



**ASEMAKAAVOJEN ULKOPUOLISEN RAKENTAMISEN  
SEUDULLISET PERIAATTEET  
30.03.2012**

**EHDOTUS/SEUTUHALLITUS 24.4.2012**

# SISÄLLYS

1. LÄHTÖKOHDAT.....	3
1.1 Kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelukokonaisuus 2030.....	3
1.2 Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen muualla .....	3
1.3 Lievealueiden rakentamisen hillitseminen .....	4
1.4 Asuinrakentaminen ja palvelujen säilyminen kylissä .....	4
1.5 Maaseutumaiset alueet .....	5
2. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET.....	5
2.1 Maankäytön vyöhykesuunnittelu .....	5
2.2 Yleiskaavoitus .....	6
2.3 Suunnittelutarveratkaisut.....	6
2.4 Hajarakentamisen seurannan kehittäminen .....	7

## Karttaliite

Tässä raportissa käytetään näitä termejä seuraavissa tarkoituksissa:

**Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen** tavoitteena on ohjata rakentamista siten, että uusille asukkaille voidaan tarjota jo olevia kaupallisia ja julkisia palveluita, joukkoliikennettä ja virkistysalueita. Kunnalle aiheutuvat investoinnit voidaan tuottaa suunnitelmallisesti ja tehokkaasti.

**Yleiskaava** on yleispiirteinen maankäytön suunnitelma. Kaavaa voidaan käyttää perusteena asemakaavan laatimiselle ja rakentamisen muulle ohjaamiselle.

**Asemakaava** on yksityiskohtaisesti rakentamista ohjaava suunnitelma, jossa määritellään mm. rakentamisen laatu ja määrä ja joka edellyttää katujen ja vesihuollon rakentamista.

**Lievealue** on asemakaava-alueen reunasta 0-5 kilometrin etäisyydelle sijoittuva alue, johon kunnan kasvualue ulottuu. Lievealueen rakentaminen edellyttää asemakaavan laatimista ja kunnalla on intressi sen laatimiseen.

**Kylä** on lievealueen ulkopuolinen maaseudun palvelukylä tai maaseutukylä, jossa talot muodostavat yhdessä kokonaisuuden ja jota maaseutusasutuksen kehitysvaiheet ovat muokanneet. Kylällä on ollut tai on edelleen palveluita.

**Hajarakentaminen** on asemakaava-alueiden ulkopuolista ja erilleen kyläasutuksesta sijoittuvaa rakentamista.

**Suunnittelutarvealue** on maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 16§) määritelty seuraavasti: "Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueen järjestämiseen." Alueelle rakentaminen edellyttää yhdyskuntataloudellisten, sosiaalisten, kulttuuristen ja ympäristöllisten vaikutusten arviointia.

# 1. LÄHTÖKOHDAT

## 1.1 Kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelukokonaisuus 2030

Tampereen kaupunkiseudun kunnat hyväksyivät vuoteen 2030 ulottuvan seudullisen yhdyskuntasuunnittelun hankekokonaisuuden keväällä 2010. Sen pääperiaatteena on kaupunkiseudun kestävä kasvu. Maankäytön tavoitteeksi on asetettu yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Kunnat ovat rakennesuunnitelmassa hyväksyneet seudulliset maapoliittiset periaatteet, jotka korostavat aktiivista maanhankintaa ja kaavoitusta yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi.

Eheyttäminen on myös valtion ja kuntien välisen maankäytön, asumisen ja liikenteen (mal) aiesopimuksen 2011-2012 keskeinen kohta. Sopimuksen mukaan ”Kunnat hyväksyvät haja-asutuksen ohjauksen seudulliset periaatteet. Haja-asutusalueelle suuntautuvaa pientalorakentamista vähennetään asteittain kussakin kunnassa. Sopijapuolet pyrkivät suunnittelutarveratkaisujen kriteereitä selkeyttämällä vaikuttamaan siihen, että kunnilla on välineitä tämän tavoitteen toteuttamiseen.”

## 1.2 Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen muualla

Yhdyskuntarakenteen hajoaminen ja toimenpiteet sen eheyttämiseksi on myös kansallisesti ajankohtaista. Mm. seuraavat selvitykset ja suunnitelmat tukevat Tampereen kaupunkiseudun eheyttämistavoitteita.

Hallitusohjelma 2011

*”Maankäytön suunnittelussa korostetaan tiiviitä ja joukkoliikenteeseen perustuvia taajamia, työssäkäyntialueita, energiatehokkuutta, päästövaikutuksia sekä ekologisten verkostojen huomioon ottamista. Ohjataan uudisrakentamista olemassa olevien palveluiden ja yhdyskuntarakenteen piiriin. Luodaan kestäväällä tavalla edellytyksiä tonttikohtaiselle täydennys- ja lisärakentamiselle. Tarkistetaan asemakaava-alueen ulkopuolisten alueiden kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen periaatteita erityisesti kaupunki- ja kasvuseuduilla. Selvitetään taloudelliset ohjauskeinot yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi.”*

Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus 2010

*”Hajautumisen hillintä edellyttää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja kaupunkiseutujen reuna-alueiden rakentamisen entistä tiukempaa ohjausta. Toimiva ja eheä yhdyskuntarakenne on tärkeä myös kuntiin kohdistuvien kustannusten säästämiseksi, elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseksi ja arkielämän sujuvuuden turvaamiseksi.*

*Politiikan kärjiksi esitetään mm. yhdyskuntarakennetta eheyttävien ohjausvälineiden vaikuttavuuden parantamista ja uusien ohjausvälineiden tarpeen arviointia. Lisäksi esitetään selvitystä taloudellisten ohjauskeinojen tehostamista yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä asemakaava-alueen ulkopuolisten alueiden kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen periaatteiden tarkistamista.”*

Kuntatalous- ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriön julkaisu 2008

*”Kun Suomen kaupungistuminen vielä etenee, kaupunkiseudut kasvavat ja rakennustoimintaa on paljon, voidaan vielä merkittävästi vaikuttaa kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hy-*

*vään kehitykseen. Toimivasta yhdyskuntarakenteesta huolehtimalla voidaan tukea myös piennempien kaupunkien sekä maaseudun taajamien ja kyläverkoston elinvoimaa.*

*Yhdyskuntarakenteen kehitys vaikuttaa koko seudun aluetalouteen sekä yritysten ja kotitalouksien kuluihin. Selvityksen tarkoituksena on muodostaa kuva eri tavoin yhdyskuntarakenteeseen sijoittuvien uusien asuinalueiden vaikutuksista kuntatalouteen.”*

### **1.3 Lievealueiden rakentamisen hillitseminen**

Keskeinen toimenpide yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä on asemakaavoitettujen alueiden läheisyydessä olevien lievealueiden rakentamisen hillitseminen. Tällä tarkoitetaan asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen ohjaamista kyliin tukemaan kyläasutusta ja maaseudun elinkelpoisuutta.

Kaupunkiseudun kasvupaineet ovat kohdistuneet asemakaavan ulkopuolella kaavan lievealueille. Lievealueelle rakentamisesta aiheutuu kahdenlaisia ongelmia. Yhtäältä lievealueille rakentaminen ei tue maaseudun ja sen palveluiden kehittämistä. Toisaalta se haittaa taajamien suunnitelmallista kehittämistä ja maapolitiikkaa. Lieverakentaminen nostaa tulevaa kaavoitusta varten hankittavan maan hintaa ja saattaa johtaa kuntaa hankkimaan maata toissijaisilta alueilta. Kaupunkiseudun kasvupaineet asettavat lievealueet erityisesti seurattavaksi kohteeksi, koska kaavoittaminen asuilla lievealueilla vaikeutuu ja pitkittyy.

Lieveysutusta voidaan vähentää eri välinein. Lupa- ja kaavoituspolitiikan olemassa olevien keinojen määrätietoisella käytöllä ja uusien keinojen käyttöönotolla kunnat voivat hillitä asutuksen syntymistä tai laajentumista alueille, jotka vaikeuttavat kaavoitusta. Kunnat voivat lisätä kuntalaisten tietämystä arkielämän sujuvuudesta ja kotitalouksille aiheutuvista pitkäaikaisista kustannuksista asuinpaikkaa valittaessa. Lisäksi kunnat voivat parantaa houkuttelevien asuinympäristöjen tarjontaa asemakaava-alueelta palveluiden ääreltä. Tämä edellyttää aktiivista maapolitiikkaa sekä johdonmukaista ja ennakoitavissa olevaa lupapolitiikkaa.

Lievealueen rakentamisen hillintä on olennaista onnistuneen maapolitiikan kannalta. Lupien myöntäminen lievealueelle vaikeuttaa raakamaan hankintaa ja nostaa sen hintaa. Lieveysutus hankaloittaa myös kaavoituksen etenemistä. Lievealueelle suunnittelutarveratkaisuja myönnetään vain vanhojen kiinteistöjen uudelleen rakentamiseen. Muu rakentaminen edellyttää asemakaavaa.

Rakennusluvan myöntämisen vaikutukset tulisi aina tarkastella sekä asukkaan että kunnan kokonaisedun näkökulmasta. Kaupunkiseudun taajamien lievealueet ulottuvat asemakaavan reunasta kaupunkiseudun kasvusuuntien, rakennuspaineen, palveluitten ja tulevan asemakaavoituksen tarpeen mukaan. Karttaliitteessä esitetään kaava-alueitten lievealueet.

### **1.4 Asuinrakentaminen ja palvelujen säilyminen kylissä**

Kyliä rakentamista halutaan tukea, koska kylissä palvelujen järjestämiselle kohtuullisilla kustannuksilla on edellytyksiä. Asemakaava-alueesta ja kylistä etäälle rakentaminen voi merkittävästi heikentää palvelutason ylläpitoa.

Vaikka useimmat kunnat ovat tavoitelleet kylien kehittämistä ja maaseudun palveluiden tukemista, käytetyt menetelmät eivät ole merkittävästi ohjanneet rakentamista kyliin. Myös kaupan keskittyminen on vaikuttanut kokonaistilanteeseen. Määrätietoisten kehittämiskeinojen puuttuessa kylien kaupat ja koulut ovat menettäneet asiakkaansa ja toimintaedellytyksensä samalla kun lievealueiden rakentaminen on aiheuttanut ennakoimatonta tarvetta laajentaa koulu- ja päivähoitopalveluita asemakaava-alueiden reunoilla.

Hajarakentamisen aktiivisella ohjauksella voidaan turvata kuntalaisille olemassa olevia palveluja ja välttää investointeja alhaisen käyttöasteen alueilla. Ohjauksella voidaan lisäksi vähentää hajarakentamisesta maaseudun elinkeinoille aiheutuvaa haittaa.

Karttaliite. Rakennesuunnitelman uudistamisen yhteydessä karttaa päivitetään.

### **1.5 Maaseutumaiset alueet**

Maaseutumaisilla alueilla tilojen laajentamisvaraa on syytä olla. Maaseutualueilla on tarkoin harkittava, mihin asumista voidaan sijoittaa niin, etteivät nykyiset maaseudun yritykset joudu rajoittamaan toimintaansa tai ettei estetä niiden laajentamista.

Elinvoimaisen yritystoiminnan kannalta ratkaisevaa on vakaan ja luotettavasti ennustettavan toimintaympäristön luominen. Monipuolisesti harjoitettu maa- ja metsätalous mahdollistaa maaseutualueiden säilymisen avoimina ja hoidettuina. Kulttuurimaiseman kauneudella on yleisestä arvostuksesta johtuen myös taloudellista merkitystä ja kulttuurimaisemassa halutaan asua ja liikkua. Lisäksi maaseudun roolina on toimia rauhallisena ja viihtyisänä asuinympäristönä sekä matkailun ja virkistykseen toiminta-alueena. Yhteiskunta on myös riippuvainen maa- ja metsätalousalueilla olevista luonnonvaroista. Kaupungilla ja maaseudulla on luontaiset eroavaisuudet ja molemmat tarvitsevat toisiaan. Viime vuosina kiinnostus lähellä tuotettua ruokaa kohtaan on ollut nousussa.

## **2. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET**

### **2.1 Maankäytön vyöhykesuunnittelu**

*Kunnat määrittelevät maankäytön suunnittelussaan vyöhykkeitä mm. palvelujen saatavuuden, infrastruktuurin, julkisen liikenteen, rakentamiskelpoisuuden sekä maiseman ja luonnonolosuhteiden perusteella. Liitekartassa esitetään asemakaava-alueet, niiden lievealueet ja maaseudun kyläverkko. Liitekartan pohjalta kunnat laativat yleiskaavoja.*

Karttaliitteessä esitetään asemakaavoitetut alueet, taajamarakenne, lievealueet, palvelukylät ja maaseutukylät. Yhdyskuntarakenteen nykytilan kuvauksessa on käytetty YKR-aineistoa. Se on Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ylläpitämä yhdyskuntarakenteen (YKR) seurantajärjestelmä. Kartoilla on esitetty 250x250 ruuduissa taajamarajaus, jossa huomioidaan asukasmäärä (200) suhteessa rakennusten lukumäärään, kerrosalaan ja keskittyneisyyteen. Kylät on merkitty karttaan ympyräsymboleilla ja niiden ulkopuolelle ulottuvilla kehillä eikä esityksellä oteta kantaa kylien rajauksiin tai kokoon. Kylissä on kahta eri tyyppiä, palvelukylät punaisella (25 kpl) ja maaseutukylät

sinisellä (31 kpl). Prosessin kuluessa kyliä on tarkasteltu päivittäistavarakauppojen, päiväkotien, koulujen ja joukkoliikenneyhteyksien kannalta.

Liitekartassa esitettyjä maankäytön vyöhykkeitä suunnitellaan seuraavasti:

1. Asemakaavoitettu alue: monipuolistetaan tonttitarjontaa ja tehostetaan rakentamattomien tonttien rakentamista.
2. Asemakaavan lievealueet: edellyttävät asemakaavan laatimista uudisrakentamista varten; varataan tuleviin kaavoitustarpeisiin ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen.
3. Palvelukylät (kauppa tai koulu tai päiväkoti, keskitetty vesihuolto ja julkinen liikenne): soveltuvat asumiseen ja elinkeinoihin liittyvään rakentamiseen, palvelutarjonta monipuolisempi kuin maaseutukylissä.
4. Maaseutukylät (kolme seuraavista: julkinen liikenne, keskitetty vesihuolto, asutushistoria, aktiivinen kylätoiminta): soveltuvat asumiseen ja maaseudun elinkeinoihin liittyvään rakentamiseen, palvelutarjonta suppeampi kuin palvelukylissä.
5. Maaseutumaiset alueet: soveltuvat maaseudun elinkeinoihin liittyvään rakentamiseen.

Suunnittelussa kuvataan yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta keskeiset maaseudun kylämäisesti kehitettävät alueet sekä ne taajamien lievealueet, joilla kaavoitusta haittaavaa tai yhdyskuntarakenteen hajautumista aiheuttavaa rakentamista pyritään hillitsemään. Maanomistajille pyritään takaamaan samalla vyöhykkeellä tasavertainen mahdollisuus rakentamiseen.

## 2.2 Yleiskaavoitus

*Kaupunkiseudun kunnat pyrkivät laatimaan yleiskaavat koko kunnan alueelle. Kyläyleiskaavat kohdistetaan ensisijaisesti karttaliitteen mukaisille palvelukylille.*

Ohjauksen parantamiseksi kunnat laativat maaseutu- ja kyläalueille oikeusvaikutteiset osayleiskaavat, joilla asemakaava-alueiden ulkopuolelle hakeutuva rakentaminen ohjataan kehitettäväksi valituille kyläalueille. Alueilla, joilla ei ole yleiskaavaa, rakentamista ohjataan karttaliitteen mukaan ja suunnittelutarveratkaisuilla.

Kyliä kehittämistä voidaan tukea maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n tarkoittamilla osayleiskaavoilla (nk. kyläyleiskaavat), jotka mahdollistavat kaavan käyttämisen rakennusluvan myöntämisen perusteena kyläalueilla, joihin ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita. Mikäli rakentamispaineet ovat merkittävät, asemakaavan käyttäminen luvan perusteena on tarkoituksenmukaista. Tämä koskee esim. entisiä kuntakeskusten alueita. Ranta-alueiden erilliskysymykset ratkaistaan rantaosayleiskaavassa.

## 2.3 Suunnittelutarveratkaisut

*Suunnittelutarvealueiden määrittely ja luvan käsittelyn periaatteet yhtenäistetään kuntien kesken.*

Maankäyttö- ja rakennuslain 16§:ssä määritellään suunnittelutarvealue seuraavasti: *”Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueen järjestämiseen.”* Kunta voi määritellä tämän lisäksi tietyt alueet suunnittelutarvealueiksi.

Kunta voi myös oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueita. Kunnat sisällyttävät lievealueet, taajamien laajentumissuunnat, rakentamispaineen kohdistumisalueet, yleiskaavassa virkistykseen varattuja alueita, kulttuurimaisema-alueita, pohjavesialueita ja muita erityisalueita suunnittelutarvealueiden rajauksen pohjaksi. Kunnat eivät voi myöntää suoria rakennuslupia asuinrakentamiseen näillä alueilla. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti suunnittelutarveratkaisuista päätettäessä arvioidaan hankkeen vaikutukset kaavoitukseen, yhdyskuntakehitykseen, kuntatalouteen, maisemaan, luonnon- ja kulttuuriympäristöön sekä virkistystarpeisiin.

Suunnittelutarvealueista päätettäessä on syytä perustella, miksi kyseisellä alueella katsotaan olevan suunnittelutarve (esim. tapahtunut kehitys, rakentamispaine). Suunnittelutarvealueiden ulkopuolella ohjauskeino on ennen kaikkea kaavoitus ja siinä annettava rakennuspaikan kokovaatimus.

## **2.4 Hajarakentamisen seurannan kehittäminen**

*Kaupunkiseudun kunnat seuraavat hajarakentamisen kehitystä eri vyöhykkeillä.*

Kunnat ja kaupunkiseudun seutuhallitus seuraavat vuosittain asemakaavan ulkopuolisen rakentamisen sijoittumista ja osuutta kuntien asuntotuotannosta yhtenäisin seurantamittarein. Kunnat seuraavat lisäksi oman alueensa tilannetta puolivuosittain.