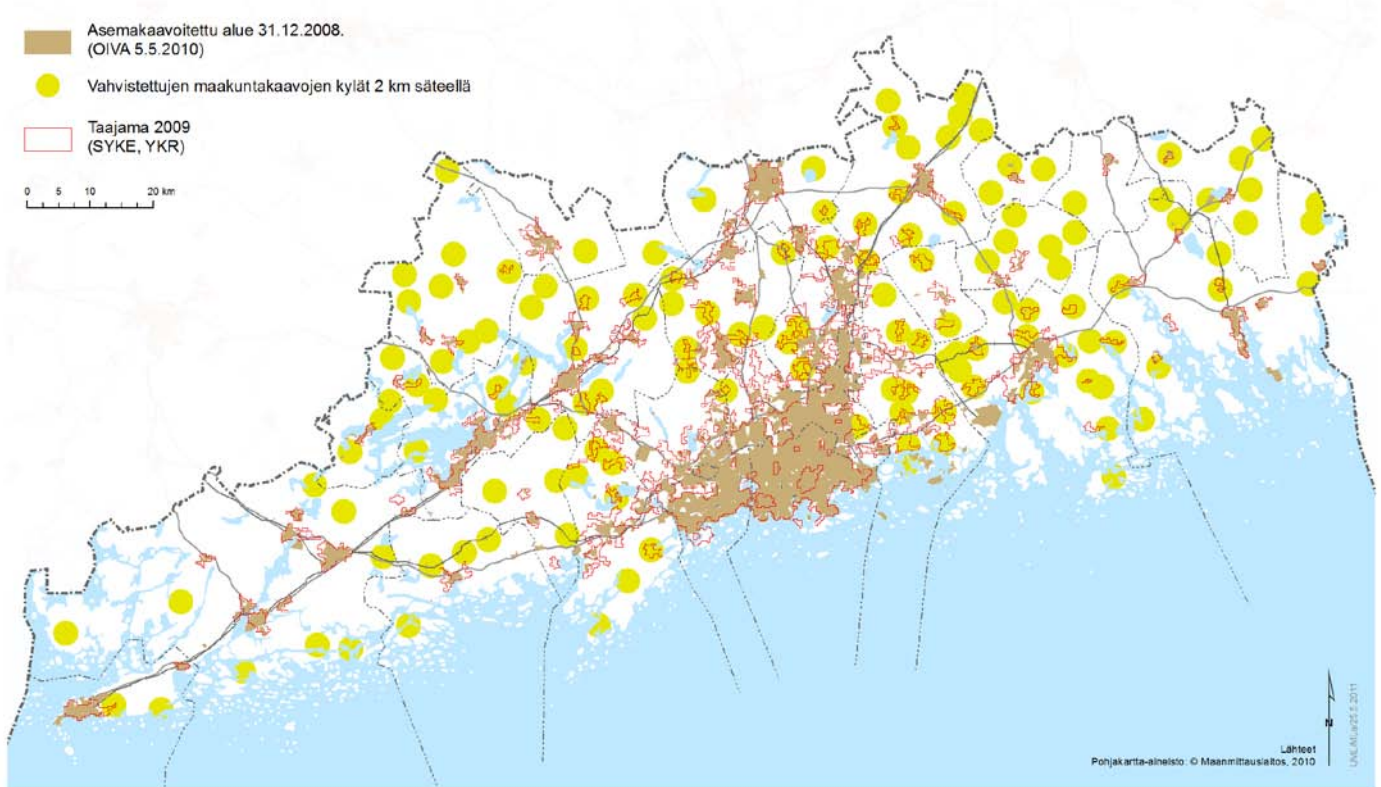
Maakunnallisesti merkittävät kylät

Uudenmaan maakuntakaavassa kylät on merkitty kohdemerkinnällä ja ne muodostavat maakunnallisen kyläverkon. Itä-Uudenmaan maakuntakaavassa on kahdenlaisia kyliä: aluevarauksin merkityt kylät ja kohdemerkinnöin osoitetut kylät. Koska molempien maakuntakaavojen kyliä piti pystyä käsittelemään tilasto- ja karttatarkasteluissa samalla tavalla, muunnettiin Itä-Uudenmaan maakuntakaavan aluevarauksina esitetyt kylät yhteismitallisiksi kohdemerkinnällä esitettyjen kylien kanssa määrittämällä niille geometriset keskipisteet.

Tarkastelua kylien suunnittelutilanteesta, palveluista yms. on tehty 1 ja 2 km säteellä kylien keskipisteistä. Todellisuudessa kylien laajuus ja muoto vaihtelevat paljon ja yleensä tarkkaa määrittelyä ei kunnissa ole tehty. Kylä on pikemmin ajan myötä muodostunut käsitys tietyistä asutuskeskittymäs-

tä kuin tarkka aluerajaus. Vaikka tarkastelu 1 ja 2 km säteellä on teoreettinen, se antaa kuitenkin hyvän peruskäsityksen kylien tilanteesta. Ollakseen palveluiden järjestämisen kannalta rakenteeltaan muuhun haja-asutusalueeseen verrattuna tehokkaampia, tulisi kylien olla tiiviitä ja matkojen kyläkeskuksiin lyhyitä. Käytännössä 2 km säteellä muodostuva alue on jo hyvin laaja (12,6 km²) kylien asukasmääriin suhteutettuna.

Suurin osa kylistä sijaitsee asemakaavoittamattomalla alueella (kuva 1). Uudenmaan väestöstä 1,4 % (21 448 as.) asui vuonna 2009 kilometrin säteellä kyläkeskuksesta. Kahden kilometrin säteellä asui 3,8 % (56 622 as.). Puolet Uudenmaan kylistä (2 km säde) on yli 300 asukkaan kyliä, yli tuhannen asukkaan kyliä on seitsemän. Kylien kasvua ja nykyistä asukasmäärää on tarkasteltu vuosilta 1980, 2000 ja 2009 liitteessä 2.



Kuva 1. Asemakaavoitetut alueet, taajamat (YKR) ja maakuntakaavojen kylät (2 km säde).

2.2 Asutuksen määrä ja levinneisyys

Koko Uudenmaan alueella asemakaava-alueen ulkopuolella asuu tällä hetkellä 11 % väestöstä. Määrällisesti eniten asukkaita (74 311 as.) asemakaava-alueiden ulkopuolella on KUUMA-seudulla, koko kuntaryhmän asukasmäärään suhteutettuna eniten (36 %) Itä-Uudellamaalla.

Viimeisen 8 vuoden aikana asemakaava-alueen ulkopuolelle on koko Uudenmaan alueella sijoittunut n. 13 % väestönkasvusta. Vuosina 1980–2000 lisäys asemakaava-alueen ulkopuolelle oli miltei puolet vähemmän (8 %). Vertailussa on otettava huomioon, että välillä 1980–2000 osa kasvusta on mennyt silloisen asemakaavarajauksen ulkopuoliseen alueelle, joka on asemakaavoitettu myöhemmin. (kuvat 2–3)

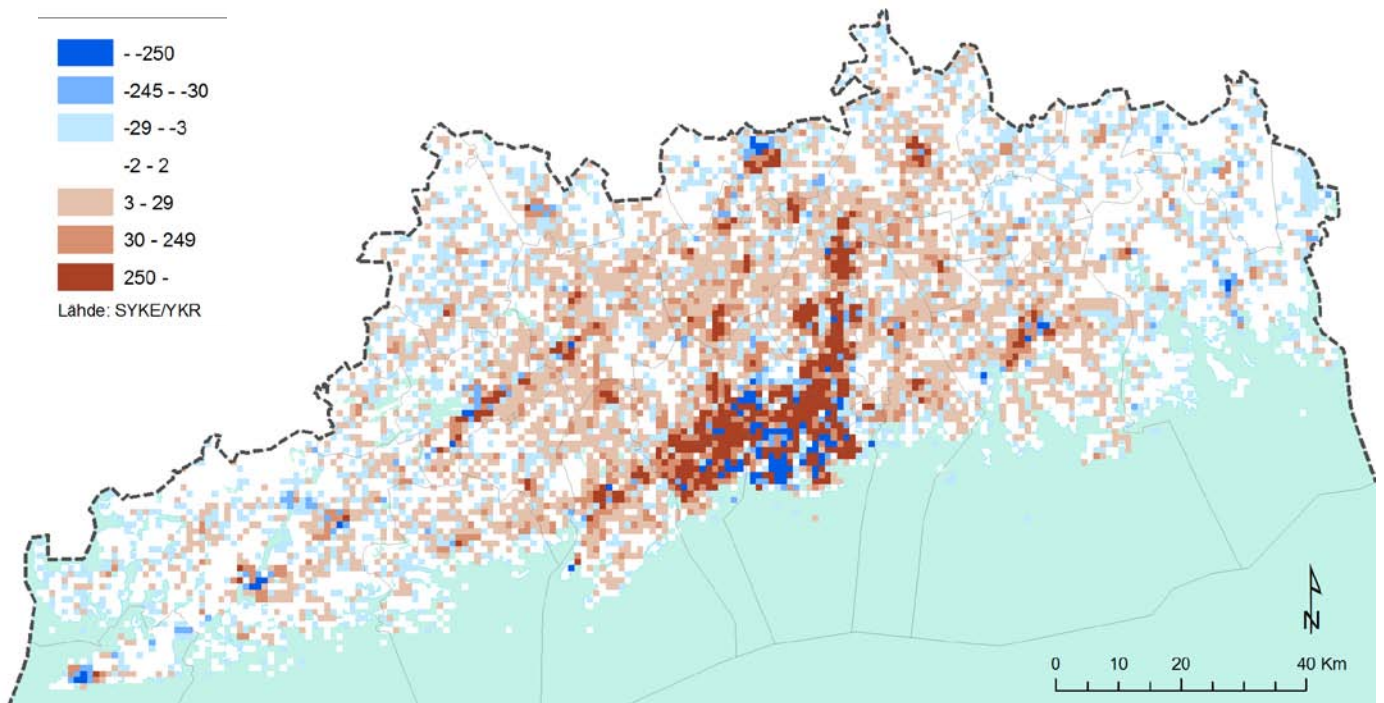
Erityisen suuri osuus asukkaista (30–40 %) sijoittuu asemakaava-alueen ulkopuolelle Länsi-Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla. Itä-Uudellamaalla väestönkasvu asemakaava-alueiden ulkopuolelle on ollut suhteellisesti kaikkein suurinta, vuosina 1980–2000 osuus oli 11 % ja vuosina 2000–2008 osuus on ollut jo 33 %. KUUMA-seudun kunnissa neljännes (23 %) väestönkasvusta, eli n. 1 000 asukasta vuosittain, sijoittuu asemakaava-alueen ulkopuolelle. Määrällisesti KUUMA-seudun kuntien haja-asutuksen kasvu on kuitenkin selkeästi suurinta. (taulukko 2)

Kuntaryhmän asukkaat (%)	1980	2002	2008
Pääkaupunkiseutu	68,3	68,3	67,8
asemakaava-alue	97,1	97,2	97,1
haja-asutus	2,9	2,8	2,9
KUUMA -seutu	17,3	19,1	20,0
asemakaava-alue	71,8	74,6	74,8
haja-asutus	28,2	25,4	25,2
Länsi-Uusimaa	8,4	7,3	7,1
asemakaava-alue	71,0	70,8	70,4
haja-asutus	29,0	29,2	29,6
Itä-Uusimaa	6,0	5,2	5,1
asemakaava-alue	61,6	63,5	63,7
haja-asutus	38,4	36,5	36,3
Koko Uusimaa	100,0	100,0	100,0
asemakaava-alue	88,4	89,2	89,0
haja-asutus	11,6	10,8	11,0

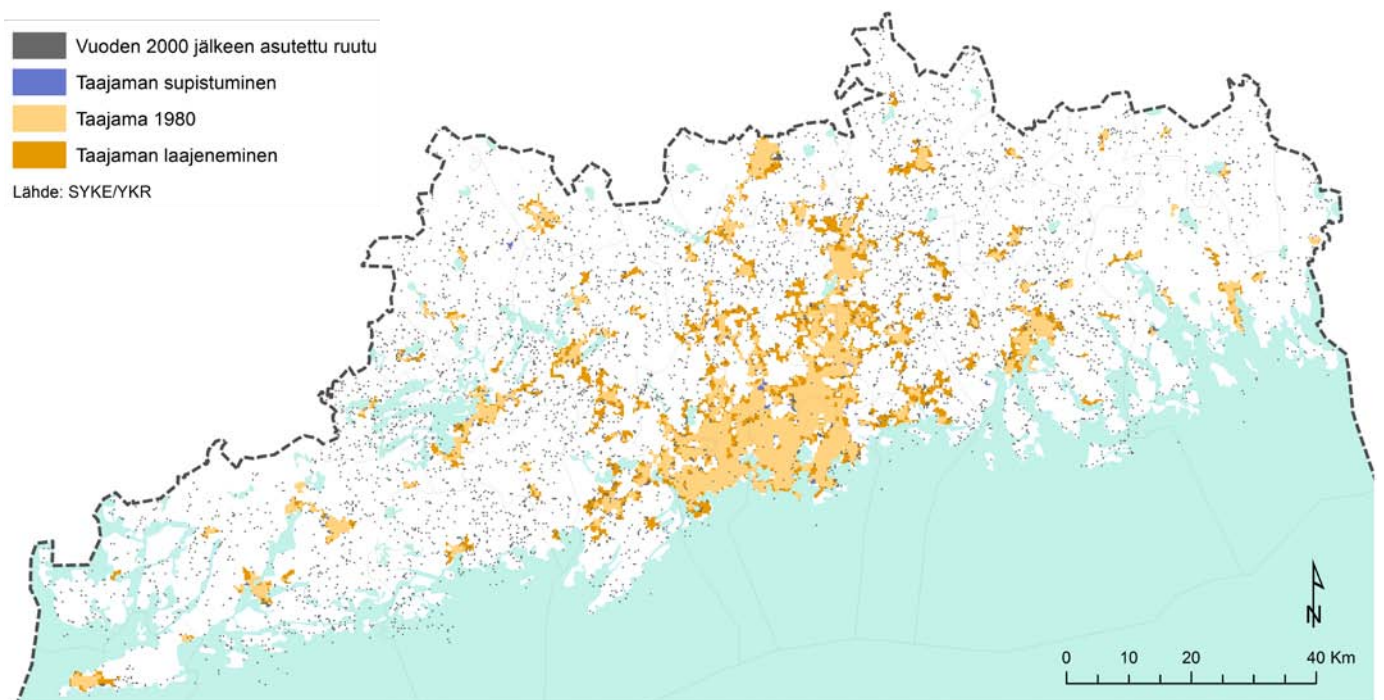
Taulukko 2. Asemakaava-alueilla ja niiden ulkopuolella asuvien osuus vuosina 1980, 2000 ja 2008 kuntaryhmittäin.

Kylien erilainen muoto ja laajuus on huomioitu määrittelemällä tarkastelualueeksi hyvin laaja, neljä kilometriä halkaisijaltaan oleva alue, jolta aineistoja on selvitetty. Näin tarkastelualue kattaa koko tiheimmän kylämäisen asutuksen alueen sijoittamistavasta riippumatta.





Kuva 2. Asukasmäärän muutos vuodesta 1980 vuoteen 2008 1 km² ruuduissa.



Kuva 3. Taajamat (YKR) ja niiden laajeneminen vuosina 1980-2008 sekä uudet rakennetut ruudut vuoden 2000 jälkeen.

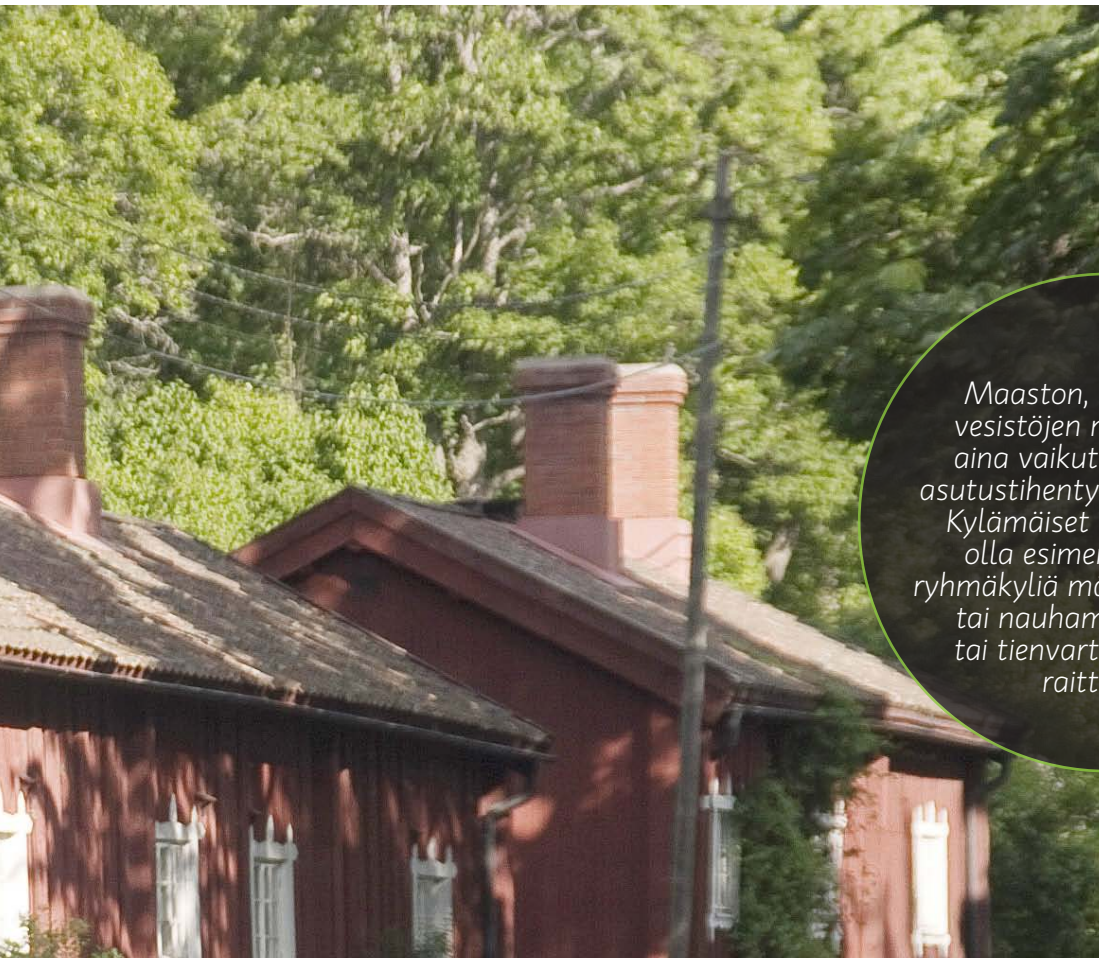
Kyläalueiden historiaa

Samat paikat ovat olleet asuttuja yhtäjaksoisesti jo vuosisatojen ajan. Huomattava osa Uudenmaan kylistä on ollut olemassa jonkinlaisena asutuskeskittymänä jo keskiajalla. Tuolloin Uudellamaalla oli noin 1 200 ”kylämäistä” aluetta, joista suuri osa sijaitsi Uudenmaan länsiosissa (kuva 4).

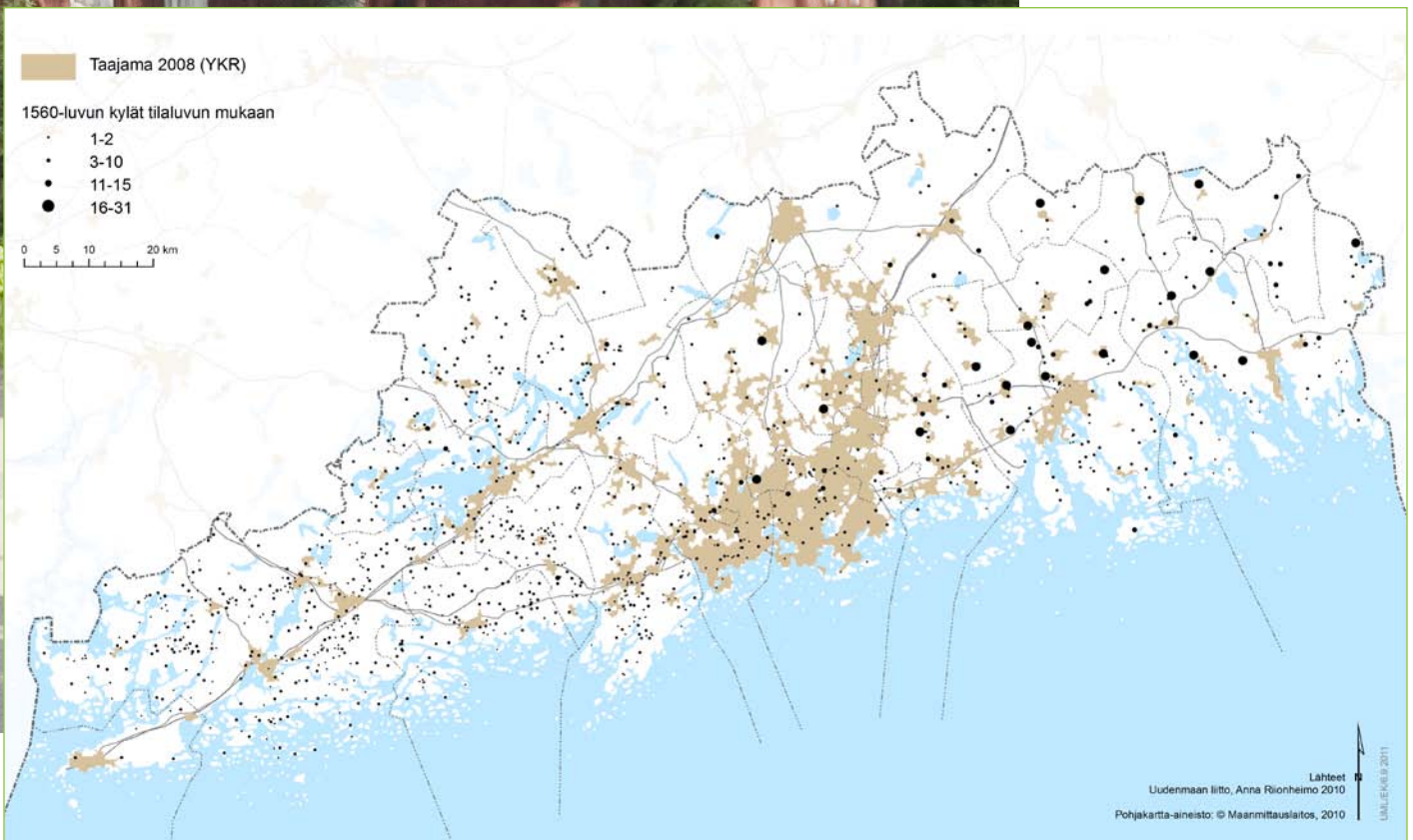
Asutuksen tihentymät olivat luonteeltaan erilaisia maakunnan eri osissa. Läntisellä Uudenmaalla asutus sijoittui tyypillisesti pieniin 1–2 tilan asutuskeskittymiin, jotka muodostivat melko tiheän verkon. Itä-Uudenmaan alueella asutuskeskittymiä oli harvassa, mutta ne olivat suuria, jopa 30 tilan kokonaisuuksia. Keski-Uudellamaalla asutusta oli keskiajalla vielä varsin vähän verrattuna muuhun maakuntaan.

1750-luvulla alkanut isojako hajotti hiljalleen kiinteän asutusrakenteen etenkin Uudenmaan länsiosissa. Itä-Uudenmaan alueella keskiaikainen asutuskeskittymien rakenne säilyi paremmin ja rakenne on paikoin edelleen nähtävissä, vaikka rakennuskanta onkin vuosisatojen kuluessa vaihtunut. (Riionheimo 2010). Vanhoista kylistä noin joka neljäs on nykyään taajama-alueita.





Maaston, tieverkon ja vesistöjen muodot ovat aina vaikuttaneet myös asutustihentymien muotoon. Kylämäiset alueet voivat olla esimerkiksi tiiviitä ryhmäkyläjä mäenkumpareella tai nauhamaisesti joen- tai tienvartta seuraavia raittikyläjä.



Kuva 4. Keskiaikaiset asutuskeskittymät tilaluvun mukaan. Monilla paikoilla on asuttu yhtäjaksoisesti jo vuosisatojen ajan.

2.3 Hajautumisen tyypilliset piirteet

Aluetehokkuus ja sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa

Asemakaava-alueiden sekä kylien ulkopuolisten alueiden aluetehokkuus on Uudellamaalla keskimäärin 0,0014. Kylät (2 km säde) ovat vain hieman muuta asemakaavan ulkopuolista aluetta tehokkaammin rakennettuja. Suurta eroa ei ole myöskään maakuntakaavan kylien sisällä. Yhden kilometrin etäisyydellä kylän keskipisteestä aluetehokkuus on keskimäärin 0,0036, 1–2 km kyläalueella 0,0020 ja 0–2 km alueella 0,0024. Osa kylistä on hyvin harvaan asuttuja ja toisaalta haja-asutusalueita löytyy paikallisia kylämäisiä asutustihentymiä. Haja-asutus ei Uudellamaalla ole keskittynyt kylien eikä taajamien läheisyyteen.

Liikkuminen

Haja-asutuksen sijoittumista yhdyskuntarakenteeltaan ja liikkumistottumuksiltaan erilaisille vyöhykkeille voidaan tarkastella ns. UrbanZone-menetelmän avulla. UrbanZone-vyöhykkeistö on laadittu Uudellemaalle hyödyntäen mm. Helsingin työssäkäyntialueen henkilöliikennetutkimuksen, joukkoliikenteen ja yhdyskuntarakenteen seurantarajustelmän paikkatietoja. Menetelmä antaa hyvän yleiskuvan siitä miten eri alueilla asuvat ihmiset keskimäärin liikkuvat päivittäisillä matkoillaan erilaisilla yhdyskuntarakenteen vyöhykkeillä. Tieto asukkaiden keskimääräistä liikkumistottumuksista, matkoilla käytettävissä kulkumuodoista ja matkojen pituuksista, on yhdistettävissä tietoon eri kulkumuotojen hiilidioksidipäästöistä. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011 & Uudenmaan liitto 2010b).

Asemakaavoittamattomat alueet, myös kylät, sijaitsevat lähes poikkeuksetta autovyöhykkeillä. Asemakaavoittamattomien alueiden asukkaista 72 % asuu autovyöhykkeellä, välttävällä joukkoliikennevyöhykkeellä asuu 8 % asukkaista. Loput asukkaat sijoittuvat erilaisille joukkoliikenne- ja jalan-kulkuvyöhykkeille etenkin pääkaupunkiseudulla, joissa ei keskeisestä sijainnista ja suuresta väestömäärästä huolimatta aina ole asemakaavaa.

Eri liikkumisvyöhykkeillä asuvien liikkumistottumukset ja liikkumisen päästöt eroavat paljon toisistaan. Autovyöhykkeillä, varsinkin pitkien työmatkojen kehyskunnissa, päivittäiset CO₂-päästöt ovat noin 4 000 g/asukas. Alimmat päästöt ovat pääkaupunkiseudun ydinalueiden ohella kuntien keskustoissa ja etenkin niissä kunnissa, joissa on tiheä junatarjonta. Radanvarren kehyskuntien

ydinkeskustoissa päästöt ovat keskimäärin 2 200 g/asukas/arkivuorokausi.

Asemakaava-alueilla asuvien liikkumisen päivittäiset CO₂-päästöt ovat keskimäärin kolmanneksen pienemmät (2 400 g) kuin asemakaava-alueiden ulkopuolella asuvien. Asemakaava-alueiden ulkopuolella asuvien liikkumisen päivittäiset hiilidioksidipäästöt ovat keskimäärin 3 500 g riippumatta siitä asuuko asukas kylässä vai niiden ulkopuolella. (taulukko 3)

Myös Helsingin seudun työssäkäyntialueen henkilöliikennetutkimuksesta saadaan keskimääräisiä tietoja asukkaiden arkipäivisin tekemistä matkoista eri matkaryhmissä. Kylissä asuvien haastatteluihin perustuvia matkatietoja on runsaasti 700 ja muulta asemakaava-alueen ulkopuoliselta alueelta useita tuhansia.

Asemakaava-alueilla ostos- ja asiointimatkat ovat puolet ja työ- ja koulumatkat kolmanneksen lyhyempiä kuin asemakaava-alueiden ulkopuolella asuvilla. Sen sijaan kylien ja muun asemakaava-alueen ulkopuolisen alueen asukkaiden matkojen pituuksissa ei ole juuri lainkaan eroja. Matkojen pituuden ja liikkumisen hiilidioksidipäästöjen suhteen ei siis ole eroa sillä asuuko kylässä vai muualla asemakaava-alueen ulkopuolella. (taulukko 4)

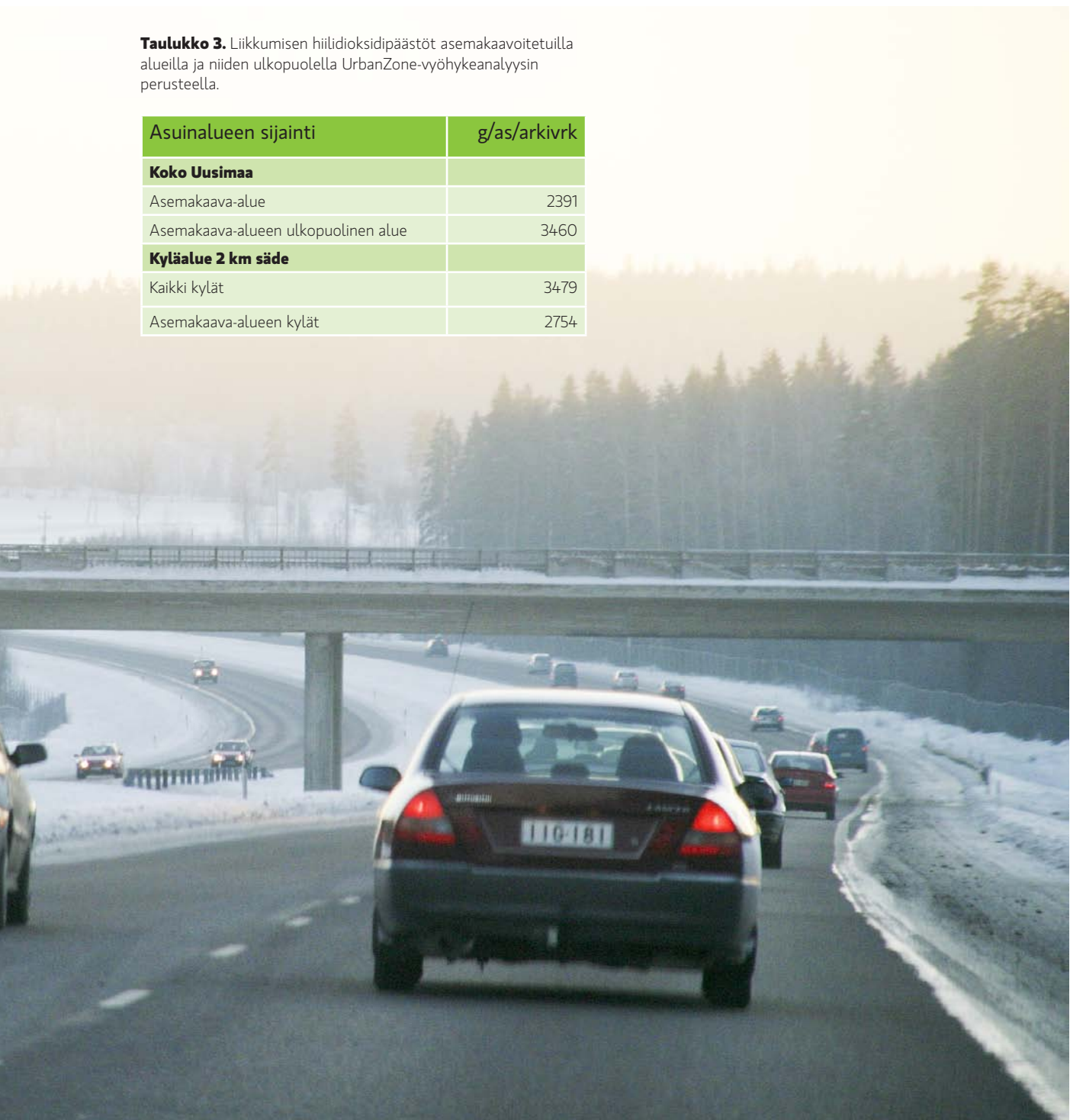


Matkaryhmä (km)	Kylissä asuvat (2 km säde)	Kylien ulkopuolella asuvat	Asemakaava-alueilla asuvat
Ostos- ja asiointimatkat	11	10,3	5,4
Työmatkat	28,8	29,8	18,3
Koulumatkat	9,8	10,8	6,2
Vapaa-ajan matkat	14,1	14,6	11,9

Taulukko 4. Asukkaiden matkapituuksien keskiarvo matkaryhmittäin kilometreinä.

Taulukko 3. Liikkumisen hiilidioksidipäästöt asemakaavoitetuilla alueilla ja niiden ulkopuolella UrbanZone-vyöhykeanalyysin perusteella.

Asuinalueen sijainti	g/as/arkivrk
Koko Uusimaa	
Asemakaava-alue	2391
Asemakaava-alueen ulkopuolinen alue	3460
Kyläalue 2 km säde	
Kaikki kylät	3479
Asemakaava-alueen kylät	2754



Päivittäistavarakauppa haja-asutusalueella ja kylissä

Asemakaavoittamattomalla alueella on noin 40 päivittäistavarakauppaa, noin 5 % koko Uudenmaan päivittäistavarakaupoista. Joka viidennessä, eli 27 kylässä, on päivittäistavarakauppa enintään 2 km etäisyydellä kylän keskuksesta.

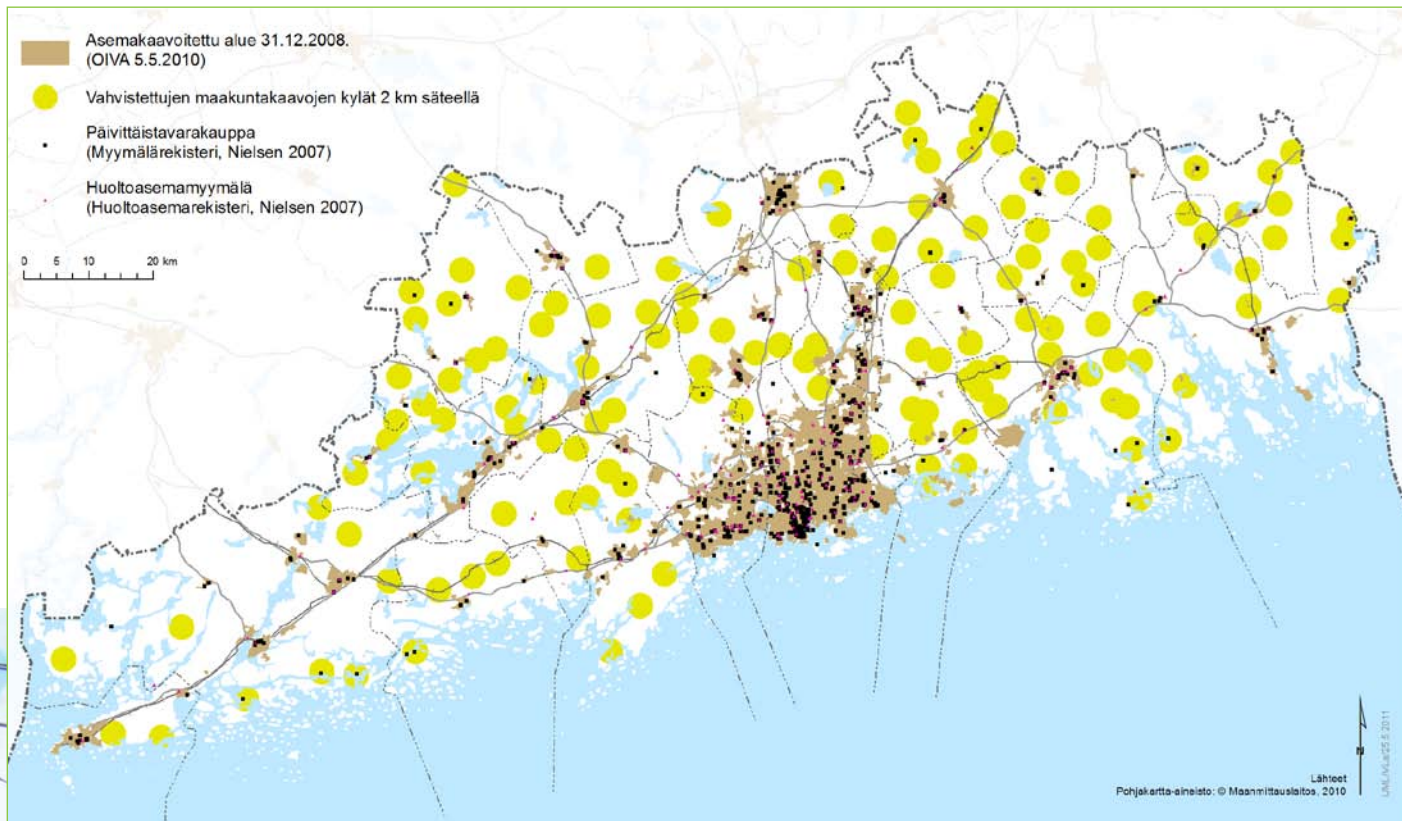
Uudenmaan asemakaavoittamattomalla alueella on myös 33 huoltoasemamyymälää. Osassa huoltoasemamyymälöitä on kohtuullinen päivittäistavaratarjonta. Vain seitsemän huoltoasemamyymälää on kylässä, näistä kaksi asemakaava-alueella. (A.C. Nielsen Oy 2007).

Kylien kaupallisia palveluita on selvitetty entisen Uudenmaan liiton alueen osalta vuonna 2002 valmistuneessa selvityksessä. Selvityksen mukaan vuosina 1985–1995 haja-asutuksen päivittäistava-

ramyymälöiden määrä väheni 59 %, samaan aikaan myös myymäläautojen määrä on vähentynyt merkittävästi. Vuoden 2002 selvityksen mukaan 160 kylässä 23:ssa (14 %) oli vuosituhannen vaihteessa kauppa. Muutamassa kylässä oli elintarvikekioski tai kesäkauppa (Uudenmaan liitto 2002). Kylien kauppaverkosto on siis edelleen harventunut 2000-luvulla.

Niissä kylissä (27 kpl), joissa on päivittäistavarakauppa, on keskimäärin 570 asukasta 2 km säteellä kylän keskuksesta. Kylissä, joissa ei ole kauppaa on keskimäärin noin 370 asukasta. On myös melko suuria kyliä, joissa ei ole kauppaa tai huoltoasemamyymälää. Yli 600 asukkaan kyliä, joissa kauppaa ei ole, on 19 kpl. Suurimmissa näistä asuu yli 1 500 asukasta. (kuva 5)





Kuva 5. Päivittäistavara kaupat ja huoltoasemamyymälät Uudellamaalla vuonna 2007.

2.4 Vapaa-ajan asuminen

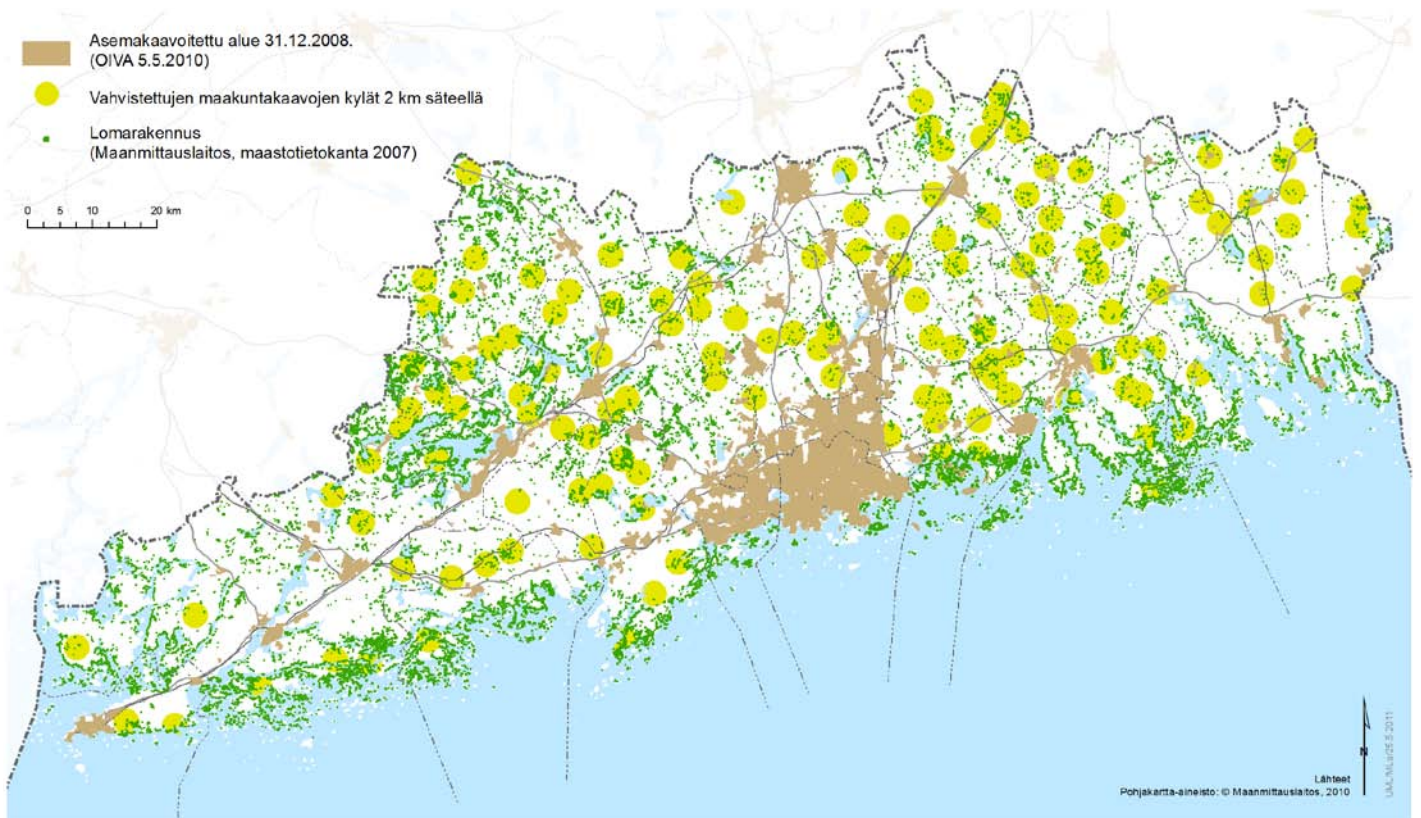
Haja-asutusalueen väestönkasvuun vaikuttaa myös vakituisen asumisen yleistyminen aiemmin lomarakennuksiksi suunnitelluissa asunnoissa. Uudenmaan alueella on noin 250 000 loma-asuntoa, joista 29 % sijaitsee maakuntakaavojen kylissä. Vapaa-ajan asunnot sijoittuvat erityisesti vesistöjen läheisyyteen, asemakaava-alueiden ulkopuolelle. (kuva 6).

Lomarakennuksen käyttötarkoituksen muutosta ympärivuotiseksi asunnoksi voidaan hakea poikkeamisluvalla tai päätös voidaan tehdä suunnittelutarveratkaisun yhteydessä. Käyttötarkoituksen muutokset ratkaisee kunta myös ranta-alueilla. Uuden rakennuksen rakentamisesta tai merkittävistä olemassa olevan loma-asunnon laajentamisesta toimivalta on ranta-alueilla pääsääntöisesti ELY-keskuksella. Merkittävät rakennusoi-keuksien määrään liittyvät poikkeamispäätökset ranta-asemakaava-alueilla tekee ELY-keskus. Usein lomarakennuksissa asutaan ympärivuotises-

ti, vaikka käyttötarkoitukseen ei olisikaan haettu muutosta.

2000-luvulla lomarakennusten käyttötarkoituksen muutoksia ympärivuotiseksi asunnoksi on tehty vuosittain 30–40 kpl, puolet suunnittelutarveratkaisulla ja puolet poikkeamispäätöksellä (taulukko 5). Määrässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia viime vuosina. Lupahakemukset ja suunnittelutarveratkaisut voivat sisältää useamman kuin yhden rakennuksen tontilla. Olemassa oleva lomarakennus saatetaan samalla luvalla muuttaa sivuasunnoksi tai esim. saunarakennukseksi ja samalla rakentaa tontille uusi ympärivuotinen asunto. Näin ollen yhdestä lomarakennuksen rakennuspaikasta saattaa tulla kahden ympärivuotisen asunnon rakennuspaikka.

Suunnittelutarveratkaisui-ista ja poikkeamisl-uvista tehdään harvoin kielteisiä päätöksiä. Synä voi olla käytäntöjen väljyys tai onnistunut hakijoiden neuvonta, jolloin toteuttamiskelvottomia hakemuksia ei juurikaan jätetä.



Kuva 6. Lomarakennukset vuonna 2007.

Taulukko 5. Kuntien ja Uudenmaan ympäristökeskuksen (nyk. ELY-keskus) myöntämät rakennuspaikkojen käyttötarkoituks muutokset lomarakennuksesta ympärivuotiseksi vuosina 2003-2009.

Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamisluvat

Vuosi	Kaikki (kunnat)	Suunnittelutarveratkaisut (kunnat)	Poikkeamisluvat ELY
2003	34	18	10
2004	32	17	2
2005	27	12	4
2006	24	10	2
2007	24	12	7
2008	25	17	0
2009	28	15	3
yht.	194	101	28



3. Hajautumisen kunta- ja valtiontaloudelliset vaikutukset

3.1 Kuntatalous

Yhdyskuntarakenteen taloudellisia vaikutuksia voidaan tarkastella kunnan, valtion ja yksityistalouden kannalta. Voidaan myös arvioida investointivaiheen kertaluonteisia vaikutuksia tai pitkältä aikaväliltä kertyviä ylläpidon kustannuksia (Koski 2008). Yhdyskuntataloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu erityisesti kuntatalouden kannalta ympäristöministeriön selvityksessä (Koski 2008), vertailemalla kolmen eri tavoin yhdyskuntarakenteeseen sijoittuvan n. 500 asukkaan uudisrakentamisalueen muodostumisen ja ylläpidon vaikutuksia kuntatalouteen noin 30 vuoden aikajänteellä.

Tarkastelussa käytetyt aluetyypit ovat:

1. taajamaa täydentävä alue
2. taajamasta irrallaan oleva alue, korkeintaan 3 km etäisyydellä ja
3. hajarakentaminen.

Kahta ensimmäistä oletettiin ohjattavan asema-kaavalla, hajarakentamisalue taas muodostuu yksittäisten rakennuslupien kautta.

Yhdyskuntarakenteellisen sijoittumisen vaikutusta arvioitiin seuraavissa meno- ja tuloerissä, joista osa on kertaluonteisia ja osa vuosittain toistuvia.

Menot

- maan hankinta ja rakentamiskelpoiseksi saattaminen sekä esirakentaminen ja maaperän kunnostus
- olemassa olevien rakennusten ja rakenteiden muutokset tai purkaminen
- melusuojuukset, rakennusten ja rakenteiden rakentaminen ja kunnossapito
- tie- ja katuverkko (ml. katuvalaistus ja kevyen liikenteen väylät), vesihuoltoverkko ja puistot ja yleiset alueet
- kunnallisten palvelujen toiminta
- päiväkodit, päivähoido-, opetus-, terveydenhuolto- ja vanhustenpalvelut

Tulot

- tontit
- verotulot, kiinteistövero ja kunnallisvero
- vesihuollon liittymis- ja käyttömaksut
- kunnallisten palvelujen toiminta
- päivähoido-, opetus-, terveydenhuolto- ja vanhustenpalvelut

Taajamaa täydentävällä alueella ja taajamasta irrallaan olevalla alueella vuosittaiset ja pitkän aikavälin tulot ylittävät menot eli nettovaikutus on sel-

vityksen mukaan positiivinen. Hajarakentamisen osalta vuosittaiset menot ovat suurempia kuin vuosittaiset tulot, myös pitkällä aikavälillä vaikutus on negatiivinen. Asukasta kohti laskettuna ero taajamaa täydentävään alueeseen on 4 800–5 300 euroa vuodessa. (Kuva 8). Aluetyyppien väliseen eroon vaikuttavat ratkaisevimmin kunnallisten palvelujen toiminnasta (etenkin koululaisten ja kotipalvelun kuljetuksista) aiheutuvat menot, tie-, katu- ja vesihuoltoverkon rakentamis- ja kunnossapitokustannukset sekä se, että hajarakentamisesta ei kerry kunnalle tonttien myyntituloja.

Kustannuserien suuruusluokka ja suuntautuminen on samankaltaista alueella, joka vähitellen kasvaa kaavoitusta edellyttäväksi asutuskeskittymäksi. Kaavoitus on hankalampaa, kun alue on rakentunut paloittain ilman laajempaa kokonais-tarkastelua ja yhteen sovittavaa maankäytön suunnittelua.

Olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta täydentävä rakentaminen merkitsee kustannussäästöjä, koska tällöin voidaan hyödyntää ja tehostaa liikenteen ja teknisen huollon verkostoihin sekä palveluihin jo tehtyjä investointeja. Kunnallisten palvelujen kuten neuvoloiden, päiväkotien, koulujen ja vanhustenpalvelujen sekä joukkoliikenteen tuottaminen ja ylläpitäminen on edullisempaa täydentävällä alueella. Koska täydennysrakentamisalueet sijoittuvat yhdyskuntarakenteen ”sisään”, merkittäviä säästöjä kertyy myös liikkumiskustannuksissa (mm. lyhyet kotipalvelun matkat ja vähemmän koulukuljetuksia). Nämä säästöt kertautuvat useiden vuosien, jopa vuosikymmenten ajan.

Taajamaa täydentävän alueen, taajamasta irrallaan olevan alueen ja taajaman ulkopuolisen hajarakentamisen välillä on selkeä ero menokertymässä. Taajamaa täydentävän, noin 500 asukkaan, alueen kuntataloudelliset menot ovat keskimäärin noin 250 000 euroa pienemmät kuin irrallaan olevan alueen vastaavan asukasmäärän menot ja noin 700 000 euroa pienemmät kuin hajarakentamista aiheutuvat menot. Täydentävän alueen ja hajarakentamisen välinen ero voi olla lähes 12 miljoonaa euroa. Asukasta kohti laskettuna eroa on yli 23 000 euroa. (kuva 7)

Asuinalueiden väestömäärä ja väestön ikärakenne muuttuvat ajan kuluessa. Rakentamisvaiheen jälkeen väestö kasvaa nopeasti, mutta kääntyy myöhemmin hitaaseen laskuun. Samalla lasten määrä vähenee ja väestö ikääntyy. Sukupolven vaihtuessa muutokset alkavat uudelleen.

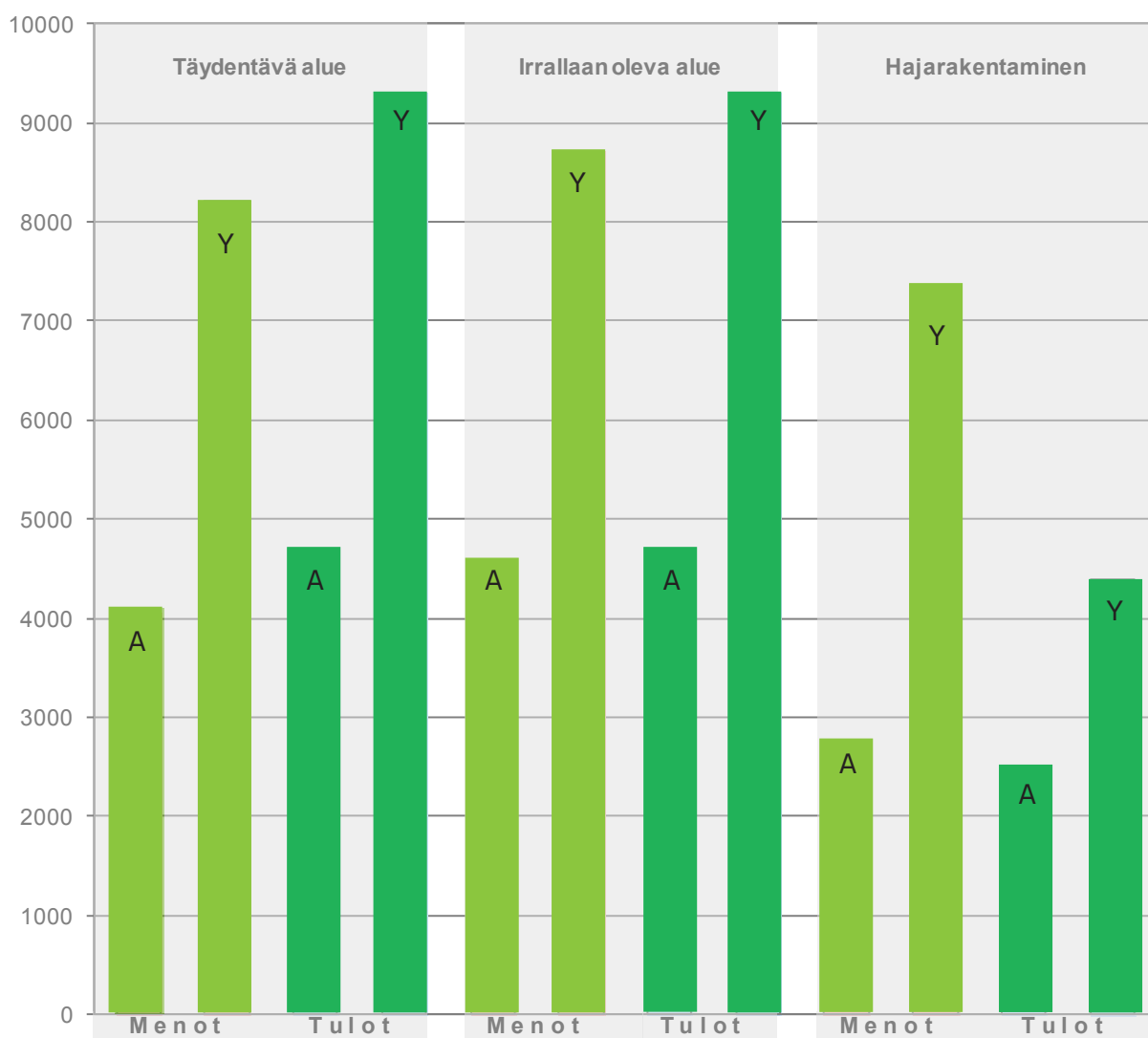
Kuntatalouden kannalta on oleellista myös se, että kunnan omistamalle maalle kaavoitettaessa maanhankinnan, maankäytön suunnittelun ja kunnallistekniikan rakentamisen kustannuk-

set voidaan sisällyttää tonttien hintaan. Riittävällä maanomistuksella ja kysyntää vastaavalla tonttien luovuttamisella kunnalla on myös mahdollisuus vaikuttaa maan yleiseen hintatasoon. Kunta ei hanki maata hajarakentamiseen, eikä vastaavasti saa tonttien myyntituloja. Myyntitulojen saamatta jääminen vaikuttaa osaltaan siihen, että hajarakentamisen kokonaistulokertymä ja kuntataloudellinen nettovaikutus (kuva 8) on taajamaa täydentävää aluetta ja taajamasta irrallaan olevaa aluetta heikompi. (Koski 2008). Kun kunta omistaa tontteja, se voi optimoida niiden käyttöönottoa suhteessa kunnallisten palveluiden järjestämiseen.

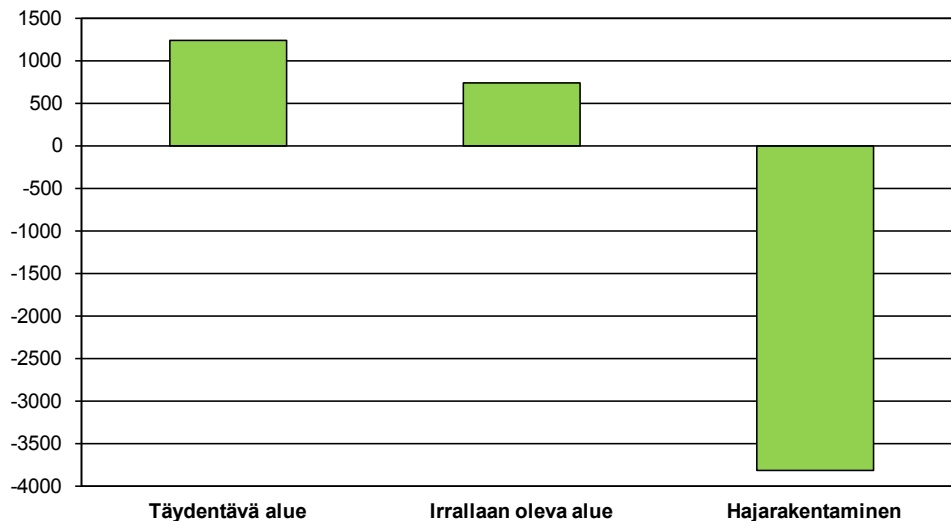
Liikkumisen suurimpia kuntien kulueriä ovat koulukuljetukset, johon ovat perusopetuslain mu-

kaan oikeutettuja vähintään yli 5 km päässä koulusta asuvat esikoululaiset ja perusopetuksessa tai lisäkoulutuksessa olevat lapset. Oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, matka on oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen liian vaikeaa, rasittava tai vaarallinen. Monissa kunnissa maksuttomiin kuljetuksiin ovat oikeutettuja kaikki tai esim. yli 3 km päässä asuvat 1-2. luokkien peruskoululaiset.

Iäkkäiden tai muuten kunnalliseen tukipalveluiden piiriin kuuluville kotipalvelumatkat sekä lakisääteiset kuljetuspalvelut ovat taajama-asutukseen verrattuna huomattavasti kalliimpia järjestää kun etäisyydet ovat pitkiä.



Kuva 7. Menojen ja tulojen suuruusluokka €/asukas/vuosi. Kunkin aluetyyppin menojen ja tulojen vasemmanpuoleinen pylväs kuvaa hintahaarukan alempia ja oikeanpuoleinen pylväs ylempiä arvoja. (Koski 2008)



Kuva 8. Pitkän ajanjakson kuntataloudellinen nettovaikutus, hintahaarukan keskiarvo €/asukas/30 vuotta. (Koski 2008)

3.2 Valtiontalous

Valtiontalouden tarkastusvirasto VATT on selvittänyt tuloksellisuustarkastuksessaan yhdyskuntarakenteen hajautumisen merkitystä valtiontalouden kannalta. Selvityksessä todetaan, että kasvukeskusten kehyskunnissa kaavoitetun alueen ulkopuolelle suuntautuva omakotitalorakentaminen on ollut niin runsasta, että hajarakentamisen säätelyn voidaan todeta epäonnistuneen. Kunnilla on kuitenkin mahdollisuuksia kontrolloida hajarakentamista.

”Suurimpien kasvukeskusten kehyskunnissa hajarakentaminen on yleistä. Tarkastusvirasto katsoo, että **hajarakentamisen ohjauksessa on epäonnistuttu**, koska kasvukeskusten kehyskunnissa yli kolmannes uudesta rakentamisesta suuntautuu asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle. Hajaantuneesta yhdyskuntarakenteesta koituu enemmän yhdyskuntakustannuksia kuin tiiviimästä rakenteesta. Samalla lisääntyvät ilmasto-kustannukset.”

”Nykyinen maankäytön lainsäädäntö tarjoaisi periaatteessa välineitä hajarakentamisen ohjaimiseen. Kunta voi esimerkiksi määrätä sellaisia suunnittelutarvealueita, joille ei saa rakentaa ilman rakentamisperusteiden arvioita. Tarkastuksen perusteella näille alueille annetaan kuitenkin myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja huolestuttavan paljon. Pahimmassa tapauksessa kielteisen päätöksen saanut hakija siirtyy vielä kauemmas saadakseen myönteisen rakennusluvan suoraan kunnalta. **Perusongelmana voidaan nähdä Suomen laaja perusrakennusoikeus.** Tarkastuksen perusteella olisikin syytä pohtia, tulisiko tätä oikeutta rajoittaa jotenkin.”

Hajarakentamisesta koituu merkittäviä kustannuspaineita julkiselle taloudelle. Kunnissa infrastruktuurin toteuttaminen ja palveluiden toteuttaminen on kalliimpaa hajautuneessa rakenteessa. Valtioon kohdistuu epäsuoria kustannuksia, kun vaatimukset infrastruktuurin rakentamiskustannuksiin osallistumisesta kasvavat. Valtio myös osallistuu kunnallisten palveluiden rahoittamiseen valtionosuuksien kautta. Eriteltyä kokonaiskäsitystä näistä kustannuksista on VATT:n selvityksen mukaan vähän.

Tonttitarjonnan lisäämistä ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevat tavoitteet on asetettu ainoastaan ympäristöministeriön vastuulle, vaikka muidenkin ministeriöiden hallinnonalat vaikuttavat niiden toteuttamiseen. Lisäksi valtion eri ministeriöiden kautta antamat viestit ovat ristiriitaisia, esimerkiksi valtion eri avustusmuodot saattavat ohjata kehitystä ristikkäisiin suuntiin. Tämä ilmeni, kun tarkastuksessa käytiin läpi kunnallistekniikan rakentamisavustuksia (n. 10 miljoonaa euroa vuodessa) sekä avustuksia vesihuoltotoimenpiteisiin (n. 10 miljoonaa euroa v. 2010). Tarkastusviraston mukaan valtiolta puuttuu strateginen ja poikkihallinnollinen ote kyseisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tämä on heikentänyt valtion toimien kokonaisvaikuttavuutta.

Selvityksessä korostetaan, että koordinoitulle otteelle yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on tarvetta myös siksi, että ilmastonmuutos vakavana haasteena tuo uusia vaatimuksia myös valtion tulosohjaukselle. Tarkastusvirasto katsoo, että tarvitaan laajempi näkemys yhdyskuntarakentamisen ja asuntotuotannon merkityksestä koko kansan- ja sitä kautta myös valtiontaloudelle. Tämä vaatii eri sektoreiden toimien koordinoimista ja nykyistä johdonmukaisempaa politiikkaa valtion eri toimisissa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010)

4. Keinoja asumisen hajautumisen hallintaan

4.1 Maakuntakaavoissa käytettävät merkin­nät ja määräykset

Maakuntakaavamääräyksistä säädetään MRL 30 §:ssä. Maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisältövaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa (maakuntakaavamääräykset). Jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset). (Ympäristöministeriö 2002a & 2003)

Maakuntakaavassa voidaan antaa myös kehittämissuosituksia, joilla esitetään tavoitteita koko kaava-alueen tai sen osa-alueiden kehittämiseksi. Kehittämissuosituksien, kaavan selostus ja selvitykset voivat toimia lupaviranomaisten ja oikeusasteiden rakentamiseen liittyvän päätöksenteon aineistona, vaikka eivät ole juridisesti sitovia.

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa, alueella jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Alueilla, joilla ei ole yleis-, ranta-asema- tai asemakaavaa on suunnittelussa maakuntakaava ainoa ohjaava kaava. Tällöin maakuntakaava pitää ottaa huomioon mm. rakennuslupia myönnettäessä ja suunnittelutarveratkaisuissa. Maakuntakaava on otettava huomioon myös muussa alueiden käyttöön liittyvässä viranomaistoiminnassa kuin kaavoituksessa, esim. kunnan rakennusjärjestystä laadittaessa.

Suunnittelumääräykset

Maakuntakaavakartan merkintöjä tarkennetaan suunnittelumääräyksillä. Kartta merkintöineen ja niiden määräykset ovat ympäristöministeriössä vahvistettavia juridisesti sitovia asiakirjoja.

Maakuntakaavoissa alueet, joille ei maakuntakaavakartalla ole osoitettu valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittäviä käyttötarkoituksia, jäävät usein ns. valkoiseksi alueeksi. Alueet ovat yleensä lähinnä maa- ja metsätalouksikäytössä. Näille alueille voidaan määritellä esim. kehittämissuositus tai suunnittelumääräys.

Maakuntakaavan rakentamisrajoitus

MRL 33.1 §

- Maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Ympäristöministeriön maakuntakaavan sisältöä ja esitystapaa käsittelevässä oppaassa kuvataan rakentamisrajoituksen käyttöä seuraavasti:

- ”Maakuntakaavan sisältö jakautuu MRL 33 §:n mukaisesti kahteen oikeusvaikutuksiltaan erilaiseen osaan. Alueella, jolla on voimassa MRL 33.1 §:n mukainen rakentamisrajoitus, ei lupaa rakennuksen rakentamiseen saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Rakentamisrajoitus on ehdollinen siten, että lupa rakentamiseen on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä aluetta lunasteta tai suoriteta haitasta kohtuullista korvausta. Sen sijaan alueella, jolla tällainen rakentamisrajoitus ei ole voimassa, ei maakuntakaavalla myöskään ole välitöntä vaikutusta rakentamiseen.
- Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavamääräyksellä supistaa tai laajentaa. Rakentamisalueen laajentamisen tulee perustua selkeisiin kaavoituksellisiin perusteisiin, joita voivat olla esimerkiksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, ympäristöhaittojen ehkäiseminen tai maisemalliset arvot. Mikäli esimerkiksi maisema-alueilla tai vastaavilla on rakentamisen ohjaustarvetta, on rakentamisrajoituksen laajentaminen suositeltavaa. Tämä koskee nimienomaisesti niitä alueita, joille ei todennäköisesti laadita yleiskaavaa tai asemakaavaa. Näin esimerkiksi hajarakentamisen ohjaus on pitkälti maakuntakaavan varassa. (Ympäristöministeriö 2002b)”

Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa (28 §) korostetaan, että ”kaavaa laadittaessa on pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa”.

Ympäristöministeriön maakuntakaavan oikeusvaikutuksia kuvaavassa oppaassa on selostettu hakijalle aiheutuvan huomattavan haitan arviointia. Siinä korostetaan, että rakennuslupaharkinnassa on otettava huomioon vain sellainen este rakentamiselle, joka johtuu nimenomaan maakuntakaavasta.

Rakentaminen voi estyä maakuntakaavaan rakentamisrajoituksen lisäksi esim. suoraan laista, jonka mukaan paikka ei sovellu rakentamiseen. Haitan arviointi tehdään aina kussakin tapauksessa erikseen. Toisaalta oppaassa todetaan myös, että mikäli maakuntakaavassa on laajennettu rakentamisrajoitusalueita koskemaan myös muuta maankäyttöä kuin esim. luonnonsuojelu-, virkistys- tai liikenteen ja teknisen huollon alueita, ei haja-asutusluonteinen rakentaminen maa- ja metsätalousalueilla yleensä vaikeuta maakuntakaavan toteutumista. (Ympäristöministeriö 2002b, s. 66–67).

Haitan arviointi liittyy etenkin maan arvoon, mutta ei välttämättä siihen, miten sitä voi käyttää asumisen alueena. Aluetta voisi rakentamisrajoitusalueellakin yhä käyttää maa- ja metsätalouteen, vaikka sinne ei voidakaan myöntää rakennuslupia. Käytettäessä rakentamisrajoitusta on myös mahdollinen lunastaja eli kunta tai valtio oltava tiedossa. Yhdyskuntarakenteen hajautumisen hillinnässä rakentamisrajoituksella ei ole siis juurikaan merkitystä.

Suojelumääräys

Maakuntakaavassa voidaan osoittaa maisemaa, luonnonarvoja, rakennettua ympäristöä tai kulttuurihistoriallisia arvoja koskevia suojelumääräyksiä (MRL 30.2 §), joka on luonteeltaan ehdoton määräys. Suojelumääräys maakuntakaavassa voi

olla tarpeen, jos kohteessa on erityisiä ympäristöarvoja ja jos kohdetta ei ole muun erityislainsäädännön kautta jo suojeltu. Suojelumääräys ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa maanomistajalle ja koska suojelumääräys on ehdoton, on suojeleminen yleensä mahdollista vain hyvin pienillä alueilla. Haja-asutuksen hallinnassa suojelumääräyksillä ei ole suurta merkitystä.

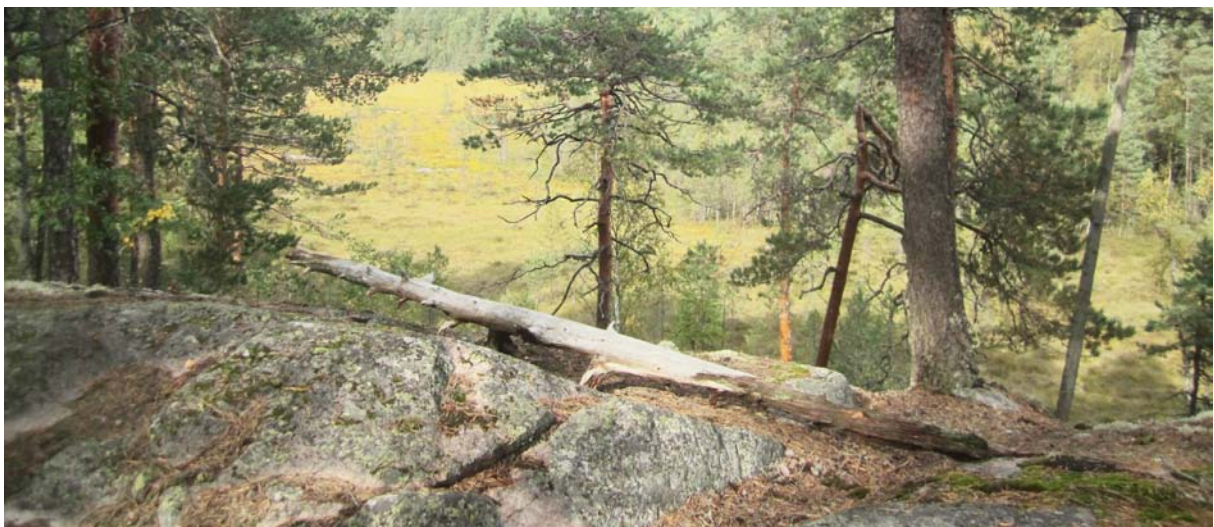
4.2 Haja-asutuksen ja kylien käsittelytapoja maakuntakaavoissa

Maakuntakaavoissa haja-asutusta ja kyliä on käsitelty eri näkökulmista. Aiheeseen liittyvien kaavamerkintöjen ja -määräysten tavoite on usein ollut muu kuin varsinaisesti haja-asutuksen rajoittaminen. Haja-asutuksen ohjaus kytkeytyy etenkin maisema-alueiden ja kulttuuriympäristöjen vaalimisen tavoitteisiin. Joissakin maakuntakaavoissa korostetaan, että rakentamisen tulee sijoittua avoimien alueiden, kuten peltojen ja niittyjen reunoille.

Maa- ja metsätalousalueiden suunnittelumääräyksessä on mainintoja, että aluetta voi käyttää mm. haja-asutusluonteiseen rakentamiseen ja loma-asutukseen. Määräyksillä halutaan estää useampien asuntojen keskittymien muodostuminen, joka voisi haitata alueen käyttöä muuhun ensisijaiseen tarkoitukseen.

Kylien suunnittelumääräyksissä korostetaan usein, että suunnittelulla pitää edistää peruspalvelujen säilymistä. Maakuntakaavoissa on määritelty kyliä joko kohdemerkinnällä tai aluevarauksina.

Haja-asutusluonteinen asutus on maakuntakaavoissa yleinen termi, jota ei ole suunnittelumääräyksissä tai kaavaselostuksessa tarkemmin selvitetty. Esimerkiksi Päijät-Hämeen maakun-



takaavassa eräs kylätyypeistä on haja-asutuskylä erotuksena muista tiiviimmistä kylistä. Suunnitelumääräykset ovat kuitenkin kaikissa kolmessa kylätyypissä samat. Kylien yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee mm. huomioida kylissä ja kylien läheisyydessä mahdollisuudet lisätä vapaa-ajan asumisen ympäristösuutta.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavassa Oulun kaupunkiseudun kaupunkikehittämisen kohdealueen suunnitelumääräyksessä korostetaan, että ”kasvu tulee kohdistaa ensisijaisesti kuntakeskukseen ja alakeskukseen, missä kaupunki- ja taajamarakennetta on pyrittävä täydentämään ja eheyttämään. Uudet asuntoalueet tulee sijoittaa joukko liikenteen kannalta edullisesti ja niillä tulee suosia tiivistä pientaloasutusta”. Myös muiden kehittämisen kohdealueiden suunnitelumääräyksissä korostetaan, että ”yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa asutus, palvelut ja työpaikat on pyrittävä ohjaamaan olemassa oleviin kuntakeskuksiin ja kyliin”.

Myös Kuopion kaupunkiseudun maakuntakaavan kylien suunnitelumääräyksissä korostetaan, että haja-asutusluonteinen asutus tulee ohjata kyliin. Lisäksi maakuntakaavan toteuttamisesta todetaan, että ”Nykyisellä ja lisääntyvällä loma-asutuksella on Kuopion seudun maaseutualueilla merkittävä taloudellinen ja aluerakenteellinen vaikutus. Kylien asutusta ja aluerakennetta tukevaa uutta ja ympärivuotistuvaa loma-asutusta on perusteltua edistää ympäristöllisesti sopivilla alueilla käyttötarkoituksen muutoksia ja poikkeamislupia harkittaessa.”

Liitteeseen 1 on koottu otteita haja-asutukseen ja kyliin liittyen pääosin vahvistetuista maakuntakaavoista. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntakaavojen merkintöjä ja määräyksiä on arvioitu tarkemmin seuraavissa luvuissa.

4.3 Haja-asutus ja kylät Uudenmaan maakuntakaavoissa

Uudenmaalla on haja-asutuksen hallinnalle poikkeavat lähtökohdat muuhun maahan verrattuna. Väestönkasvu on huomattavasti suurempaa ja kasvua on ollut paljon etenkin pääkaupunkiseudun kehyskunnissa. Valtakunnalliset alueidenkäyttövoitteet velvoittavat yhdyskuntarakenteen hajautumisen hillintään erityisesti Helsingin seudulla.

Yhdistyneiden Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntakaavoissa haja-asutusta koskevat maininnat, valkoisten alueiden sekä kyläalueiden määrittelyt ja niitä koskevat merkinnät, määräykset ja kehittämissuositukset poikkeavat toisistaan.

Maakuntaliittojen yhdistymisestä tullut tarve maakuntakaavamääräysten ja -merkintöjen yhdenmukaistamiseen on myös poikkeuksellinen tilanne maakuntakaavoituksessa.

Haja-asutus

Uudenmaan maakuntakaavan valkoisten alueiden kehittämissuosituksissa ei käsitellä rakentamista lainkaan.

Maakuntakaavakartan valkoisia alueita koskeva kehittämissuositus:

- Uudenmaan alueilla, joille maakuntakaavakartalla ei ole osoitettu erityistä käyttötarkoitusta, voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa kunnan tarpeiden mukaan osoittaa merkitykseltään paikallisena kaikkia maankäyttömuotoja.
- Alueilla, joille ei yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa osoiteta muuta käyttötarkoitusta, kehitetään ensisijaisesti maa- ja metsätaloutta, kalataloutta sekä niitä tukevia sivuelinkeinoja.
- Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa selvitetään ja otetaan huomioon maa- ja metsätaloudellisesti, ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät pelto-, metsä- ja muut luontoalueet sekä vältetään niiden tarpeetonta pirstomista. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa selvitetään ja otetaan huomioon myös maisema- ja kulttuurihistorialliset arvot.

Itä-Uudenmaan maakuntakaavassa valkoiselle alueelle ei ole kehittämissuositusta. Kaavaseloituksessa mainitaan, että rakentaminen tällaisella alueella on haja-asutusluonteista ja alueella sijaitsee myös vapaa-ajan asutusta.

Itä-Uudenmaan maakuntakaava

- Rakentaminen alueella on haja-asutusluonteista. Alueella sijaitsee myös vapaa-ajan asutusta, joista osa sisältyy kuntatason yksityiskohtaisempiin rantaosayleiskaavoihin sekä ranta-asemakaavoihin vapaa-ajan asutukseen tarkoitettuilla alueilla.

Käytännössä kummankin maakuntakaavan valkoisille alueille voidaan myöntää maakuntakaavan mukaan yksittäisiä rakennuslupia, mutta alueilla ei voida osoittaa maakunnallisesti merkittävää maankäyttöä. Maakunnallinen merkittävyys kaavahankkeissa arvioidaan aina tapauskohtaisesti erityisesti suhteessa alueen sijaintiin ja ympäröivään maankäyttöön sekä kaavan arvioituihin vaikutuksiin.

Kylät

Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntakaavoissa on yhteensä 140 kylää. Kylistä kymmenen on Itä-Uudenmaan kaavassa esitetty aluevarauksena ja kaikki muut kohdamerkinnällä.

Kyläverkon määrittely on aiemmin Uudenmaan maakuntakaavaa ja myös seutukaavaa laadittaessa tehty kartoittamalla kylien väestömäärää, peruspalveluita ja sijoittumista aluerakenteessa. Kaupalliset ja myös kunnalliset palvelut kylissä ovat viimeisten vuosien aikana huomattavasti vähentyneet. Osassa kyliä myös väestömäärä on vähentynyt.

Maakuntakaavassa kohdamerkinnöin merkittyjen kylien aluerajaukset täsmentyvät yksityiskohdaisemmassa suunnittelussa. Kuntien kaavoista annettavissa maakuntaliiton lausunnoissa kiinnitetään usein huomiota siihen, osoitetaanko kunnan kaavoituksessa rakentamista maakuntakaavan kyliin vai niiden ulkopuolelle. Lausunnoissa arvioidaan myös sitä onko suunniteltu rakentaminen maakunnallisesti merkittävää ottaen huomioon sen määrä ja laatu.

4.4 Kuntien keinot haja-asutuksen hallinnassa

Haja-asutuksen ohjaus on pitkälti kuntien tehtävä. Kuntien merkittävimmät ohjauskeinot ovat yleiskaava, rakennusjärjestys ja rakentamisen lupaharkinta. Yleiskaavalla määritellään yhdyskuntarakenteen kehittämisen pääperiaatteet. Yleiskaava laaditaan ohjamaan asemakaavaa, rakentamista ja alueen muuta maankäyttöä.

Asemakaava-alueen ulkopuolella rakentamiseen riittää rakennuslupa, ellei ole tarvetta poiketa esimerkiksi yleiskaavasta tai rakennusjärjestyksestä tai hanke ei sijaitse suunnittelutarvealueella. Suunnittelutarvealueilla ennen rakennuslupaa tarvitaan suunnittelutarveratkaisun lisäksi joissain tapauksissa poikkeamispäätös. Rakennuslupa on myönnettävä, mikäli rakentamista koskevat muut oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Rakennusluvasta edellytyksistä asemakaava-alueen ulkopuolella säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:ssä. Rakennusluvalla ei voida ohjata hajarakentamisen sijoittumista yhdyskuntarakenteessa, vaan ainoastaan rakennuksen sijoittumista rakennuspaikalla.

Suunnittelutarvealueet

Tietyt alueet määräytyvät lain nojalla suunnittelutarvealueiksi (MRL 16 §) ja niiden lisäksi muita

suunnittelutarvealueita voidaan määrittellä yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Suunnittelutarvealueita ei voi määrittellä maakuntakaavassa. (kuva 9)

Alueista, joille rakennettaessa edellytetään aina suunnittelutarveratkaisua, määrätään Maankäyttö- ja rakennuslaissa:

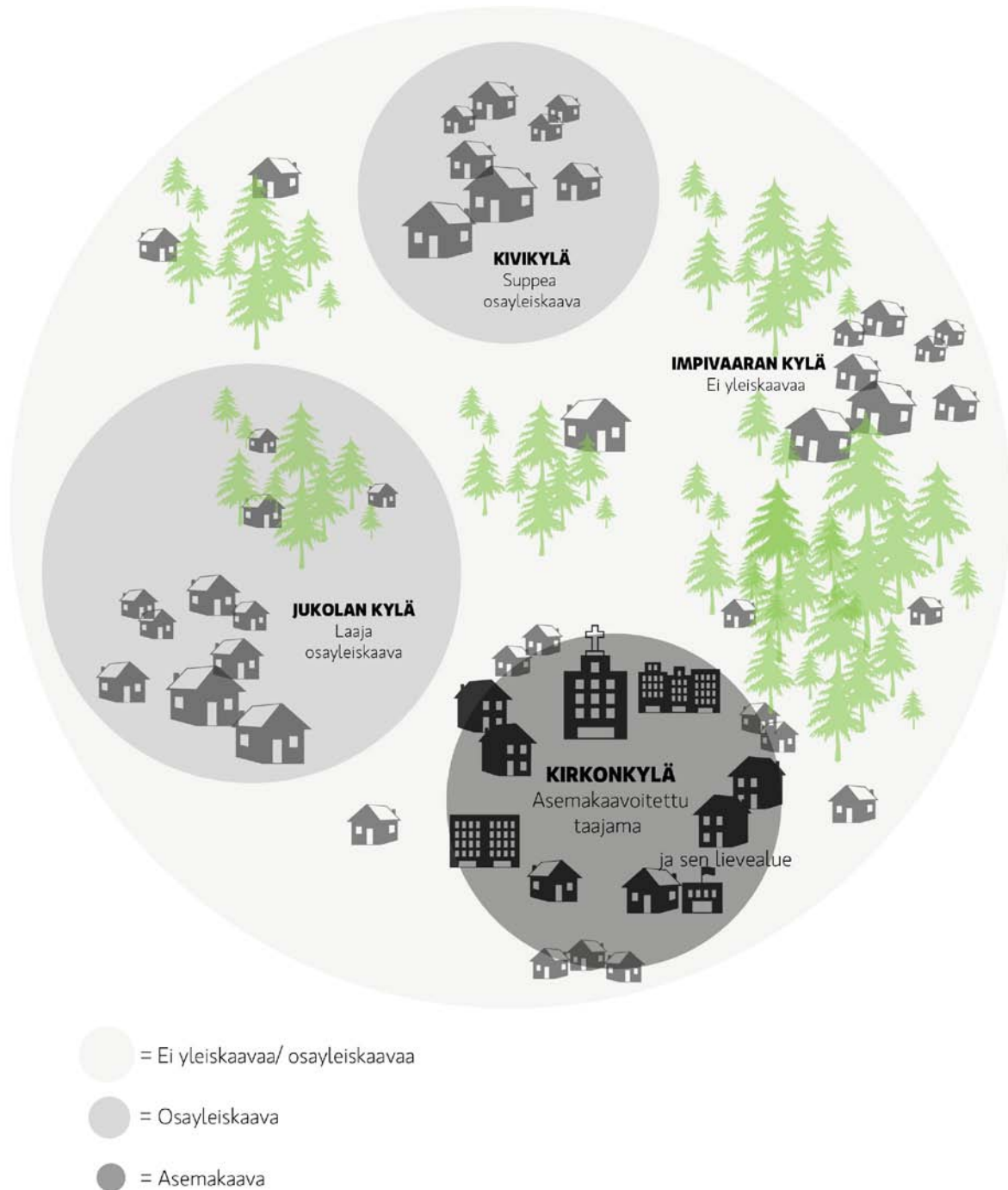
MRL § 16 suunnittelutarvealue

- Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.
- Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.
- Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

Suunnittelutarveharkinnan tavoitteena on, että alueille ei syntyisi vähitellen suunnittelematonta rakentamista, joka haittaisi myöhempiä alueen asemakaavoitusta. Erityisesti tämä koskee alueita, joilla on kasvupaineita ja sijaitsevat esim. taajamien reunoilla. Yksittäisten rakennusten myötä kehittyneelle alueelle on hankalaa jälkikäteen sijoittaa esim. kunnallistekniikan ja liikenneväylien tarvitsemia alueita ja rakentaa alue riittävän tiiviiksi, jotta palveluille syntyisi edellytyksiä.

Hajarakentamisen hallinnassa suunnittelutarvealueilla on kunnissa suuri merkitys. Suunnittelutarvealueiden määrittely on sitä tärkeämpää mitä enemmän rakennuslupia kunnassa haetaan ja mitä suuremmat ovat kunnan kasvupaineet. Etenkin Helsingin seudulla monet kunnat ovat määritelleet kaikki asemakaavojen ulkopuoliset alueet suunnittelutarvealueiksi. Suunnittelutarvealueista on konkreettista hyötyä hajarakentamisen ohjauksessa kuitenkin vain, jos kunnasta löytyy tahtoa antaa myös kielteisiä päätöksiä suunnittelutarveratkaisuista, jos edellytykset eivät täyty. (Uudenmaan liitto 2007). Käytännön tilanteissa edellytyksiä tulkitaan eri tavoin.

JUKOLANPERAN KUNTA



Kuva 9. Taajamassa rakentamista ohjataan asema-kaavalla. Asemakaavoitetun alueen ulkopuolella rakentaminen edellyttää suunnittelu-
tarveratkaisun. Alueilla, jotka eivät ole suoraan lain nojalla suunnittelutarvealueita, eikä niitä ole määritelty sellaisiksi myöskään
rakennusjärjestyksessä, riittää suora rakennuslupa. Lähde: Nurmijärven kunta/ Anita Pihala, Jonna Jääskeläinen. Piirros: Uudenmaan liitto.

Suunnittelutarvealueilla rakentaminen tarvitsee rakennuslupamenettelyä laajempaa harkintaa. Myönteisen suunnittelutarveratkaisun edellytyksistä määrätään MRL 137§ :ssä. Suunnittelutarveratkaisu voidaan myöntää vain, jos kaikki laissa määritellyt edellytykset täyttyvät. Lupaa ei saa myöntää, jos yksikin edellytys jää täyttymättä.

MRL § 137: Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

1. ei aiheuta häitää kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
2. ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja
3. on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Tilastojen mukaan suunnittelutarveratkaisusta valtaosa on myönteisiä. Kielteisten suunnittelutarveratkaisujen vähäisyys voi olla osoitus siitä, että luvan hajarakentamiseen saa helposti, mutta voi olla osoitus myös kuntien rakentajille suunnatun ennakkoneuvonnan onnistumisesta. Lupahakemukset, joista kunta todennäköisesti joutuisi tekemään kielteisen ratkaisun, voivat jäädä tekemättä, jos kunta pystyy ohjaamaan rakentajia mahdollisimman suotuisille paikoille.

Haitallinen yhdyskuntakehitys voi olla esim. kunnallistekniikan ja liikenneväylien puute tai vaikeudet järjestää lakisääteisiä kunnallisia palveluita. Suunnittelutarveratkaisun haitallisen yhdyskuntakehityksen perusteita voidaan määritellä myös

suhteessa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiin. Tällöin pitää ottaa huomioon erot yritystaloudellisesti kannattavan sekä valtion tai kunnan tukeman liikenteen välillä. Suuri osa haja-asutuksen linja-autoliikenteestä ja myös lähijunaliikenne on valtion tai kunnan osittain tukemaa ostoliikennettä tai lipun hintaa on alennettu esim. työmatkalippujen muodossa. Joukkoliikennevuorot voivat perustua suurelta osalta myös koulukuljetuksiin. Joukkoliikenne, joka on yritystaloudellisesti kannattavaa, on vakaampaa kuin yhteiskunnan tukien varassa oleva liikenne.

Valtion tukemat vesiosuuskunnat ohjaavat myös yhdyskuntarakennetta. Niiden sijaintia ei kuitenkaan aina ole määritelty suhteessa hajarakentamisen muihin yhdyskuntarakenteellisiin vaikutuksiin. Vesiosuuskuntia tai olemassa olevia nykyisiä palveluita ei voi pitää ainoana rakentamiseen liittyvien päätösten perusteina. Julkisten palvelujen verkostosta päätetään usein kunnassa, mutta kunta ei voi määrätä yksityisten palveluiden, esim. kauppojen tai kannattavan joukkoliikenteen säilymistä alueilla.

Rakennuspaikan koko

Myös kunnan rakennusjärjestyksellä ohjataan asemakaava-alueiden ulkopuolista rakentamista. Suunnittelutarveratkaisuja edellyttävät alueet määritellään usein kunnan rakennusjärjestyksessä. Rakennusjärjestyksessä määrätään myös rakennuspaikan vähimmäiskoosta sekä rakennusoikeuden määräytymisen perusteista eri alueilla.

Rakennuspaikan minimikoko asemakaava-alueiden ulkopuolella on MRL 116 § mukaan 2 000 m². Tavoitteena on, ettei asemakaava-alueiden ulko-



puolelle muodostuisi taajaman kaltaista yhdyskuntarakennetta ilman kunnan kokonaissuunnittelua. Useissa kehyskuntien rakennusjärjestyksissä on määrätty haja-asutusalueen rakennuspaikan minimikooksi 5 000 m², joissain kunnissa alaraja on jopa 2 hehtaaria. Näin suurta aluetta ei haluta useinkaan ostaa vain asumista varten. Maanomistaja ei halua välttämättä myydäkään näin laajoja maa- ja metsätalousalueita yhdelle omakotirakentajalle. Mahdollisuus suureen rakennuspaikkaan on toisaalta myös houkutin muuttaa asemakaava-alueen ulkopuolelle. Kunnissa ison rakennuspaikan vaatimuksen nähdään kuitenkin pääasiassa hillitsevän hajarakentamista. Rakennuspaikan kokoon ja rakennusoikeuden määräytymisen liittyvät perusteet voivat myös olla erilaiset eri alueilla. Pienempiä rakennuspaikkoja voidaan sallia esim. kyliin.

Vapaa-ajan asunnot ja -alueet

Etenkin suuria vapaa-ajan asuntoja muutetaan ympärivuotisiksi asunnoiksi hakemalla kunnalta käyttötarkoituksen muutosta. Merkittäviä vapaa-ajan asumisen alueita voidaan osoittaa myös maakuntakaavassa, mutta kaavassa ei kuitenkaan voida kieltää yksittäisten asuntojen rakentamista tai niiden muuttamista myöhemmin ympärivuotisiksi. Alueen osoittaminen maakuntakaavassa vapaa-ajan asumisen alueeksi voi kuitenkin toimia yhtenä perusteena kielteiselle lupapäätökselle, kun haetaan lupaa vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseksi vakituiseksi asunnoksi.

Kunta voi ottaa kantaa kakkosasumiseen, sen tavoiteltuun laajuuteen sekä kakkosasumisen muuttamiseen pysyväksi asumiseksi mm. yleiskaavoituksessa ja maapoliittisessa ohjelmassa. Pääsääntöisesti kunnat, joissa väestö vähenee, suhtautuvat kakkosasumiseen positiivisemmin, koska sillä on kuntaa ja sen kaupallisia palveluja elvyttävä vaikutus. Kunnassa voi olla myös runsaasti matkailuun liittyvää elinkeinotoimintaa, joka tukeutuu juuri kakkosasumiseen. Mikäli kakkosasumista halutaan lisätä, tämä voidaan huomioida myös kaavoituksessa ja tontinluovutuksessa. (Uudenmaan liitto 2007)

Kanta siihen, mahdollistetaanko kakkosasunnon muuttaminen vakituiseksi asunnoksi, vaihtelee kunnittain. Väestömäärältään vähenevissä kunnissa kunnallisissa palveluissa on tyypillisesti kapasiteettia ottaa vastaan myös mahdollisia pysyviksi asukkaiksi vaihtavia kakkosasujia ja luvan saakin käytännössä aina. On kuitenkin kuntia, jotka eivät myönnä lupia, jos kakkosasunto sijaitsee koulukuljetusten varassa olevilla alueilla. (Uudenmaan liitto 2007)

Kunta voi määrätä vapaa-ajan asunnon koosta rakennusjärjestyksessä ja kaavoituksessa. Vapaa-ajan asuntojen koon määrittely esim. korkeintaan 80 m²:iin voisi vähentää loma-asuntojen käyttöä ympärivuotiseen asumiseen. Usein käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä laajennetaan olemassa olevaa vapaa-ajan asuntoa tai korvataan oleva vapaa-ajan asunto uudella omakotitalolla.

Maapoliittikka

Kunnan maapoliittiset keinot ulottuvat pääasiassa asemakaavoitettaville tai asemakaavoitetuille alueille. Maapoliittisessa ohjelmassa voidaan ottaa kantaa myös siihen, miten hajarakentamista ohjataan. Hajarakentamisen rajoittaminen ja asutuksen ohjaaminen asemakaavoitetuille alueille on perusteltua kunnallisten palveluiden tarjonnan näkökulmasta. Kunta voi myös ennakoita palvelutarvetta ja vastata siihen paremmin, mikäli asutus sijoittuu asemakaava-alueille, joiden toteutumisaikakohtaan kunta voi monin edellä mainituin keinoin vaikuttaa.

Keinoja kylien kehittämiseen maapoliittikan ja maankäytön suunnittelun keinoin ovat:

- rakennusjärjestyksessä on sallittu pienemmät rakennuspaikan minimikoot tietyllä etäisyydellä kyläkeskuksista (kyläkoulusta)
- hajarakentamisen määrää ohjaavia kantatilalaskelmia ei sovelleta kyläkeskuksissa tai mikäli niitä sovelletaan, hajarakennusoikeutta saa enemmän, jos se käytetään kyläkeskuksissa ja/tai oleellisesti vähemmän jos se käytetään kaukana kyläkeskuksista. (Uudenmaan liitto 2007)
- laaditaan kyläkeskuksiin rakentamista ohjaavia osayleiskaavoja
- luovutetaan riittävästi tontteja asemakaavoitetuilta alueilta
- kunta luovuttaa mahdollisesti omistamiaan maita asuin- ja yrityskäyttöön kyläkeskuksista

Kuntien vapaaehtoinen yhteistyö

Kuntien yhteisillä rakennemallitarkasteluilla, kehityskuvilla tai strategisilla yleiskaavoilla voitaisiin esim. määritellä osa-alueittain väestötavoitteet ja alueet, joille laaditaan kylää koskeva asema- tai osayleiskaava. Kunnat voivat myös valmistella yhteisiä maapoliittisia periaatteita.

Helsingin seudun yhteistyökokous on neljän toista Helsingin seudun kunnan johtavien luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajien yhteistoimintaelin. Yhteistyökokous on vuonna 2010 hyväksy-

nyt strategiset linjaukset hajarakentamisen ohjauksesta taajamiin. Yhteistyökokouksen päätös ei kuitenkaan ole juridisesti sitova, ennen kuin ne on hyväksytty kunnanvaltuustoissa.

IV

STRATEGINEN LINJAUS

Ohjataan haja-rakentamista tehokkaalla tavalla nykyistä enemmän taajamiin

Toimenpiteet

- 1. Tehostetaan hajarakentamisen ohjausta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti.*
- 2. Määritellään kunnan tai kuntien strategisissa yleiskaavoissa hajarakentamisen määrä osa-alueittain. Kehitetään kyläosayleiskaavoitusta siten, että se ohjaa rakentamisen kyläkeskuksiin.*
- 3. Kehitetään taloudellisia keinoja ohjata rakentamista kaava-alueilla, esimerkiksi muuttamalla verotuksen periaatteita yhdyskuntarakenteen eheyttä tukevaksi sekä kohdentamalla kuntien palvelujen kustannusvastaavuutta käyttäjän asuinpaikan mukaan.*
- 4. Turvataan pelto- ja metsäalueiden eheys eli maa- ja metsätalouselinkeinojen toimintaedellytykset ohjaamalla rakentamista keskuksiin.*

Helsingin seudun yhteistyökokous 22.4.2010

Lähteet

A.C. Nielsen Oy (2007). Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan myymälärekisteri, kioskirekisteri, huoltoasemarekisteri ja halpahalvirekisteri.

Itä-Uudenmaan liitto (2007). Maakuntakaava. Itä-Uudenmaan maakuntahallitus 12.11.2007. Vahvistettu ympäristöministeriössä.

Koski Kimmo (2008). Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen ympäristö 42/2008, Rakennettu ympäristö, 54 s. Ympäristöministeriö.

OIVA - ympäristö- ja paikkatietopalvelu (valtion ympäristöhallinnon virastot).

Pihala Anita (2009). Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset. Valmistelijan opas. 3. korjattu painos. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Riionheimo Anna (2010). Näkymiä maakunnan maisemahistoriaan. Uudenmaan paikkatietoaineistot. Uudenmaan liiton julkaisuja E 113-2011.

Suomen ympäristökeskus / Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä YKR 2007.

Uudenmaan liitto (2004). Maakuntakaava. Uudenmaan maakuntahallitus 14.12.2004. Vahvistettu ympäristöministeriössä.

Uudenmaan liitto (2007). Kunnan maapoliittinen ohjelma –valmistelijan käsikirja. Uudenmaan liiton julkaisuja E 95 - 2007.

Uudenmaan liitto (2002). Uudenmaan kylät. Uudenmaan liiton julkaisuja E 79 - 2002.

Uudenmaan liitto (2010 a). Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan rakennemallit 2035. Uudenmaan liiton julkaisuja E 104 - 2010.

Uudenmaan liitto (2010 b). Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan rakennemallien 2035 UrbanZone liikkumisvyöhykkeet ja henkilöliikenteen vaikutusten arviointi. Uudenmaan liiton julkaisuja E 107 - 2010.

Uudenmaan liitto (2010 c). Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan asemakaavavarannot ja suunnitelmat 2035. Uudenmaan liiton julkaisuja E 109 - 2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010). Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 208/2010.

Väestörekisterikeskus (2007). Rakennus ja huoneistorekisteri RHR 2007.

Ympäristöministeriö (2002 a). Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 – julkaisusarja.

Ympäristöministeriö (2002 b). Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 – julkaisusarja.

Ympäristöministeriö (2003). Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja.

Ympäristöministeriö (2008). Tarkentava ympäristöministeriön muistio 13.11.2008/ 5.

Liitteet

Liite 1. Maakuntakaavoituksen esimerkkejä haja-asutuksen ja kylien käsittelystä

Tiedot maakuntakaavoista kerätty vuosina 2008-2009.

Uudenmaan maakuntakaava (saanut lainvoiman 2007)

Uudenmaan maakuntakaavan eräänä tavoitteena on haja-asutuksen ohjaaminen kylä-alueille. Kaavan Kylä –merkinnällä osoitetaan kylät, joiden suunnittelutavoitteena on ”haja-asutusluonteisen lisärakentamisen ohjaaminen kyläalueille, edellytysten luominen palveluiden säilymiselle ja yhteisen vesihuollon järjestämiselle sekä omaehtoisen kehittämistoiminnan tukeminen”. Merkinnän mukaiset kylät (84 kpl) muodostavat kokonaisuutena maakunnallisen kyläverkoston.

Maakuntakaavan kyläverkoston määrittely perustui aiheesta laadittuun selvitykseen (Uudenmaan liitto v. 2000). Kyläverkko määriteltiin yhdessä kuntien viranomaisten kanssa. Käytännössä kylien määrään ja sijaintiin vaikutti paljon myös kuntien ja maakuntahallituksen kanssa käyty keskustelu kaavan valmistelun yhteydessä.

Uudenmaan Itä-Uudenmaan maakuntakaavojen ja pinta-alasta suuri osa on ns. valkoista aluetta. Uudenmaan maakuntakaavaselostukseen on kirjattu, ettei alueelle ei tule sijoittaa maakunnallisesti merkittäviä toimintoja. Valkoinen alue mahdollistaa haja-asutuksen, koska rakennusluvut yksittäisinä ratkaisuinä eivät ole seudullisesti merkittäviä.

Maakuntakaavakartan valkoisia alueita koskeva kehittämissuositus:

Uudenmaan alueilla, joille maakuntakaavakartalla ei ole osoitettu erityistä käyttötarkoitusta, voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa kunnan tarpeiden mukaan osoittaa merkitykseltään paikallisena kaikkia maankäyttömuotoja.

Alueilla, joille ei yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa osoiteta muuta käyttötarkoitusta, kehitetään ensisijaisesti maa- ja metsätaloutta, kalataloutta sekä niitä tukevia sivuelinkeinoja.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa selvitetään ja otetaan huomioon maa- ja metsätaloudellisesti, ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät pelto-, metsä- ja muut luontoalueet sekä vältetään niiden tarpeetonta pirstomista. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa selvitetään ja otetaan huomioon myös maisema- ja kulttuurihistorialliset arvot.



Kylät (84 kpl)

Suunnittelumääräys:

Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on tuettava asumisen ohella alueen luonteeseen soveltuvan elinkeinotoiminnan sijoittumista sekä parannettava kylän elinvoimaisuuden edellytyksiä, varmistettava kylien liikenneyhteydet päätieverkkoon ja selvittävät yhteisen vesihuollon toteuttamismahdollisuudet. Täydennysrakentamisessa on hyödynnettävä ensisijaisesti olemassa olevaa infrastruktuuria.

Täydennysrakentamista ja muuta alueiden käyttöä suunniteltaessa on otettava huomioon alueen kulttuurihistorialliset ja maisemalliset erityispiirteet.

Uudenmaan asumisen ohjaaminen kyliin ei ole aina toteutunut halutulla tavalla. Käytännössä haja-asutuksen ohjautuminen kyläalueille on kunnan oman tulkinnan varassa. Maanomistusolot vaikuttavat paljon asumisen sijoittumiseen etenkin jos alueella ei ole yleiskaavaa, jossa olisi käsitelty rakentamisen määrää ja sijoittumista. Maakuntakaavan valkoinen alue ymmärretään usein niin, että siellä ei rakentamista säädellä mitenkään.

Uudenmaan 1. Vaihemaakuntakaavassa osoitetaan metsätalousalueita (MLY), jotka ovat laajoja, yhtenäisiä ja ekologisen verkoston kannalta merkittäviä. Kaavaratkaisun lähtökohtana on turvata uusmaalaisen metsänhoidon ja puuntuotannon kannalta merkittävien laajojen yhtenäisten metsäalueiden säilyminen pääosin metsätalouksikäytössä. Suunnittelumääräyksessä korostetaan, että alueen pirstoutumista pitää välttää.

MLY

Metsätalousvaltainen alue, joka on laaja, yhtenäinen ja ekologisen verkoston kannalta merkittävä

Merkinnän kuvaus:

Merkinnällä osoitetaan pääasiassa metsätalouksikäytössä olevia, pinta-alaltaan laajoja ja yhtenäisiä metsäalueita, jotka ovat maakunnan ekologisen verkoston kannalta merkittäviä. Alueita käytetään pääasiallisen käyttötarkoituksen lisäksi myös muihin tarkoituksiin, kuten maanviljelyyn, haja-asutusluonteiseen rakentamiseen ja loma-asumiseen. Metsien hoitaminen ja käyttäminen alueella perustuu metsälain säädöksiin.

Suunnittelumääräys:

Alueen suunnittelussa on turvattava metsätalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen toiminta- ja kehittämisedellytykset. Alueen säilyminen yhtenäisenä on turvattava välttämällä alueen pirstomista muulla maankäytöllä siten, että syntyy alueen kokoon nähden vaikutuksiltaan laaja-alaisia, pysyviä tai pitkäkestoisia liikkumisesteitä. MLY-alueelle voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa osoittaa vaikutusten arvioinnin perusteella yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta tarpeellisia paikallisia väyliä ja yhdyskuntateknisen huollon laitteita ja rakenteita. Välttämättömien väylien suunnittelussa on turvattava ekologisten yhteyksien mahdollisimman esteetön ja turvallinen jatkuminen.

Itä-Uudenmaan maakuntakaava (saanut lainvoiman 2011)

MAAKUINTAKAAVAN ALUEVARAUSTEN ULKOPUOLINEN ALUE (ote kaavaselistuksesta)

Maakuntakaavan alueille, joille ei ole osoitettu aluevarauksia tai muita merkintöjä, ns. valkoinen alue, ei ole todettu mitään valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävää käyttötarkoitusta. Alue on pääasiassa maa- ja metsätalousaluetta. Valkoisilla alueilla on mahdollisuus monipuoliseen asumiseen, elinkeinojen ja yritystoiminnan kehittämiseen ja rakentamiseen. Rakentaminen alueella on haja-asutusluonteista. Alueella sijaitsee myös vapaa-ajan asutusta, joista osa sisältyy kuntatason yksityiskohtaisempiin rantaosayleiskaavoihin sekä ranta-asema-kaavoihin vapaa-ajan asutukseen tarkoitetuilla alueilla.

....

Valkoisen alueen lähtökohtana on ollut turvata erilaisten maa- ja metsätaloutta tukevien elinkeinojen mahdollistaminen ja maaseudun pysyminen asuttuna ja viihtyisenä kunkin alueen asumiseen ja työnteekoon vaikuttavat edellytykset huomioon ottaen.

AT



Kyläalue tai kyläkohdemerkintä

Merkinnällä osoitetaan ne kylät, joiden maankäytön suunnittelun tavoitteena on haja-asutusluonteisen lisärakentamisen ohjaaminen olemassa olevan yhdyskuntarakenteen yhteyteen. Tavoitteena on edellytysten luominen kaupallisten ja muiden palveluiden säilymiselle ja kehittymiselle sekä yhteisen vesihuollon järjestämiselle.

Suunnittelumääräys:

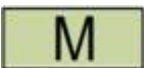
Kylien yksityiskohtaisemmalla suunnittelulla mahdollistetaan asuminen, elinkeinotoiminnan edellytyksien luominen, edistetään kylän elinvoimaisuutta, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämistä, toimivia liikenneyhteyksiä ja yhteisen vesihuollon järjestämistä. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota kulttuuriympäristön säilymiseen.

Itä-Uudenmaan maakuntakaavavan selostuksessa kylien suunnittelumääräyksen perusteluissa korostetaan:

Maankäytön suunnittelun yleisenä tavoitteena on haja-asutusluonteisen lisärakentamisen ohjaaminen kyläalueille tukeutuen olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen ja rakennuskantaan. Tavoitteella pyritään turvaamaan palveluiden säilyminen ja kehittyminen, ympärivuotisen ja vapaa-ajan asumisen mahdollistaminen sekä yhteisen vesihuollon järjestäminen. Tavoitteena on lisäksi edellytysten luominen monipuolisille maaseudun elinkeinoille ja kyläalueiden maisemakuvallisen eheyden vahvistamiselle.

Itä-Uudenmaan kyläverkosto esitetään maakuntakaavassa aluevarauksin ja kohdemerkinnöin. Aluevarauksilla esitetään kylät, jotka sijaitsevat laajan taajaman lähialueella ja joihin kohdistuu huomattavaa yhdyskuntarakenteen tiivistämispainetta väestökasvun muodossa. Kohdemerkinnällä osoitetut kylät kuvaavat kylien yleispiirteistä sijaintia. Itä-Uudenmaan kyliin suuntautuu myös kakkosasuntoluonteista vapaa-ajan asutusta.

Kyläalueiden merkitsemisessä on otettu huomioon olemassa oleva ja suunniteltu vesihuoltoverkosto sekä tieyhetydet. Maakuntakaavaan merkittyjen kylien palvelutasossa saattaa olla keskenään merkittäviä eroavaisuuksia, mutta edellytykset kylien pysymiseen sekä asuttuina että kehittyvinä ovat tasapuoliset ja alueellisesti merkittävät. Kyläverkosto, jossa on riittävä asukasohja luo edellytykset monipuoliselle elinkeinojen kehittämiselle ja palveluiden säilymiselle. Lisäksi kyläverkoston asuttuna säilyminen edesauttaa Itä-Uudellemaalle merkittävien kulttuuriympäristöjen ja -maisemien säilymisessä. Rakennetun kulttuuriympäristön ja -maiseman merkittävyyttä on maakuntakaavassa osoitettu joko valtakunnallista tai maakunnallista merkittävyyttä osoittavalla ominaisuusmerkinnällä.



Metsätalousvaltainen alue

Merkinnällä osoitetaan maakunnallisesti merkittäviä pääasiallisesti metsätalouskäyttöön tarkoitettuja laaja-alaisia, yhtenäisiä metsäalueita, jotka ovat luonnon ydinalueita sekä maakunnallisen ekologisen verkoston kannalta merkittäviä. Alueilla esiintyy metsätalouden lisäksi haja-asutusluonteista ja vapaa-ajan rakentamista.

Suunnittelumääräys:

Alueen suunnittelussa tulee turvata metsätalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen toimintaedellytykset. Alueen säilyminen yhtenäisenä metsäalueena tulee turvata välttämällä sellaista pirstovaa maankäyttöä, joka muodostaa eri eläinlajien kannalta vaikutuksiltaan laaja-alaisia, pysyviä liikkumisesteitä.

Turun kaupunkiseutu (vahvistettu 2004)

Varsinais-Suomen liiton laatimissa Turun ja Salon seudun maakuntakaavoissa hajautumista on käsitelty kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeiden alueiden kautta.

KULTTUURIYMPÄRISTÖN TAI MAISEMAN VAALIMISEN KANNALTA TÄRKEÄ ALUE. Maakunnallisesti tai valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet.

Suunnittelumääräys:

Suunnitelmien ja toimenpiteiden alueella tulee olla maiseman arvoja turvaavia ja edistäviä. Rakentamisen tulee kohdistua aukeamien reunoille olemassa olevaan rakenteeseen tukeutuen. Suunnittelu- ja rakentamistoimenpitein tulee edistää peltojen, niittyjen ja muiden avoimien maisematilojen säilymistä.

Valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävät kohteet on nimetty tarkentamaan kaavamääräystä. Merkintä velvoittaa ottamaan nämä arvot suunnittelussa huomioon rajoittamatta varsinaista maankäyttöä.

MAA- JA METSÄTALOUSHALVAITAINEN ALUE- Maa- ja metsätaloustalouteen tarkoitettujen alueiden, joita voidaan käyttää myös loma-asutukseen ja haja-asutusluonteiseen pysyvään asumiseen sekä jokamiehen oikeuden mukaiseen ulkoiluun ja retkeilyyn.

Suunnittelumääräys:

Suunniteltaessa loma-asutusta meren tai vesistön MRL 72§:n mukaiselle ranta-alueelle tulee rakentamaton rantaa varata mahdollisimman yhtenäisinä kokonaisuuksina vähintään 40 % suunniteltavan alueen kokonaisrantaviivasta. Olemassa olevien alueiden täydennykseksi ja laajennukseksi voidaan kuntakaavoituksella vähäisessä määrin osoittaa myös uutta pysyvää asumista ja muita toimintoja, jotka eivät aiheuta ympäristöhaittoja.

Salon seutu (vahvistettu 2008)

KULTTUURIYMPÄRISTÖN TAI MAISEMAN KANNALTA TÄRKEÄ ALUE. Valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti arvokkaat maisema-alueet.

Suunnittelumääräys:

Suunnitelmien ja toimenpiteiden alueella tulee olla maiseman arvoja turvaavia ja edistäviä. Rakentamisen tulee kohdistua aukeamien reunoille olemassa olevaan rakenteeseen tukeutuen. Suunnittelu- ja rakentamistoimenpitein tulee edistää peltojen, niittyjen ja muiden avoimien maisematilojen säilymistä.

KYLÄ. Seudullisesti merkittävät kyläalueet, joilla on asutuksen lisäksi kunnallisia ja yksityisiä peruspalveluita.

Suunnittelumääräys:

Maankäytön- ja toimintojen suunnittelulla tulee turvata peruspalveluiden säilyminen. Uudet asuinalueet ja kylien täydennysrakentaminen tulee suunnitella olevaan rakenteeseen tukeutuen.

Maakuntakaavassa on muiden aluevarausten ulkopuolinen alue osoitettu maa- ja metsätaloustalouteen. Kaavaratkaisu pyrkii kaavan kyläaluevarauksilla sekä kaavamääräyksillä ohjaamaan hajarakentamispaikkeen kyliin tai niiden yhteyteen olemassa olevien palvelujen tuntumaa.

MAA- JA METSÄTALOUSHALVAITAINEN ALUE. Merkinnällä osoitetaan pääasiassa maa- ja metsätaloustalouteen tarkoitettuja alueita, joita voidaan käyttää myös jokamiehen oikeuden mukaiseen ulkoiluun ja retkeilyyn. Alueita voidaan käyttää harkitusti myös haja-asutusluonteiseen pysyvään tai loma-asutukseen.

Suunnittelumääräys:

Olemassa olevien alueiden täydennykseksi ja laajennukseksi voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa osoittaa pääasiallista käyttötarkoitusta kohtuuttomasti häiritsemättä, sekä maisema- ja ympäristönäkökohdat huomioon ottaen mm. uutta pysyvää asumista ja, erityislainsäädännön ohjaamana, myös muita toimintoja.

Päijät-Häme (vahvistettu 2008)

Päijät-Hämeen maakuntakaavassa on osoitettu ns. valkoisena alueena maaseutumainen alue, jolle ei kohdistu maakuntakaavassa tutkittuja valtakunnallisia, maakunnallisia tai seudullisia intressejä. Alueelle ei ole määrätty suunnittelumääräyksiä tai kehittämissuosituksia. Maaseutumaisen alueiden käytöstä päättäminen jää paikalliselle tasolle, kunnalle. Kunta voi sijoittaa näille alueille paikallista toimintaa.

Päijät-Hämeen maakuntakaavassa on erilaisia kylämerkintöjä.

KYLÄALUE

Merkinnällä osoitetaan tiiviit kyläalueet.

MAASEUTUKYLÄ

Merkinnällä osoitetaan haja-asutusta tiiviimmät kylät

HAJA-ASUTUSKYLÄ

Merkinnällä osoitetaan haja-asutusluontoiset kylät, joilla on merkitystä kyläverkoston eheytyksen tai vapaa-ajan asumisen kannalta

Suunnittelumääräys (kaikissa kylätyypeissä sama):

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota kunnallistekniikan järjestämiseen, monipuolisen elinkeinorakenteen kehittymismahdollisuuksiin, palvelujen tukemiseen ja säilyttämiseen sekä rakentamisen sopeutumiseen olemassa olevaan kokonaisuuteen ja ympäristöön. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee huomioida kylissä ja kylien läheisyydessä vapaa-ajan asumisen kehittäminen ja mahdollisuudet lisätä vapaa-ajan asumisen ympärivuotisuutta tai muuttaa alueella sijaitsevaa loma-asutusta pysyvän asutuksen tarpeisiin kestävä kehitys, kylien erityispiirteet ja tiivis kylärakenne huomioon ottaen

Kanta-Häme (vahvistettu 2006)

Kanta-Hämeen maakuntakaavassa rakentamisrajoitusta on laajennettu koskemaan myös mm. puolustusvoimien alueita, maa- ja metsätalousalueita, joilla on erityisiä luontoon, geologiaan ja maisemaan liittyviä ympäristöarvoja. Rakentamisrajoitusta on täydennetty rakentamismääräyksessä. Eri merkinnöille annettu mm. seuraavanlaisia rakentamismääräyksiä:

- *Sr: Uudisrakentaminen on sallittua, mikäli se voidaan tehdä heikentämättä alueen kulttuurihistoriallisia arvoja ja vaarantamatta kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennettujen ympäristöjen säilymistä.*
- *MY: Rakentaminen on sallittua siten, ettei heikennetä alueen ympäristöllisiä arvoja.*
- *MYg: Rakennusten sijoituksessa tulee ottaa huomioon alueen geologiset ja maisemalliset arvot.*
- *MYp: Rakentaminen ei saa vaarantaa perinnemaiseman suojelua tai alueen maisemallisia arvoja.*

Koko kaava-alueella koskee asumisen kehittämissuositus:

ALUE- JA YHDYSKUNTARAKENNE, ASUMISEN KEHITTÄMINEN

Kehittämissuositus: Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta tulisi kehittää tasapainoisesti taajama-asutuksen ja maaseutu-asutuksen alueina ja vyöhykkeinä korostaen asumisen laatua ja monipuolisia taajaman asumisen mahdollisuuksia tiivistä kaupunkiasumisesta väljään maaseutu-asutukseen. Asumisen sijoituksessa tulisi korostaa joukko- ja kevytliikennettä tukevia, yhdyskuntataloudellisesti, ympäristönsuojelullisesti ja kulttuurisesti kestäviä ratkaisuja. Työssäkäynnin kestävien ratkaisujen ja hyvään palveluiden saatavuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Palvelujen sijoittamisessa tulisi korostaa kaupunki- ja kuntakeskusten sekä maaseudun kyläkeskusten kehittämistä, vetovoimaisten kävelykeskusten toteutusta, vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoituksen ohjaamista ja palvelualueiden monipuolista kehittämistä. Vesiensuojelun sekä vesi- ja jätehuollon seudullisilla ratkaisulla tulisi turvata ympäristön terveellisyys. Luonnonvarojen kestävän käytön kehittämiskäytännöillä tulisi turvata yhdyskuntien kiviainestarve sekä edistää energiahuollon kotimaisuutta. Rakentamisen sijoittelussa tulisi ottaa huomioon maakunnan maisemarakenne. Vanha olemassa oleva rakennettu ympäristö ja uudisrakentaminen tulisi sovittaa yhteen kulttuurisesti kestäväällä tavalla.

Kanta-Hämeen maakuntakaavassa on erilaisia asuinalue- ja kylämerkintöjä: kaupunkikehittämisen kohdealue, maaseudun kehittämisen kohdealue, asuntovaltainen taajamatoimintojen alue, (+s), rakennettava uusi tai rakennetta tiivistävä asuntovaltainen alue, kyläalue tai kylämaisen asutuksen alue, (+s), kyläkeskus. (kaavaselostus s. 63) . Näille on sekä suunnittelumääräyksiä että -suosituksia.

AT KYLÄALUE TAI KYLÄMÄISEN ASUTUKSEN ALUE

Merkinnällä osoitetaan aluerakenteen ja maankäytön kannalta kehitettäviä kyläalueita tai kylämäisen asutuksen alueita, joilla rakenteen tiiveys luo pohjaa palvelujen kehittämiseksi. Samalla pyritään säilyttämään maaseudun peruspalveluiden edellytyksiä.

AT KYLÄKESKUS. Kyläalueen kohdemerkinnällä osoitetaan aluerakenteen kannalta kehitettävien kylien peruspalvelujen painopistesijaintia, jonka lähiympäristöä voidaan pitää suotuisana rakentamisalueena.

ATS KYLÄALUE, jolla arvokkaan rakennetun kulttuuriympäristön peruspiirteet säilytetään. Merkinnällä osoitetaan kehitettäviä kyläalueita tai kylämäisen asutuksen alueita, joilla rakenteen tiiveys luo pohjaa palvelujen kehittämiseksi ja jolla arvokkaan rakennetun kulttuuriympäristön peruspiirteet säilytetään. Alueen sisältämät rakennetun kulttuuriympäristön arvot on esitetty maakuntakaavaselostuksen liitteen kartassa, ”Maakunnallisesti arvokkaat rakennetut kulttuuriympäristöt” ja karttaan liittyvässä kohdeluettelossa ja niihin kohdistuu maakuntakaavassa suunnittelumääräys.

Suunnittelumääräys:

Alueen suunnittelussa ja rakentamisessa tulee säilyttää kyläalueen ja kyläasutuksen luonne ja rakennetun kulttuuriympäristön arvot.

Suunnitteluosuus:

Muun kuin maa- ja metsätalouteen liittyvän rakentamisen tulisi kyläalueella olla väljää kyläalueen keskukselta jalankulkuetäisyydelle sijoitettavaa pientalorakentamista. Rakennusten sijoittamisessa tulisi noudattaa hyvää peltoaata suojaavaa perinteistä sijoitustapaa. Kyläalueelle tulisi laatia maankäytön ohjaamiseksi yleiskaava tai asemakaava.

MAASEUDUN KEHITTÄMISEN KOHDEALUE

Merkinnällä osoitetaan maaseutuasutuksen kehittämisen kannalta edullisia vyöhykkeitä, joilla pyritään edistämään maaseutuasutuksen palvelutason vaatimia kehittämistoimia.

Suunnittelumääräys:

Kehittämisen kohdealueen alueidenkäytössä tulee kiinnittää erityistä huomiota vesi- ja jätehuollon kestävään järjestämiseen sekä asutuksen kylämäisen tai maaseutumaisen luonteen säilymiseen.

Kehittämissuositus:

Maaseudun kehittämisen kohdealueen maankäytön kehittämistarpeet tulisi selvittää yleiskaavoituksella.

MT MAATALOUSALUE, MERKITTÄVÄ YHTENÄINEN PELTOALUE. Merkinnällä osoitetaan säilytettäviä yhtenäisiä peltoalueita, jotka on tarkoitettu erityisesti maatalouden harjoittamiseen ja joilla on myös kulttuurimaisemallisia arvoja.

Suunnittelumääräys:

Suunnittelussa tulee pyrkiä alueen peltojen säilymiseen avoimina ja maatalouskäytössä. Alueiden käytön ja rakentamisen suunnittelussa maa- ja metsätalouden tarpeita lukuun ottamatta, tulee pyrkiä sijoittamaan rakennuspaikat peltojen metsäisille reunavyöhykkeille.

Kymenlaakson maakuntakaava, maaseutu ja luonto (hyväksytty maakuntavaltuustossa 2009 ja alistettu ympäristöministeriön vahvistettavaksi)

Maakuntakaavasta suuri osa on valkoista aluetta.

VALKOISET ALUEET

Suurin osa maakuntakaavan alueesta on ns. valkoista aluetta, mikä tarkoittaa että tällä alueella ei ole maakuntakaavassa osoitettavia, ulottuvuudeltaan tai vaikutuksiltaan ylikunnallisia maankäyttömuotoja. Valtaosa maa-

kuntakaavan valkoisista alueista on asumisen sekä maa- ja metsätalouden ja niihin liittyvien maaseutuelinkeinojen käytössä.

Kaavan selostuksen liitteenä on rantarakentamisen kehittämisselvitys, jossa on testattu rantarakentamisen erilaisten kaavoitusratkaisujen yhdyskuntataloudellisia vaikutuksia. Kehittämisselvityksessä tutkittiin pääasiassa rantaan rakentamisen vakituiseen asutukseen, mutta vapaa-ajan lisääntyminen vakinaisen ja vapaa-ajan asumisen rajan hämärtyminen yhdessä laatutason nousun kanssa tekevät selvityksen johtopäätökset myös vapaa-ajan asumiseen päteviksi. Selvityksessä todetaan hajautuvan rakenteen kalleus verrattuna olemassa olevaa rakennetta täydentävään rakentamistapaan. (Kymenlaakson liitto 2009)

MAA- JA METSÄTALOUSALUE, JOLLA ON ERITYISIÄ YMPÄRISTÖARVOJA (MY)

Merkinnällä osoitetaan maa- ja metsätalousvaltaisia alueita, joilla kulttuuri- ja luonnonmaisema-arvoihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Suunnittelumääräys

Alueelle voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa osoittaa pääkäyttötarkoitusta palvelevien rakennusten lisäksi olemassa olevaa kylärakennetta täydentävää ja laajentavaa rakentamista sekä haja-asutusluonteista rakentamista jo käytössä olevilla rakennusalueilla.

KYLÄ

Merkinnällä osoitetaan yhteyksiltään hyviä ja palvelutasoltaan vaihtelevia maaseudun kyliä sekä ,saariston perinteisiä kyliä, joiden asutus on pääasiassa loma-asutusta.

Suunnittelumääräys:

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja toteutuksessa rakentaminen ja muu maankäyttö on sopeutettava ympäristöönsä niin, että kylän omaleimaisuus ja viihtyisyys vahvistuu ja ympäristö-, luonto- ja kulttuuriperintöarvojen säilyminen turvataan.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava (vahvistettu 2005)

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavassa on eri osa-alueille omat suunnittelumääräykset. Oulun kaupunkiseudun suunnittelumääräyksessä tuodaan esille tiivistäminen ja eheyttäminen. Kaupunki-maaseutu -vuorovaikutusalueen suunnittelumääräyksessä korostetaan kuntakeskusten ja kylien ensisijaisuutta asumisen paikkoina sekä peltoalueiden säilymistä tuotantokäytössä.

KAUPUNKIKEHITTÄMISEN KOHDEALUE:

OULUN KAUPUNKISEUTU

Merkinnällä osoitetaan Oulun seudun yhtenäisen yhdyskuntarakenteen aluetta, joka muodostaa Oulun valtakunnanosa-alueen ydinalueen. Alueella on tarvetta kuntien yhteistoimintaan alueidenkäytön suunnittelussa ja hankkeiden yhteensovittamisessa.

Suunnittelumääräykset:

Oulun kaupunkiseudulla kasvu tulee kohdistaa ensisijaisesti kuntakeskuksiin ja alakeskuksiin, missä kaupunki- ja taajamarakennetta on pyrittävä täydentämään ja eheyttämään. Uudet asuntoalueet tulee sijoittaa joukkoliikenteen kannalta edullisesti ja niillä tulee suosia tiivistä pientalo-asutusta.

KAUPUNKI-MAASEUTU -VUOROVAIKUTUSALUE

Merkinnällä osoitetaan kaupunkiseutuun liittyvää aluetta, jolla kehitetään erityisesti kaupungin ja maaseudun vuorovaikutukseen perustuvaa elinkeinotoimintaa, etätyötä ja asumista.

Suunnittelumääräykset:

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa asutus, palvelut ja työpaikat on pyrittävä ohjaamaan olemassa oleviin kuntakeskuksiin ja kyliin.

Alueen uudisrakentamista on ohjattava siten, että se sijoittuu yhdyskuntarakenteen kannalta edullisesti olevan asutuksen, palvelujen sekä tietoliikenneyhteyksien läheisyyteen.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on turvattava hyvien ja yhtenäisten peltoalueiden säilyminen tuotantokäytössä.

KYLÄ

Merkinnällä osoitetaan maaseutuasutuksen kannalta tärkeitä kyläkeskuksia, jotka ovat toimintapohjaltaan vahvoja, aluerakenteen tai ympäristötekijöiden kannalta tärkeitä tai sijaitsevat taajaman läheisyydessä.

Suunnittelumääräykset:

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa kyläkeskuksen asemaa on pyrittävä vahvistamaan sovittamalla yhteen asumisen, alkutuotannon ja muun elinkeinotoiminnan tarpeet sekä kehittämällä kylän ydinaluetta toiminnallisesti, kyläkuvallisesti ja liikennejärjestelyiltään selkeästi hahmot-tuvaksi kohtaamispaikaksi.

Uudisrakentaminen on pyrittävä sijoittamaan siten, että se sijoittuu palvelujen kannalta edullisesti olevan kyläasutuksen sekä tie- ja tietoliikenneyhteyksien läheisyyteen.

Yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja rakentamisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota rakentamisen sopeuttamiseen kyläkokonaisuuteen ja -ympäristöön, vesihuollon järjestämiseen ja hyvien peltoalueiden säilyttämiseen maatalouskäytössä.

Kuopion seudun maakuntakaava (vahvistettu 2008)

Maakuntakaavassa on osoitettu 15 kylää at1 –merkinnällä ja 27 kylää at2 –merkinnällä.

KYLÄT (at1)

Merkinnällä osoitetaan kylät, joiden suunnittelutavoitteena on haja-asutusluonteisen lisärakentamisen ohjaaminen kyläalueille yleiskaavoituksella, edellytysten luominen palveluiden säilymiselle, kulttuuriympäristön arvojen säilyminen ja kehittyminen sekä omaehtoisen kehittämistoiminnan tukeminen.

Suunnittelumääräys:

Alueen käytön suunnittelussa ja kehittämistoiminnassa on tuettava asumisen ohella nykyisen palvelutason säilyttämistä ja alueen luonteeseen soveltuvan elinkeinotoiminnan sijoittumista sekä parannettava kylän elinvoimaisuutta edellytyksiä. Täydennysrakentamista ohjataan ja edistetään yleiskaavoituksella kyläalueilla ja suunnittelussa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevaa infrastruktuuria. Lisäksi on varmistettava kylien liikenneyhteydet päätieverkkoon sekä kevyen liikenteen turvallisuus ja toimintaedellytykset. Alueiden käyttöä suunniteltaessa on otettava huomioon alueen kulttuurihistorialliset ja maisemalliset ominaispiirteet.

KYLÄT (at2)

Merkinnällä osoitetaan kylät, joiden suunnittelutavoitteena on haja-asutusluonteisen lisärakentamisen suosiminen nykyisen asutusrakenteen vahvistamiseksi, kulttuuriympäristön arvojen säilyminen ja kehittyminen sekä omaehtoisen kehittämistoiminnan tukeminen.

Suunnittelumääräys:

Alueen käytön suunnittelussa ja kehittämistoiminnassa on huomioitava kylän ominaispiirteet ja edistettävä kylän kehittymistä.

Lisäksi toteuttamisesta todetaan:

Nykyisellä ja lisääntyvällä loma-asutuksella on Kuopion seudun maaseutualueilla merkittävä taloudellinen ja aluerakenteellinen vaikutus. Kylien asutusta ja aluerakennetta tukevaa uutta ja ympärivuotistuvaa loma-asutusta on perusteltua edistää ympäristöllisesti sopivilla alueilla käyttötarkoituksen muutoksia ja poikkeamislupia harkittaessa.

Liite 2. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan vahvistettujen maakuntakaavojen kylien asukasmäärät vuosina 1980-2009 (2 km säteellä kylämerkinnän keskipisteestä)

Kunta	Kylä	1980	2000	2009
Askola	Hänninmäki	306	320	338
Askola	Juornaankylä	279	310	300
Askola	Särkijärvi	204	261	264
Askola	Puhar-Onkimaa	173	180	184
Askola	Tiilää	145	124	145
Askola	Korttia	115	88	80
Espoo	Lakisto	591	596	575
Hanko	Täktom	222	277	270
Hanko	Tvärminne	62	45	52
Hyvinkää	Kaukas	620	417	414
Hyvinkää	Ridasjärvi	232	231	264
Hyvinkää	Kytäjä	173	131	150
Inkoo	Tähtelä	216	274	305
Inkoo	Päivölä	156	210	245
Inkoo	Inkoon asemanseutu	251	195	203
Inkoo	Barösund	75	91	95
Karjalohja	Särkiä	126	205	183
Karjalohja	Härjänvatsa	108	120	139
Karkkila	Haavisto	95	84	88
Kirkkonummi	Kylmäla	439	585	640
Kirkkonummi	Lapinkylä	457	594	631
Kirkkonummi	Långvik	353	492	625
Kirkkonummi	Veklahti-Svartvik	339	479	546
Kirkkonummi	Evitskog	311	394	420
Kirkkonummi	Friggesby	141	226	227
Kirkkonummi	Dragesviken	47	37	34
Lapinjärvi	Porlammi (AT)	482	360	333
Lapinjärvi	Pukaro	334	279	265
Lapinjärvi	Heikinkylä	316	246	236
Lapinjärvi	Lindkoski	256	196	168
Lapinjärvi	Ingermaninkylä(AT)	228	169	154
Lapinjärvi	Kimonkylä	138	105	100
Lohja	Lieviö	208	485	649
Lohja	Lehmijärvi	236	391	406
Lohja	Pulli	237	339	365
Lohja	Röylä	120	225	275
Lohja	Karstu	175	226	258
Lohja	Paavola	139	114	134
Loviisa	Vanhakylä	282	282	454
Loviisa	Eskilom(AT)	305	424	453
Loviisa	Kuggom(AT)	350	328	335
Loviisa	Fasarby	379	267	306
Loviisa	"Neljä kylää"	317	271	277
Loviisa	Kuninkaankylä	338	241	238
Loviisa	Ruotsinkylä	296	205	188
Loviisa	Mickelspiltom	182	174	148

Loviisa	Vähä Ahvenkoski	147	104	107
Loviisa	Härkäpää	114	100	97
Myrskylä	Kankkila	187	147	130
Mäntsälä	Arola	654	810	1118
Mäntsälä	Hirvihaara	357	674	712
Mäntsälä	Ohkola	351	523	541
Mäntsälä	Numminen	323	400	479
Mäntsälä	Sälinkää	331	382	435
Mäntsälä	Sääksjärvi	213	234	261
Mäntsälä	Lukko	170	212	250
Mäntsälä	Kaukalampi	199	225	228
Mäntsälä	Saari	222	214	227
Mäntsälä	Levanto	195	192	214
Mäntsälä	Hautjärvi	173	150	158
Mäntsälä	Sulkava	96	70	105
Nummi-Pusula	Ikkala	304	306	375
Nummi-Pusula	Koisjärvi	191	275	290
Nummi-Pusula	Hyrskylä	245	278	242
Nummi-Pusula	Tavola	136	194	190
Nummi-Pusula	Hyönölä	238	193	188
Nummi-Pusula	Marttila	185	142	167
Nummi-Pusula	Leppäkorpi	158	144	141
Nummi-Pusula	Loukku	59	85	83
Nummi-Pusula	Järvenpää	61	64	78
Nurmijärvi	Lepsämä	519	729	1112
Nurmijärvi	Perttula	607	757	858
Nurmijärvi	Nummimäki	421	542	668
Nurmijärvi	Nukari	454	510	570
Nurmijärvi	Palojoki	388	497	534
Nurmijärvi	Leppälampi	356	381	428
Nurmijärvi	Nummenpää	211	281	292
Pornainen	Metsäkylä-Halkia	334	388	504
Pornainen	Laukkoski-Jokimäki	289	380	429
Porvoo	Suomenkylä	1103	1352	1570
Porvoo	Veckjärvi	890	1266	1230
Porvoo	Hinthaara(AT)	540	691	1040
Porvoo	Grisnäs	517	792	925
Porvoo	Kerkkoo(AT)	584	714	770
Porvoo	Kulloo(AT)	401	513	611
Porvoo	Ilola(AT)	361	346	397
Porvoo	Sannainen	264	333	383
Porvoo	Kaarenkylä-Vanhamoisio(AT)	369	428	381
Porvoo	Yli-Vekkoski	341	384	381
Porvoo	Jakari	302	338	355
Porvoo	Anttila	274	309	334
Porvoo	Grännäs	252	274	327

Porvoo	Epo	179	224	241
Porvoo	Ali-Vekkoski	197	214	222
Porvoo	Österby	118	115	110
Porvoo	Epo- vanhainkoti	283	309	353
Pukkila	Savijoki	433	586	578
Pukkila	Torppi	216	253	277
Pukkila	Kantele	168	148	145
Raasepori	Sommarö	38	139	125
Raasepori	Ansku	205	121	122
Raasepori	Prästkulla	99	134	117
Raasepori	Backgränd	94	99	111
Raasepori	Grundsjö	138	132	110
Raasepori	Box	72	72	95
Raasepori	Vättlax	67	43	28
Raasepori	Sandnäsudd	30	13	8
Sammatti	Myllykylä	242	245	250
Sammatti	Lohilampi	144	135	156
Sammatti	Haarjärvi	105	104	89
Sipoo	Gumbostrand(AT)	687	851	902
Sipoo	Box(AT)	512	662	693
Sipoo	Kalkkiranta(AT)	502	557	602
Sipoo	Gästerby	335	439	507
Sipoo	Linnanpelto	322	448	488
Sipoo	Hindsby	358	423	440
Sipoo	Etelä-Paippinen	364	403	416
Sipoo	Immersby	259	387	385
Sipoo	Pohjois-Paippinen	282	331	385
Sipoo	Simsalö	67	58	47
Siuntio	Raivio	170	278	322
Siuntio	Böle	122	234	287
Siuntio	Lappers	183	208	243
Siuntio	Kahvimaa	81	153	176
Tuusula	Ruotsinkylä	921	1424	1530
Tuusula	Rusutjärvi	626	777	961
Tuusula	Linjamäki	731	792	819
Tuusula	Nahkela	562	653	720
Vantaa	Sotunki-Nybygget	1530	6177	6570
Vantaa	Vestra	315	456	555
Vihti	Huhmari	421	595	598
Vihti	Oinasjoki	338	466	561
Vihti	Haimoo	251	372	471
Vihti	Olkkala	300	391	401
Vihti	Tervalampi	238	370	392
Vihti	Jokikunta	226	247	292
Vihti	Vihtijärvi	204	264	288
Vihti	Vanjärvi	196	236	269
Vihti	Selki	181	237	265
AT= kylä aluevarauksena				

ISBN 978-952-448-341-4

ISSN 1236-6811 (pdf)

Uudenmaan liitto | Nylands förbund

Esterinportti 2 B | 00240 Helsinki
Estersporten 2 B | 00240 Helsingfors | Finland
puh. | tfn (09) 4767 411
toimisto@uudenmaanliitto.fi | www.uudenmaanliitto.fi